



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La Dirección Estratégica en las Administraciones Públicas

Autor

Elena Marín Trasobares

Director

Carlos Gómez Bahillo

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2012

INDICE

| | |
|---|----|
| 0.- INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1. LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA: ESTRATEGIA, PLANIFICACIÓN ORGANIZATIVA Y EFICACIA. | 7 |
| 1.1. La gestión: funciones y estrategias. | 9 |
| 1.2. Estrategias de gestión. | 12 |
| 1.3. Contexto metodológico de la gestión estratégica. | 14 |
| 1.4. La nueva gestión pública. | 18 |
| 1.5. Dirección estratégica-dirección política. | 21 |
| 1.6. La programación como instrumento para llevar a cabo la calidad total en la administración pública. | 25 |
| 2. LA ORIENTACIÓN A LA CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. | |
| 2.1. La calidad de los servicios públicos. | 31 |
| 2.1. Las dimensiones de la calidad del servicio. | 34 |
| 2.3. El modelo de los gap. | 38 |
| 2.4. Factores, indicadores y estándares de la calidad | 39 |
| 3. LIDERAZGO Y MODELO ORGANIZATIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. | |
| 3.1. La administración pública y el papel del dirigente | 47 |
| 3.2. El liderazgo y el cambio organizativo. | 52 |
| 3.3. La evolución del concepto de liderazgo. | 57 |
| 3.4. La cultura organizativa. | 67 |
| 3.5. La formación. | 70 |
| 4. CONCLUSIONES | 75 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA | 76 |

O. INTRODUCCIÓN

En los últimos años las administraciones públicas se han visto enfrentadas a problemas cada vez más complejos, agravados recientemente por una crisis financiera y económica a escala global. De ello se deriva que, al mismo tiempo que las expectativas de la sociedad respecto de los gobiernos tienden a aumentar, los recursos de los que éstos disponen van reduciéndose. Como la actual crisis ha puesto de manifiesto, uno de los imperativos de esta fase histórica es encontrar un equilibrio entre las soluciones a corto plazo y de impacto inmediato y el mantenimiento de la equidad intergeneracional en una perspectiva de medio-largo plazo. No ha sido por casualidad por lo que las políticas de reforma del sector público se han ido acercando progresivamente al enfoque económico-empresarial.

Las reformas han puesto mucho énfasis en el *management*, en la gestión, por objetivos y en la medida del rendimiento. A partir de estos presupuestos es fácil deducir que la planificación estratégica representa un proceso de gestión esencial para favorecer procesos decisionales basados en datos y evidencias empíricas. Así, la planificación estratégica ha sido definida como un esfuerzo "disciplinado", orientado a poner en marcha decisiones y acciones fundamentales con el fin de describir y determinar qué es una organización, qué hace y por qué lo hace¹. Este proceso consta de ocho pasos:

1. construcción del consenso inicial sobre el esfuerzo que supone la planificación estratégica;
2. identificación y reparto del mandato;
3. desarrollo y distribución de la misión y de los valores;
4. evaluación del ambiente externo;

¹ Bryson, J. M.: *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

5. evaluación del ambiente interno:
6. identificación de los temas estratégicos;
7. desarrollo de la estrategia;
8. descripción de la organización en el futuro.

La implementación de estos pasos requiere la adopción de instrumentos específicos.

La planificación estratégica, no obstante, no se entiende exclusivamente como un esfuerzo organizado hacia la consecución de objetivos, sino que representa, especialmente en las administraciones públicas, un enfoque radicalmente innovador en el plano cultural, antes que nada se entiende, en efecto, como una oportunidad para facilitar momentos de confrontación y diálogo acerca de la toma de decisiones entre los órganos políticos y los gestores públicos para incrementar el compromiso del staff a través de procesos participativos, para conducir a una reflexión profunda sobre qué es lo realmente importante para la organización.

La dirección estratégica está constituida por procesos *top-down* y, en la medida en que el contexto comportamental los anime, de procesos *bottom-up*: los primeros son una sucesión de procesos de aprendizaje (*before doing*), generadores de una brecha (o *gap* percibido) que hay que cerrar (entre situación efectiva y situación deseada por el vértice de la organización), de acciones concretas orientadas a colmarlo y de procesos de aprendizaje (*after doing*) sobre el *gap* percibido y sobre las subsiguientes acciones orientadas a cerrarlo; los segundos son los procesos generadores de innovación, fruto de un aprendizaje sobre el terreno de las personas que están en contacto directo con la realidad sobre la que tienen que aplicar los procesos *top-down*.

La teoría de la dirección estratégica forma parte de los enfoques denominados "racionales" de los procesos decisionales en el sector público y es, no hay que olvidarlo, objeto de objeciones que se refutan haciendo referencia al concepto de racionalidad limitada.

Una brecha relevante en esta teoría concierne al grado de difusión de la dirección estratégica en la administración pública central, ya sea con referencia a sus principales factores positivos, ya sea a los obstáculos y, de forma particular, en las administraciones de los países no anglosajones. El objetivo de presente trabajo es comprender si factores ligados a la implementación de las políticas y variables del contexto pueden influir, y cómo, en la introducción de procesos de planificación estratégica en el sector público. El trabajo pretende una exploración del estado de la dirección estratégica en la administración pública

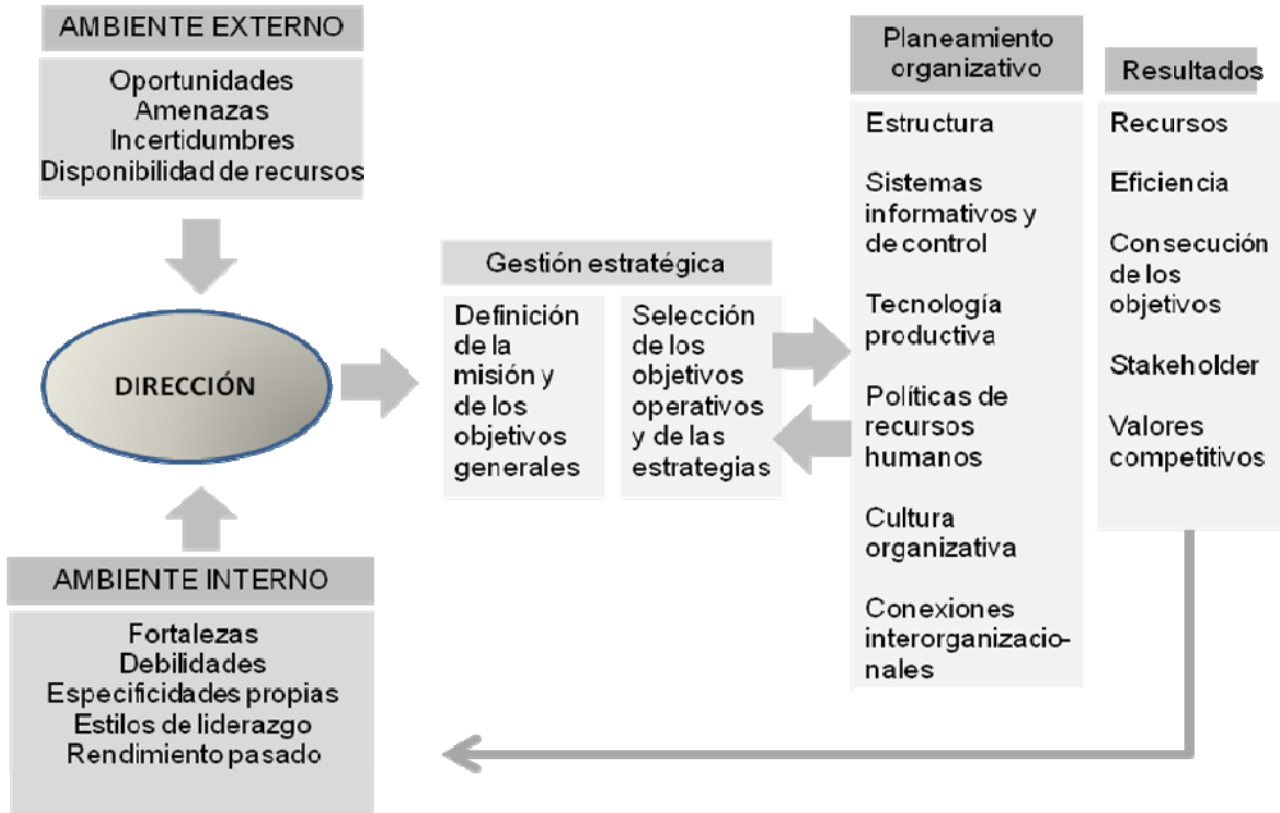
1. LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA: ESTRATEGIA, PLANIFICACIÓN ORGANIZATIVA Y EFICACIA.

Las organizaciones son entidades sociales guiadas por objetivos proyectadas como sistemas de actividad deliberadamente estructurados y coordinados que interactúan con el ambiente externo. Las organizaciones están constituidas por personas y por relaciones recíprocas: una organización existe cuando las personas interactúan las unas con las otras en el ejercicio de funciones que ayudan a conseguir los objetivos. Las organizaciones, por tanto, se crean y se orientan a la consecución de un determinado objetivo. Este objetivo viene determinado por la dirección de dicha organización.

De ello se deriva que la responsabilidad principal de la dirección de una organización es determinar los objetivos, la estrategia y la estructura de la organización, adaptándola constantemente a los cambios que se producen en el ambiente. Este proceso comprende, por un lado, identificar las oportunidades y las amenazas del ambiente externo (entidad de los cambios, incertidumbre y disponibilidad de recursos) y, por otro, ser consciente de las fortalezas y debilidades internas para definir las competencias específicas de la organización respecto de las demás organizaciones. La identificación del ambiente externo, a su vez, exige una evaluación de cada unidad organizativa en relación a su rendimiento anterior y al estilo de liderazgo de la organización. -, que, posteriormente, requiere la definición de la misión y de los objetivos específicos basada en la correcta adecuación entre oportunidades externas y estrategias operativas, necesarias para alcanzar la misión general de la organización.

La planificación organizativa consiste en la administración y en la ejecución del plan estratégico y se utiliza para implementar objetivos y estrategias y contribuye a determinar el éxito de la organización

Figura 1.
PAPEL DE LA DIRECCIÓN EN LA ESTRATEGIA, EN EL PLANEAMIENTO Y EN LA CONSECUCCIÓN DE RESULTADOS
 (Adaptado de Lewin Arie Y. y Carroll U. Stephens, 1994)



Distintas partes de la organización establecen los objetivos para contribuir a la consecución del fin, de la misión o del objetivo general de la organización. En una organización existen muchos tipos de objetivos y cada uno de estos tipos asume una función diferente. Hay que distinguir, antes que nada, entre los objetivos de la organización formulados oficialmente (la misión) y los objetivos concretos (objetivos operativos) que la organización pretende alcanzar de hecho.

La misión es el objetivo general de una organización y, a veces, es denominada con la expresión "objetivos oficiales", refiriéndose a declaraciones formales en el ámbito de la actividad y los resultados que la organización persigue alcanzar. La formulación general del objetivo y de la filosofía de la

organización se expresa a menudo por escrito en un manual de líneas-guía o en una memoria anual. Uno de los objetivos principales de una misión es la de operar como instrumento de comunicación, en tanto que comunica a los miembros de la organización actuales y futuros, a los clientes, usuarios, inversores, proveedores y competidores la finalidad de la organización y los objetivos que ésta persigue.

1.1. La gestión: funciones y estrategias

Los estudios sobre el *management* (gestión) tienen como objetivo general ayudar a quien dirige las organizaciones a satisfacer simultáneamente las necesidades de las personas y la eficiencia en la producción de bienes y/o servicios, en un escenario en el que se producen cambios repentinos en las condiciones económicas y sociales y que somete a las organizaciones a duras pruebas, presionadas por las innovaciones tecnológicas, la globalización y la consiguiente ampliación de los mercados. No se trata, por tanto, de imponer un modelo organizativo sobre otro a cualquier precio, sino facilitar el desarrollo de organizaciones listas para prever los cambios, conscientes de la necesidad de continuas renovaciones y basadas en la interdependencia dinámica de personas o grupos vinculados por la estima o la confianza, capaces de compartir decisiones, objetivos, responsabilidades y control.

El término *management* se aplica a un campo muy amplio y, según el contexto, su significado preferente es o bien el de gestión o administración, o bien el de control, o bien el de gerencia. Al *manager* de hoy se le exigen competencias y habilidades cada vez más específicas y diversificadas, desde la eficacia en la gestión y motivación de su propio equipo a la capacidad para programar las estrategias de la organización, y desde el desarrollo de un sistema ético dentro de la organización al conocimiento de las técnicas adecuadas para implementar la eficacia. Tradicionalmente, las funciones

básicas que caracterizan las actividades de gestión son la planificación, la organización, la gerencia, la coordinación y el control.

La planificación puede ser definida como un sistema operativo a través del cual la organización define sus objetivos y las acciones para alcanzarlos. El sistema de planificación está normalmente conectado con el sistema de control de la gestión, que tiene la finalidad de conducir hacia la consecución de los objetivos planificados y de dar cuenta de un eventual alejamiento de las metas prefijadas, con las consiguientes correcciones de las estrategias. Según el horizonte temporal tenido en cuenta por los objetivos, se suelen distinguir entre planificación estratégica, cuando se configuran objetivos a largo plazo; planificación táctica, cuando los objetivos están previstos a medio plazo (entre tres y cinco años), y planificación operativa, cuando se trata de objetivos a corto plazo (no más de un año).

La organización se entiende como el proceso de subdivisión y coordinación del trabajo dentro del "sistema organización", constituido por personas y tecnologías. La interacción entre estos dos factores constituye el comportamiento organizacional. La división del trabajo se articula en tres fases: la primera es la descomposición de los procesos organizacionales en actividades básicas y reagrupación de estas tareas según criterios lógicos; la segunda es la atribución de las tareas a las diferentes posiciones o funciones, es decir, a los papeles definidos en el seno de la organización; la tercera es la asignación de una o más personas a cada una de las funciones y creación de los órganos de dirección.

A juicio de Mintzberg², según las tareas y las funciones, se produce una especialización diferente. Hay una elevada especialización horizontal cuando se asignan a un puesto pocas actividades y/o actividades homogéneas entre sí; se

² Mintzberg, H.: *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning*. New York: Prentice-Hall, 1994. Véase también, Mintzberg H.: *El proceso estratégico*. Madrid: Prentice Hall, 1999.

puede hablar de alta especialización vertical cuando el puesto tiene poca autonomía decisional. Por lo tanto, pueden darse, en primer lugar, puestos o posiciones de alta especialización horizontal y vertical (trabajo operativo); en segundo lugar, puestos de baja especialización horizontal y alta especialización vertical (trabajo de supervisión); en tercer lugar, puestos de alta especialización horizontal y baja especialización vertical (trabajo profesional) y, finalmente, puestos de baja especialización horizontal y vertical (trabajo directivo).

Cuando se disminuye la especialización horizontal se habla de ensanchamiento de las tareas (*job enlargement*) y cuando, por el contrario, se disminuye la especialización vertical se habla de enriquecimiento del trabajo (*job enrichment*). Los órganos se reagrupan en unidades organizativas en las que generalmente se sitúa un órgano de dirección responsable de la unidad organizativa. En la práctica, las unidades organizativas en las que se articula una organización son denominadas "direcciones", "divisiones", "departamentos", "secciones", "oficinas", "unidades"...

En los últimos años los estudios sobre la gerencia en las organizaciones han seguido dos direcciones: la del *management* y la del liderazgo. Aunque se suelen señalar diferencias comportamentales entre un *manager* (gerente) y un líder, la investigación ha puesto de manifiesto que la capacidad de ser manager y líder al mismo tiempo conduce a mejores resultados respecto a la capacidad de ser sólo una de las dos cosas, ya que las organizaciones necesitan de ambos factores para hacer funcionar sus sistemas.

La coordinación tiene, en cierto sentido, un papel complementario a la división del trabajo, teniendo un doble objetivo: armonizar las decisiones y las actividades de los órganos y de las unidades organizativas entre sí y con los objetivos de la organización y, además, asegurar la fluidez de las actividades, reduciendo al mínimo las interferencias y la pérdida de tiempo. La coordinación es tanto más necesaria cuanto más complejas e interrelacionadas son las tareas y cuanto más compleja y diversificada es la organización.

1.2. Estrategias de gestión

Existen diferentes estrategias de gestión:

- 1) la gestión por objetivos (*Management by objectives, Mbo*): es una modalidad de dirección a través de la cual el director y sus subordinados determinan las opciones fundamentales de la organización y sus objetivos prioritarios, establecen las respectivas áreas de responsabilidad, fijan los estándares para una productividad elevada y determinan los criterios de comparación de los resultados. Según Drucker³, la eficiencia de la organización puede ser alcanzada sólo si los esfuerzos de todos los colaboradores se dirigen conscientemente hacia la consecución de objetivos comunes bien definidos. La cuestión fundamental es que no se puede dirigir nada sin que se haya decidido previamente a donde se quiere ir y qué es lo que se pretende alcanzar. De esta forma, además, se refuerza la acción y las responsabilidad del individuo y, al mismo tiempo, se establece una dirección común a los esfuerzos de todos;
- 2) la gestión estratégica (*strategic management*) concibe la organización según una lógica sistémica, cuyos componentes productivos, comerciales, logísticos y humanos están siempre relacionados entre sí y con el contexto externo en el que opera la organización. De este modo, se crea una circularidad entre los input derivados de las estrategias de la organización, que transforman recursos y materias en productos y servicios, y los input de retorno del exterior que aportan, a su vez, cambios en las estrategias. Porter⁴ considera la "cadena del valor" como un instrumento sistémico útil para tomar las decisiones estratégicas orientadas a conseguir una ventaja competitiva para la propia

³ Drucker, P.: *Managing for Results*. New York: Harper & Row, 1964

⁴ Porter, M.E.: From Competitive Advantage to Corporate Strategy, *Harvard Business Review*, May/June 1987, pp 43–59 y Porter, M.E.: *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un rendimiento superior*. Madrid: Pirámide, 2010.

organización. A la gestión estratégica le corresponde una doble tarea: gestionar las actividades corrientes de la organización y, al mismo tiempo, buscar nuevas oportunidades, previendo los cambios y desarrollando la actividad interna a través del conocimiento del contexto externo;

- 3) la gestión operativa (operative management) es el conjunto de acciones puestas en marcha por la dirección y orientadas a alcanzar de determinados objetivos a través de la cooperación con el equipo. Se trata de una actividad compleja, que exige la gestión de los costes, del cambio, de la calidad, de los recursos humanos y de los flujos informativos que, sólo si son adecuados, pueden ayudar en los procesos de toma de decisiones;
- 4) la gestión empresarial, o espíritu emprendedor, se basa en principios que no varían de una organización a otra, ya se trate de una sociedad comercial, de una institución de servicios públicos o de una nueva empresa. Según Kecharananta y Baker⁵, el emprendedor se caracteriza por la rapidez en localizar nuevas oportunidades y por crear nuevas estructuras.

⁵ Kecharananta, K. y Baker, H.G.: Capturing Entrepreneurial Values. *Journal of Applied Social Psychology*, 29(4), 1999, 820-833. Citado por Inmaculada Jaén en "Una revisión teórica de los valores en el estudio de la intención emprendedora", pág. 18, en <http://institucional.us.es/vie/documentos/resultados/ValoresIntencionEmprendedoraInmaJaen.pdf>

1.3. Contexto metodológico de la gestión estratégica

Las organizaciones tienen que hacer operativa una estrategia coherente con la misión y la visión de la propia organización. A menudo, sin embargo, incluso la gestión de organizaciones medianas o grandes no atribuye a la acción estratégica el valor de "proceso" con todo lo que ello implica, aunque sólo enfocando la estrategia como un proceso se consigue aprovechar toda la acción operativa, ya que se inserta en el ámbito de la mejora continua.

La gestión estratégica es una metodología que tiene por finalidad mejorar la racionalidad de las decisiones y de las acciones en la gestión sistemática e integrada de una organización. Una decisión es racional cuando es coherente con sus objetivos, pero, sobre todo, cuando es compatible con las oportunidades y con los recursos disponibles. Por otra parte, los objetivos son perseguibles sólo en presencia de una clara definición de la misión y de la visión de la organización. Y es precisamente en este punto en el que la capacidad de la gestión es crítica, en saber evaluar las congruencias, a largo, medio y corto plazo, de las acciones presentes junto a la capacidad de determinar, al menos, los indicadores de los resultados que es posible controlar a pesar de los cambios.

Por todo ello, es preciso considerar la planificación estratégica como un proceso que, a partir de un análisis del contexto de referencia (input) y a través de la estructuración de planes operativos de decisiones/acciones interdependientes y congruentes con los objetivos a alcanzar (fases), se orienta a hacer altamente probable el acontecimiento de una o más situaciones futuras (output final). La planificación estratégica, por tanto, consta de una serie de fases, relacionadas entre sí, que, a partir de las decisiones tomadas durante la fase inicial, traza su desarrollo operativo en el tiempo mediante planes de acción específicos, que son continuamente puestos al día en función

de las decisiones que se toman posteriormente, tendentes, a su vez, a volver a calibrar y a actualizar las iniciales. Este aspecto es el que le confiere a la planificación el carácter de ser un proceso dinámico y flexible, sin un principio ni un final (mejora continua).

El ciclo estratégico de la planificación de una organización está constituido por dos instrumentos fundamentales: por un lado, la planificación propiamente estratégica, orientada a racionalizar el proceso decisional que debe conducir a la formulación de la estrategia organizacional (plano estratégico) y, por otro, la planificación táctica (o programación estratégica) que opera con un grado de abstracción menor y enlaza la fase de planificación estratégica plurianual con los programas estratégicos anuales. Los item básicos de esta metodología son:

- 1) El *check Up* estratégico: es un item no imprescindible, pero útil para hacer más eficaces las estrategias. Mediante la recogida de información del sector en que opera la organización, se analiza el escenario competitivo en las áreas relacionadas con los procesos operativos de la organización. El análisis del ambiente externo es un análisis de previsiones del escenario futuro en el que la organización va a operar. Del examen de este escenario se advierten las oportunidades y las amenazas que van a modificar los equilibrios futuros.
- 2) El análisis de los puntos fuertes y débiles es un diagnóstico de los factores críticos para el éxito de la organización. En esta fase se lleva a cabo, para cada factor crítico, la confrontación con los competidores más fuertes para evaluar su grado de competitividad o debilidad en el mercado.
- 3) La definición o recalibración de la misión y de la visión de la organización. Las fases precedentes proporcionan una portada actualizada para definir o revisar críticamente la misión y la visión, que son el fundamento de cualquier estrategia.

- 4) La identificación de los *stakeholder*. El proceso estratégico comprende partes interesadas que pueden estar directa o indirectamente implicadas en las acciones a llevar a cabo. La definición de los *stakeholder* es fundamental tanto para identificar los internos y externos a la organización, como para preparar las líneas de comunicación más eficaces para la divulgación de la estrategia.
- 5) La evaluación de las diversas opciones estratégicas. La dirección estratégica debe seleccionar "dónde" competir, es decir, las áreas en las que operar, y "cómo" competir, o sea, decidir las competencias sobre las que apuntar identificando los recursos a utilizar.
- 6) La formulación de la estrategia indica las vías a seguir para afrontar la competencia. Obviamente, existen múltiples estrategias, de entre las cuales la organización elegirá la más adecuada para alcanzar sus propios fines.
- 7) La definición de los objetivos a largo, medio y corto plazo. Los objetivos (financieros, económicos, de rendimiento de los procesos operativos) son los resultados específicos, cuantificables y verificables que se esperan.
- 8) La redacción de planes operativos para llevar a cabo las estrategias y la consecución de los objetivos de mejora, es decir, los planes operativos (comerciales, de producción, de investigación y desarrollo, de adquisiciones, de personal, administrativos). El plan de las organizaciones está compuesto por planes operativos individualizados, de los cuales los más típicos son los de control de la gestión, la contabilidad económica, el estado patrimonial, las inversiones y el financiero.
- 9) La ejecución y el control. Tras la aprobación del plan estratégico, éste se ejecuta mediante planes operativos concretos y planes relacionados con el control de la gestión. El análisis de la coherencia entre los planes plurianuales, los de medio plazo y los de corto plazo debe llevarse a cabo mediante un control sistemático de las diferencias entre los datos reales

y los presupuestados, que permite verificar si los presupuestos son todavía válidos y aptos para tratar de alcanzar los objetivos prefijados. Esta fase conlleva la identificación de las causas que permitirá desarrollar eventuales acciones correctivas y actualizar el plan.

La gestión de la estrategia está caracterizada por la perspectiva temporal. La posibilidad de llevar a cabo una estrategia depende, por tanto, de la capacidad de:

- a) construir una visión del futuro en el ámbito de una perspectiva temporal para la organización,
- b) dotar a la perspectiva temporal de profundidad y densidad,
- c) hacerla dinámica en función de los cambios del escenario competitivo,
- d) saberla comunicar a todos los miembros de la organización, implicándolos activamente.

La profundidad indica amplitud de la perspectiva temporal y la densidad indica el nivel de detalle (cantidad de eventos y operaciones concretos, proyectos y acciones situables en el futuro). Esto implica que los planes operativos, a largo, medio y corto plazo, deben interactuar entre sí con una lógica de regresión temporal escalada (es decir, los planes a corto plazo proceden de los medio plazo, los cuales, a su vez, deben implementar la visión a largo plazo). Esta planificación "hacia atrás" (*backward planning*) permite equilibrar dinámica y eficazmente los elementos de profundidad y densidad de la perspectiva temporal vinculados a la estrategia. De este modo, el desarrollo de los objetivos a medio y largo plazo puede ser realista y actualizable, evitando una planificación centrada tan sólo en el corto plazo. La visión organizacional proporciona profundidad a la perspectiva temporal, mientras que las tácticas organizacionales deben aportar, sin embargo, densidad y espesor. La falta de uno de los dos componentes (densidad y profundidad) puede conducir a un estado organizativo patológico definido como síndrome de desestructuración

temporal, o sea, la pérdida de horizonte y de referencias temporales sólidas en las personas que trabajan en la organización, de la que se deriva, en un corto plazo de tiempo, la desmotivación.

Una organización, en efecto, para hacer realmente operativa una estrategia, no puede confiar verdaderamente en una capacidad casual de automotivación de su personal, opción esta última que permitiría, en cualquier caso, implementar la estrategia sin referencias (*milestone*) temporales claras y líneas guía surgidas del corto, medio y largo plazo. El sentido de la planificación debe ser, por tanto, *backward* o *upstreaming*, es decir, partir de la definición de los objetivos a largo plazo y, a partir de ellos, elaborar progresivamente los objetivos más cercanos.

En conclusión, la dirección estratégica (la gestión estratégica, *strategic management*) es un método flexible y dinámico que permite canalizar correctamente la capacidad de consolidación y expansión de las funciones de una organización

1.4. La nueva gestión pública

El *New Public Management* (NPM), la nueva gestión pública (NGP), es un estilo de *governance*⁶ que surge en los primeros años 80 del pasado siglo en los Estados Unidos de América. La *public governance*, en efecto, es la gestión de sectores públicos complejos y no directamente limitables a las dinámicas de mercado, en cuanto que las partes interesadas (los *stakeholders*) son de naturaleza plural y comprenden instituciones, asociaciones sin ánimo de lucro, ciudadanos privados, empresas y otros entes públicos. Dada esta convergencia de intereses heterogéneos por naturaleza y finalidad en un equilibrio dinámico, muchos prefieren denominarlo *collaborative public management*.

⁶ Término inglés no mera ni directamente traducible por "gobierno". Aquí adoptaremos la traducción más extendida en español de "gobernanza".

La NGP se define, por tanto, como un estilo, o mejor, un nuevo paradigma de gestión del sector público que intenta integrar el derecho administrativo y las prácticas gerenciales tradicionales de un ente público con una metodología más orientada al resultado (el interés público), derivada del sector privado y dirigida a conseguir una mayor implicación en la gestión del sector público para permitir una mayor elasticidad y economicidad en los servicios demandados; una reorganización de la burocracia y de su correspondiente presupuesto de forma más eficiente; un papel que privilegie las funciones de coordinación y control, aligerando las de suministro directo de las prestaciones a los ciudadanos, que si se llevan a cabo por medio de los pasos previstos por el derecho administrativo son frecuentemente más costosas; una separación entre dirección y control, competencias ambas del órgano político, y gestión, prerrogativa del management⁷; una organización por procesos y por objetivos; una evaluación del rendimiento y el control de los resultados; una simplificación de los procedimientos para agilizar el acceso a los servicios; el recurso a las nuevas tecnologías, y, finalmente, una atención cada vez mayor a la calidad⁸.

⁷ Esto produce varios efectos, uno de los cuales es la verificación de los resultados del mandato de los políticos. Existe una estrecha conexión entre el logro de los objetivos de contenido económico-social demandados por la comunidad y la rendición de cuentas de los cargos electos por la colectividad. La dirección está obligada a asimilar este tipo de cultura, debiendo adquirir la mentalidad y el patrimonio de informaciones congruentes con este tipo de método. Además, el binomio eficiencia-eficacia-economía debe ser contemplado en función de los resultados.

⁸ Las sucesivas crisis financieras que han sufrido los estados capitalistas (a partir de los años 80, con mayor intensidad en los 90 y con todavía mayor crudeza en los últimos años) ha inducido a las autoridades públicas a tratar de desarrollar un papel de timonel (*steering*) y de coordinador, ligando los recursos públicos a los privados. La idea del *steering* (dirección, llevar el timón) ha exigido una redefinición de los papeles de los sujetos públicos, de modo que a la autoridad política le compete operar a un nivel estratégico, desvinculándose de la gestión operativa, que debe ser realizada por la maquinaria administrativa, al tiempo que las acciones política y administrativa se abren y facilitan la concertación entre lo público y lo privado, abandonando la visión de confrontación de las relaciones entre la autoridad pública y la empresa privada. Es precisamente en este contexto en el que se ha difundido la teoría del NPM, que pone en cuestión la existencia de una cultura y de formas gestión específicas de la administración pública, sosteniendo la necesidad de aplicar a esta última, con las adaptaciones necesarias, los principios y las técnicas de la gestión privada. La aplicación de los principios de

El cambio postulado por la Nueva Gestión Pública debería afectar a todo el sistema, incluida la relación entre política y administraciones públicas, constituyendo en sustancia un abandono del dirigismo centralista de las organizaciones públicas (Kickert⁹). No existe, sin embargo, un modelo uniforme de NGP, puesto que cada Estado los maneja de forma diferente, aunque permaneciendo firme el núcleo mínimo, constituido por la introducción en el sector público de los mecanismos del mercado y de la competitividad a través del recurso a la contractualización y a la managerialización (*Governance without government*)¹⁰.

No obstante, a partir de 2000, la escuela de la *Public Value Theory*¹¹, en parte basándose en Giddens¹², ha criticado la NGP, incluso frente a los retos

la gestión empresarial, por su parte, ha favorecido el desarrollo de alguno de los rasgos distintivos de la gobernanza, como la atención a la participación de los *stakeholders*, la coordinación de los diversos intereses en juego y la aplicación sistemática de los principios de eficacia, eficiencia, coherencia y transparencia de la intervención pública.

⁹ Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans y Koppenian, Joop F.M. (Eds.): *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* [Paperback]. SAGE Publications Ltd., 28/06/1997. Consultado en

http://books.google.es/books/about/Managing_Complex_Networks.html?id=IB09cQrna6oC&redir_esc=y

¹⁰ Cerrillo I Martínez Agustí (Coord. y traductor): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. (Estudios Goberna). Véase para este asunto, sobre todo, R.A.W. Rhodes: *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*, pp. 99-122 y Guy B. Peters y John Pierre: *¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública*, pp. 123-143. En <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>

¹¹ Benington, John y Moore, Mark.H. : *Public Value in Complex and Changing Times*. En John Benington y Mark H. Moore (eds.): *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave MacMillan, 2011, capítulo I. Consultado en

http://books.google.es/books?id=krYChvXfK6sC&pg=PT3&lpg=PT3&dq=John+Benington,+Mark+H.+Moore&source=bl&ots=q2DeAhfeSA&sig=-1nsvjp_RmOJR03YKEMqpaTM32w&hl=es&sa=X&ei=TUSqT6q6L6if0QWtsvT8Aw&ved=0CHoQ6AEwCA#v=onepage&q=John%20Benington%2C%20Mark%20H.%20Moore&f=false

Benington, John: *FROM PRIVATE CHOICE TO PUBLIC VALUE?* En J. Benington y M. Moore (eds): *In Search of Public Value – Beyond Private Choice*, New York, Palgrave, 2008. Draft Chapter by Professor John Benington. Consultado en http://www.cihm.leeds.ac.uk/document_downloads/John_BeningtonPrivate_Choice_to_Public_Value.pdf

¹² Patrick Dunleavy, Helen Z. Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. "New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance" *Journal of Public Administration Research and Theory* 16.3 (2006): 467-494. En <http://jerrybrito.pbworks.com/changes/f/Digital%25C2%25A0Era%25C2%25A0Governence%25C2%25A02006.pdf>

planteados por la información y la globalización. En síntesis, la *Public Value Theory* sostiene que, en el caso de los bienes públicos, el valor económico está vinculado indisolublemente al valor último, constituido por el capital social, la cohesión social, las relaciones sociales establecidas y también el significado social y la identidad cultural y el bienestar individual y el de la comunidad. Además, habría que considerar también el valor político, es decir, el valor añadido para el ámbito público, obtenido estimulando y sosteniendo el diálogo democrático y la participación activa de los ciudadanos, sin olvidar el valor ecológico en términos de promoción del desarrollo sostenible. Por lo tanto, en una realidad en continuo cambio, la centralidad del mercado, postulada por la NGP, y el dirigismo centralista de la gestión pública tradicional deberían ser sustituidos por una gobernanza llevada a cabo mediante la *Networks and Partnerships* y los *Civic leaders*.

1.5. Dirección estratégica-dirección política

Antes de abordar la cuestión de la dirección político-estratégica propiamente dicha, conviene hacer algunas consideraciones respecto de las nociones que engloba. Aunque en la práctica de la nueva gestión pública, dirección estratégica y dirección política son términos que se intercambian con frecuencia, parece necesario precisar en alguna medida ambas nociones.

La estrategia es el intento de orientar o de reorientar el desarrollo de la organización en el sentido determinado por las decisiones de la dirección (estratégica). El tipo de orientación elegido está determinado por el mandato confiado a la organización: Así, la idea de "venta" es central en las empresas privadas, mientras que el "mandato público" es el principal punto de referencia de las instituciones públicas. Es propio de la naturaleza de la conducta estratégica definir objetivos claros para la organización, orientarse al futuro, fundamentarse en un análisis de la organización en cuanto tal y de su entorno, limitarse a los elementos fundamentales de las prestaciones de la organización y esforzarse en atenerse a sus propias decisiones. La dirección estratégica se

distingue así en muchos aspectos de lo que solemos asociar con la práctica de la dirección política.

La política es, en democracia, el intento de organizar las actividades del Estado teniendo en cuenta los diferentes intereses presentes en la sociedad. El razonamiento político se encuentra, por ello, a menudo alejado del razonamiento de la gestión, que se apoya en una dirección estratégica. La estrategia se orienta a conseguir objetivos, mientras que la política trata de reunir mayorías. En la práctica de las instituciones públicas, sin embargo, política y estrategia no son objeto de una distinción abstracta, de forma que la dirección estratégica está situada en el mismo plano que la dirección política. A nivel de contenido, se encuentra, por el contrario, con frecuencia una distinción entre la conducta estratégico-política y la ejecución operativa. "Operativa" implica que se trata efectivamente de la ejecución de mandatos, de objetivos o de tareas, es decir, de la actividad cotidiana de la administración.

Tabla I
Conducta estratégica y ejecución operativa
(Elaboración propia)

| Crterios distintivos | Conducta estratégica | Ejecución operativa |
|----------------------|--|---|
| Objetivo principal | Determinar la orientación | Poner en marcha |
| Contenidos posibles | <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la institución en los próximos 4-10 años - Objetivos y medidas (programas) a medio plazo - Consignas destinadas a la administración de la institución - Fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos - Organización del trabajo | <ul style="list-style-type: none"> - Organización del trabajo - Contacto cotidiano con las unidades administrativas |
| Consignas | <ul style="list-style-type: none"> - Carta de servicios - Planificación de tareas y financieras - Planes de desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto anual (como interface para la estrategia) - Objetivos fijados con los colaboradores o los servicios - Instrucciones |

| | | |
|--------------------------------------|--|--|
| | | |
| Instrumentos de evaluación y control | <ul style="list-style-type: none"> - Informe sobre la planificación de las tareas y la financiera - Informe de situación a lo largo del año (<i>cockpit</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Informes semanales o mensuales - <i>Management by Walking around</i> - observar por sí mismo - Informes de trabajo, auditoría de gastos y prestaciones |

¿Qué debe hacer una institución pública que desea adoptar una dirección estratégica? En primer lugar, se trata de definir claramente el ámbito de sus funciones y de plantearse las siguientes cuestiones para cada uno de esos ámbitos: ¿Cuál es el margen de maniobra operacional y decisonal? Dicho de otra forma, dónde se puede y dónde no se puede tomar decisiones propias; ¿qué tareas debe llevar acabo efectivamente la institución?, ¿con qué finalidad se quieren ejecutar esas tareas por parte de la institución?, ¿cómo se sabe que se puede ejecutar por la institución esas tareas de forma satisfactoria?, ¿cómo evolucionarán en la institución las necesidades correspondientes a estas tareas?, ¿qué importancia tendrá para el futuro de la institución la ejecución de estas tareas? El análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles, riesgos y oportunidades de la institución puede constituir un instrumento susceptible de ayudar a responder a las cuestiones precedentes. Puede ser útil también comparar con otras instituciones de estructura semejante, así como las encuestas a la población, el análisis de los informes presentados en los medios de comunicación, los comentarios de determinados servicios públicos locales o regionales, el análisis de los recursos, etc.

El análisis de riesgos y oportunidades tiene en cuenta los cambios que se producen en el ambiente externo a la institución y considera si estos cambios tienen o no alguna repercusión sobre ella, más concretamente, la institución debe preguntarse si ella misma está preparada para afrontar dichos cambios.

El resultado de cuestionamiento de este tipo es una lista de tareas a llevar a cabo por la institución. Esta lista debe precisar el nivel de calidad requerido para cada tarea.

Además, la institución deberá contemplar campos de acción en los que sean deseables los cambios. La etapa siguiente consiste en organizar la ejecución. Se trata de plantearse qué es lo mejor para llevar a cabo la tarea, cuál debería ser el nivel de calidad de las prestaciones demandadas a la institución y sobre la base de qué criterios se puede determinar si el nivel de calidad de los servicios es el esperado.

¿Por qué una institución debería plantearse todas estas cuestiones? ¿En qué concierne a la institución la conducta político-estratégica? Si una organización quiere trabajar según los principios de la nueva gestión pública, debe:

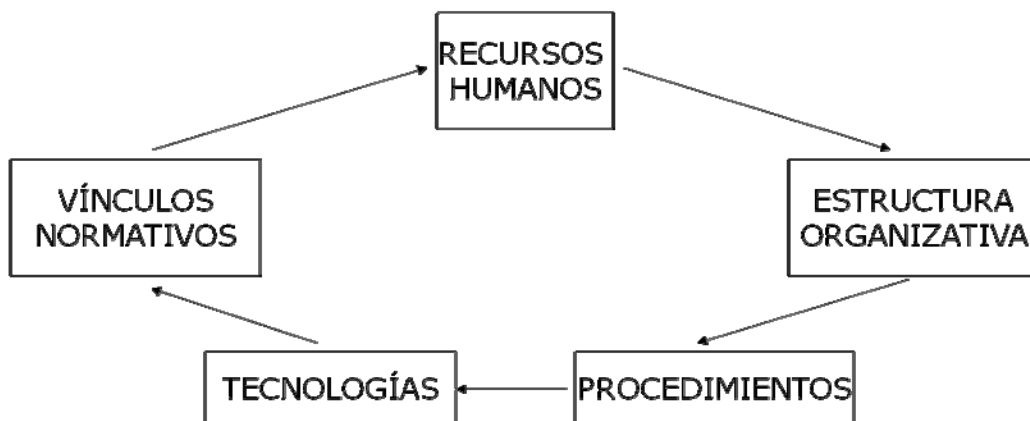
- atenerse a lo esencial y no perderse en los detalles,
- mirar al futuro, es decir, pensar la conducta a medio y largo plazo y no mezclar los asuntos corrientes,
- indicar claramente las prestaciones esperadas y precisar que su ejecución será objeto de una evaluación,
- dejar a los servicios administrativos una cierta autonomía en materia de ejecución de los servicios y reconocer el éxito de los colaboradores en lugar de atribuírselos a sí misma

La conducta político-estratégica de una institución es importante porque permite evitar, gracias a la previsión y a la delegación, actuar acuciados por la urgencia. La institución que mejor cumple su papel es aquella cuya presencia no es ya necesaria cuando se ejecutan sus consignas. Para llegar a un resultado de ese tipo, la institución debe tener una sólida confianza en sí misma, o, mejor, dicho, en la capacidad de sus componentes.

1.6. La programación como instrumento para llevar a cabo la calidad total en la administración pública

La administración pública es un sistema abierto caracterizado por la peculiaridad de los objetivos a conseguir y por la complejidad de las funciones de gobierno. A través de ella, las propuestas y demandas de los ciudadanos representan los input que deben ser redirigidos a ellos mismos bajo la forma de servicios. El sistema está constituido por elementos que interactúan entre sí condicionándose recíprocamente y determinando la naturaleza y los contenidos de la acción administrativa. Estos elementos son los recursos humanos, la estructura organizativa, los procedimientos, las tecnologías y los vínculos normativos, que pueden representarse como en la Figura 2.

Figura 2. Las variables del sistema
(Elaboración propia)



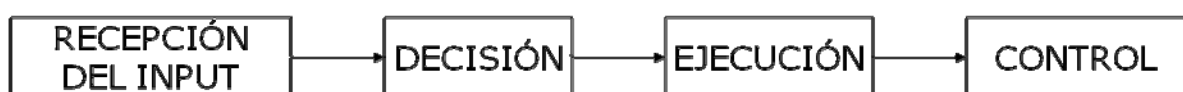
La eficacia de una organización es un índice que compara los resultados obtenidos con los deseados y depende del nivel de coherencia de las variables interdependientes, que deben elaborar un proceso interno de adaptación al exterior para garantizar una conducción unitaria de los varios aspectos de la gestión y de los mecanismos de coordinación. La eficacia se evalúa en un nivel intermedio, para considerar el número de actividades emprendidas con el

fin de alcanzar los objetivos perseguidos, y a un nivel terminal, para examinar el resultado final.

El rendimiento administrativo se basa en el modo de operar de la administración en relación al resultado útil que se pretende conseguir. El rendimiento, además de la eficacia, mide también la eficiencia del sistema, es decir, los costes de la transformación del input en el output en el esfuerzo por obtener el mejor producto posible sobre la base de los recursos disponibles. En el caso de la administración pública se habla de "eficiencia asignada", entendiendo con estos términos la medida de la satisfacción de los ciudadanos por la calidad de los productos y servicios ofrecidos por la administración. Desde este punto de vista de vista, hay que tener en cuenta que para la administración pública, cuando se habla de análisis de costes-beneficio no se consideran tan sólo las entradas y los desembolsos económicos de la institución, sino las ventajas y los sacrificios de los componentes de la sociedad a los que se dirige la actividad administrativa. En consecuencia, los efectos de la inversión pública se distinguen en: directos, que son los bienes y servicios producidos la institución; indirectos, que se refieren a los incrementos o decrementos de bienes y servicios en otros sectores; y secundarios, que son las modificaciones estructurales a largo plazo como las innovaciones tecnológicas.

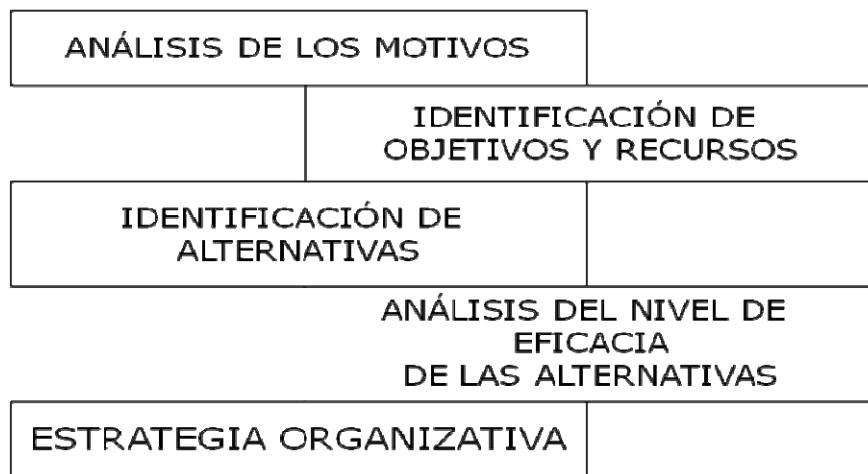
De todo ello, se pone de manifiesto que cada fase del proceso sistémico de la administración pública comporta procedimientos tendentes a situar las necesidades de la colectividad en una posición preeminente. Este proceso se modela sobre la base de un determinado iter formativo, que se puede representar gráficamente del siguiente modo (Figura 3):

Figura 3. Fases del proceso sistémico
(Elaboración propia)



Cuando la administración pública pone en marcha la actividad decisoria opera respetando los límites fijados por las normas legales. Dicha actividad decisoria se explicita en una serie de fases coordinadas que dan lugar al “proceso decisional” (Figura 4).

Figura 4. Fases del proceso decisional
 (Adaptado de CORDOBA BUENO, M., 2009; RUIZ PÉREZ, L.M., 2005 y ARIÑO, M.A., 2005)



La administración pública es la mediadora entre la política y la sociedad en cuanto que se ocupa de producir y proporcionar servicios para satisfacer las necesidades que el gobierno señala como prioritarios sobre la base de la evaluación de las demandas sociales y de los recursos disponibles. La sociedad, a su vez, recibe estos output y expresa satisfacción o insatisfacción, denunciando las carencias de las actuaciones de la administración pública. Hoy en día, buena parte de los usuarios demandan a la administración pública unos servicios de calidad, por lo que esta última debe orientar los procesos que generan los servicios a una mejora continua, evaluando periódicamente los niveles estándar conseguidos con los deseados y aportando las oportunas correcciones o integraciones. Y para alcanzar esta ambiciosa y exigente tarea necesita programar con la máxima atención cada una de las fases ejecutivas. La interacción entre política, administración pública y sociedad se representa

gráficamente en la Figura 5.

Figura 5. Interacción Política-Administración Pública- Sociedad
(Elaboración propia)



La programación viene entendida, así, como una actividad orientada a formular planes y programas con el fin de dirigir la acción de la administración pública a la realización de objetivos generales y específicos, tendentes a optimizar la utilización de los recursos empleados para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Como consecuencia de ello, requiere la actividad decisional vinculando la gestión a la ejecución de los comportamientos señalados como idóneos para conseguir los resultados predefinidos.

La programación debe delinear las diversas fases operativas que la contradistinguen, incluida la definición del presupuesto plurianual, del presupuesto previo del ejercicio y del plan ejecutivo de gestión. Dentro de esta misma programación deben incluirse la expresión cuantitativa de los resultados perseguidos en ella, además de representar elementos útiles para la evaluación de la gestión que se está realizando en la institución en ese momento y también la futura. En efecto, el realismo y el realismo de los presupuestos es el mejor testimonio de la fiabilidad y credibilidad de la

administración y la mejor fuente de información para valorar en ella la capacidad de mantener los compromisos políticos asumidos.

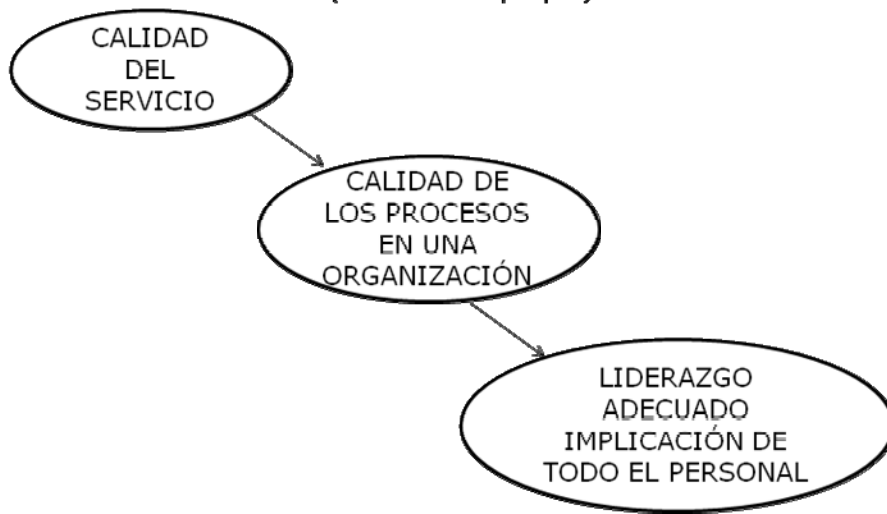
Hay que subrayar que junto a la tradicional función atribuida al presupuesto, orientada a asegurar el equilibrio financiero mediante la cobertura de los gastos a través de las entradas desde su misma previsión, se ha perfilado otra de la misma importancia de carácter económico-empresarial tendente a garantizar los principios de transparencia e imparcialidad de la acción administrativa. Según esta última, la definición de racionalidad económica impone que las decisiones de una administración se inserten en una lógica programatoria. El presupuesto marca la hoja de ruta en función de la situación de partida y pone de manifiesto los objetivos a alcanzar, así como los compromisos asumidos por cada uno de los sujetos interesados.

Precisamente, la convicción de que el usuario está situado en el centro del sistema ha dado lugar a la TQM (*Total Quality Management*), una técnica de gestión de los procesos productivos que utiliza instrumentos orientados a medir y evaluar tanto los elementos constitutivos de los bienes y servicios producidos, como los juicios expresados por los usuarios de dichos productos. La evaluación se confía, por tanto, a los destinatarios del servicio que toman en consideración principalmente tres elementos:

1. La validez técnica de las prestaciones del servicio, que debe poder satisfacer las necesidades por las que se ha creado la institución;
2. El tiempo de intervención, que permite considerar la más oportuna elección del momento;
3. La relación interactiva, o sea, la capacidad de la institución que presta el servicio de dialogar con el usuario para personalizar intervenciones y prestaciones.

La búsqueda de la calidad total afecta a todos los niveles de la organización (*Quality Bottom Up*) a partir de la alta dirección (*Quality Top Down*) según el siguiente proceso:

Figura 6. Proceso de la calidad total
(Elaboración propia)



Cada empleado debe ser responsable de la calidad de su trabajo, para lo que debe implicarse completamente en el proceso productivo de manera que la organización pueda llevar a cabo un proceso de mejora continua y conseguir niveles elevados de rendimiento, al mismo tiempo que se adapta a la racionalización de los costes, persigue la calidad de los servicios y tutela y salvaguarda los derechos de los usuarios.

2. LA ORIENTACIÓN A LA CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. La calidad de los servicios públicos

En los últimos años todos aquellos que prestan servicios públicos han advertido una fuerte exigencia para orientarse hacia la calidad. Esto ha estado determinado no sólo por la necesidad de organizar y gestionar el proceso de prestación del servicio según criterios empresariales, sino, sobre todo, por la creciente atención de la sociedad a los aspectos sustanciales de los servicios y a la evaluación de los resultados del sector público. Estos cambios en el marco de referencia han impulsado a la administración pública a centrarse ya no sólo, y principalmente, en los aspectos económico-financieros, sino también, y sobre todo, en la eficacia, en la medida del propio rendimiento y en la satisfacción de sus propios "clientes"; en definitiva, en la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos. La atención a la calidad de los servicios públicos permite considerar al ciudadano no ya como destinatario pasivo de las prestaciones dispensadas por los gestores públicos, sino como titular de derechos, protegidos, a su vez, por formas adecuadas de tutela. Como consecuencia de este cambio, se ha producido el reconocimiento de la centralidad de la *satisfacción del cliente* para las instituciones de servicio público y la administración pública.

¿En qué consiste la calidad de los servicios? Son muchas las definiciones que se han dado, y aunque cada una de ellas focaliza la atención en una característica concreta de la calidad, todas ellas convergen en el *grado de satisfacción del cliente respecto del servicio recibido*. De ahí se deriva que la calidad de un servicio depende estrechamente del juicio que el usuario da de la prestación recibida, sintetizado en la resultante de la relación entre calidad suministrada, expectativas del cliente y percepción del servicio recibido. Todas

estas aproximaciones han tenido el mérito de focalizar la atención en la definición de la calidad como producto/servicio junto a los procesos organizativos que contribuyen a su realización. En efecto, sólo de procesos bien gestionados y controlados surgen buenos productos y servicios. Desde este punto de vista, el concepto de calidad se convierte en un concepto general, pero aplicable a todas las realidades humanas, lo que cambia es la perspectiva de su dimensión, que va desde quien proporciona el producto a quien lo encarga y/o lo utiliza.

En los últimos años se han elaborado diferentes normativas sobre la prestación de servicios públicos y se han formalizado "cartas de servicios", documentos en los que el suministrador se compromete a proporcionar servicios de los que declara los estándares de calidad y las correspondientes acciones de tutela del consumidor en caso de inobservancia. En estas normativas se establece una obligación de la administración para prever objetivos específicos de mejora de las prestaciones en el momento de la planificación estratégica, promoviendo también la participación activa de las asociaciones de los representantes de los destinatarios de los servicios. Las normativas deben:

1. **centrar la atención** de las administraciones públicas sobre la calidad y la mejora continua. La calidad de las prestaciones depende de la capacidad de las administraciones para perseguir la mejora continua. Con la optimización constante del uso de los recursos disponibles y de los procesos de producción y prestación de servicios, las administraciones deben innovar tanto los procesos como los servicios finales y las políticas, en coherencia con los cambios de las necesidades a satisfacer, interpretando de forma estratégica y anticipatorio su propia misión institucional.
2. **recurrir** a la autoevaluación del rendimiento organizativo como obligatorio punto de partida de la mejora continua. El proceso de evaluación, que permite a una administración identificar claramente sus

fortalezas y las áreas en las puede y debe mejorar, debe traducirse en acciones de mejora planificadas y controladas en el tiempo para verificar su andadura.

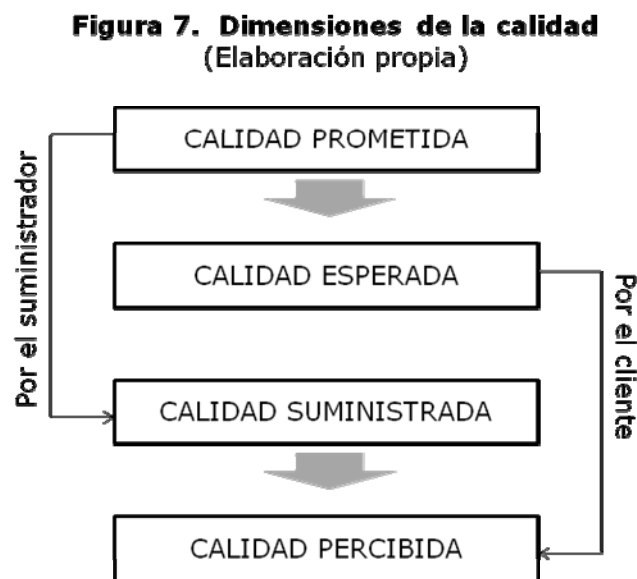
3. **delinear** una perspectiva clara de desarrollo de la política por la calidad en las administraciones públicas que, evaluando las experiencias existentes y los esfuerzos ya realizados, señale caminos concretos y metas compartidos.

En una institución de servicios de utilidad pública la calidad debe ser definida del mismo modo que la definen los clientes, de lo contrario, en los programas relativos a esta cuestión, se corre el riesgo de emprender acciones equivocadas y de invertir de mala manera tiempo y dinero. Se debe tener siempre presente que lo que realmente cuenta es la calidad como es percibida por el cliente. De esta forma, se pone de manifiesto que la *percepción de la calidad* es, sin duda alguna, *subjetiva*, no sólo porque es juzgada de manera diferente por el suministrador y por el cliente, sino también porque los consumidores individuales, que tienen exigencias y necesidades diferentes, se refieren a elementos del servicio en función, sobre todo, de las propias necesidades.

La Figura 9 ilustra gráficamente el grado de satisfacción del cliente (o juicio de calidad), que resulta de la comparación entre el nivel de servicio esperado y el nivel de servicio percibido: cuanto más elevada es la percepción del servicio, mejor será el grado de satisfacción del cliente, y viceversa. En conclusión, el ciudadano está satisfecho del servicio cuando éste satisface sus necesidades (recibe valor) y cuando aquel recibe lo que espera (colma las expectativas).

2.2. Las dimensiones de la calidad del servicio

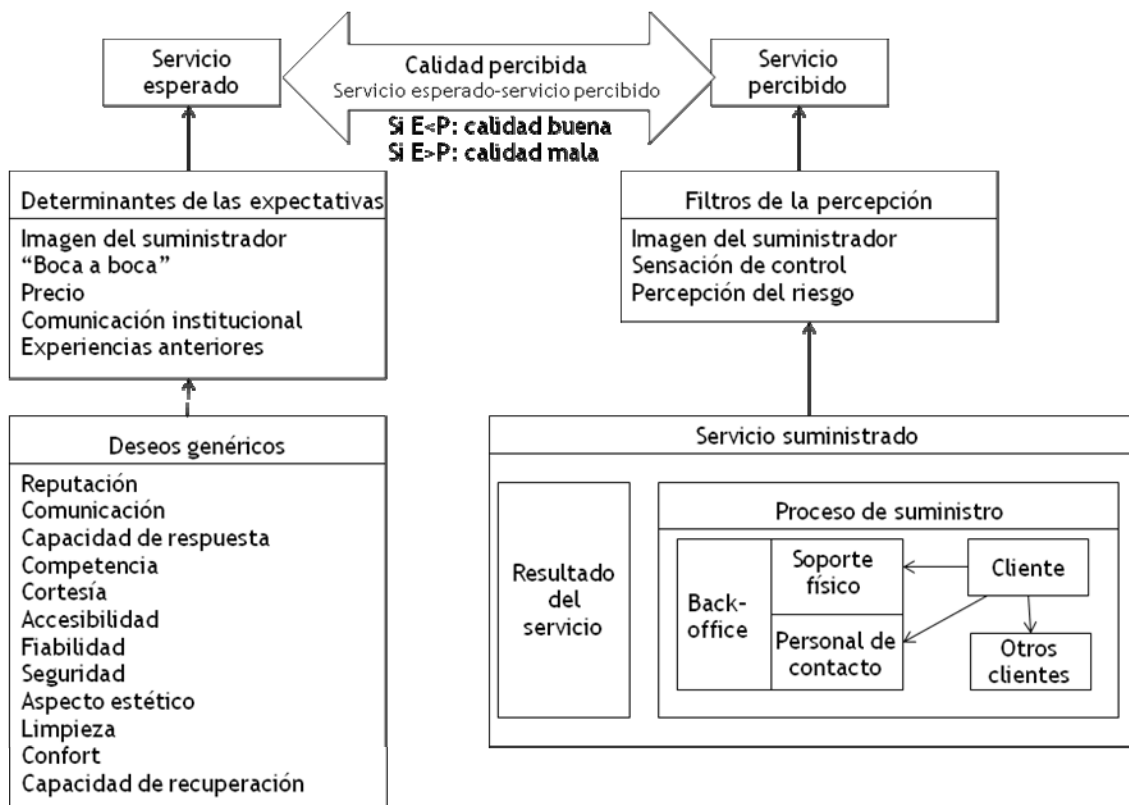
Como ya se ha indicado, la calidad no es un concepto unívoco, sino que se mide según varios puntos de vista (el cliente y el prestador del servicio) y en momentos diferentes. Sintéticamente, las dimensiones asumidas por la calidad pueden ser definidas tal y como se representan en la Figura 7.



Desde el punto de vista del cliente, la calidad se declina en dos aspectos: la *calidad esperada*, que representa el nivel de la prestación que cliente espera recibir, y la *calidad percibida*, que es la evaluación del cliente tras haber recibido la prestación. Para el suministrador del servicio, las dimensiones se refieren a la *calidad prometida* y a la *calidad suministrada*. La primera concierne al nivel de calidad del servicio y de las prestaciones que la institución ha prometido a los clientes a través de formas directas e indirectas de comunicación. La *calidad suministrada*, sin embargo, es el nivel de servicio que ha efectivamente producido y suministrado al cliente.

En la Figura 8 se resumen las relaciones existentes entre las dimensiones de la calidad anteriormente indicadas y las variables que intervienen en su formación: sobre la formación del *servicio prometido y esperado* (imagen institucional, comunicación, experiencias precedentes, reputación, competencia, capacidad de recuperación), sobre la formación del *servicio percibido* (la experiencia en su conjunto que el cliente ha madurado respecto a la prestación recibida) y, finalmente, sobre el *servicio suministrado*, que depende estrechamente del proceso de prestación del servicio. En la combinación de las relaciones que se producen entre estas cuatro dimensiones de la calidad se forma la satisfacción real del cliente o, por el contrario, su percepción de insatisfacción.

Figura 8. Relaciones entre las dimensiones de la calidad y las variables que intervienen en su formación
(Zeithaml, Berry y Parasuraman, 1992)



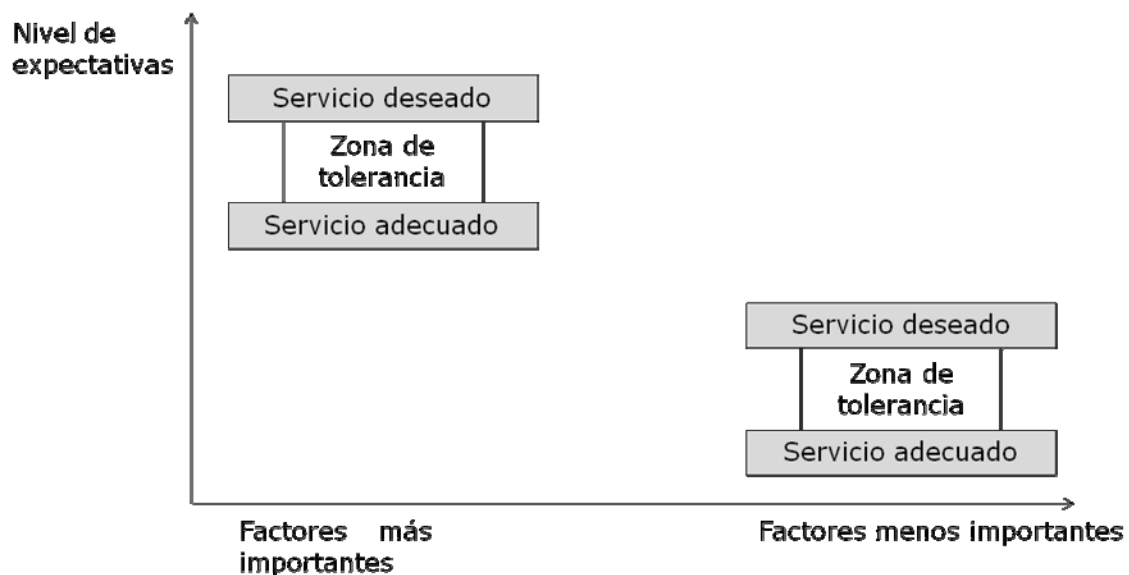
La *calidad esperada*, o sea, las expectativas del cliente sobre las específicas del servicio que va a recibir, está condicionada por números elementos, como, por ejemplo, la imagen institucional, el "boca a boca", las necesidades del cliente, la experiencia pasada, la comunicación de la institución con el "mercado"... Es necesario que la empresa o institución, además de prestar atención a la coherencia entre la calidad comunicada (*prometida*) y la que puede realmente proporcionar (*suministrada*), no olvide controlar los aspectos que influyen en las expectativas de los clientes y que se sintetizan en la imagen institucional, es decir, debe prestar atención a la proyección sobre los clientes de su modo de ser y de operar. La institución, por lo tanto, debe ser consciente del proceso que activa con las promesas que hace y, en consecuencia, no debe hacer falsas promesas a los clientes, puesto que les induciría a la formación de expectativas irreales que no responderían a la capacidad de respuesta de la institución. En la formación de las expectativas, el "boca a boca" es un elemento determinante en grado de influir tanto en términos negativos (comunicando experiencias negativas) como positivos las expectativas del cliente y de la imagen institucional.

El nivel del *servicio esperado* no se puede definir unívocamente. Zeithaml y Bitner¹³ han elaborado un ranking de servicio esperado cuyo nivel máximo es el *servicio deseado*, o sea, el nivel de *performance* del servicio que el cliente desea recibir, mientras que el *servicio adecuado* representa el nivel mínimo de *performance* que el cliente está dispuesto a aceptar. La diferencia entre el servicio deseado y el adecuado define una *zona de tolerancia* dentro de la cual puede situarse el nivel de calidad recibida por el cliente. Si la calidad percibida se sitúa por debajo de la zona de tolerancia, la *performance* empresarial o institucional no satisface las expectativas del cliente y el juicio que formulará sobre el servicio recibido será inevitablemente negativo. La zona de tolerancia

¹³ Zeithaml, Valerie A. y Bitner, Mary J.: *Marketing de servicios: Un enfoque de integración del cliente a la empresa*. México: McGraw-Hill, 2002.

se caracteriza por una gama de niveles que varían ya sea en relación a los diversos clientes (más o menos exigentes), ya sea en relación a los componentes del servicio (más o menos importantes).

Figura 9. Zonas de tolerancia para los diversos componentes del servicio
(Zeitmhaml, V.A. y Bitneer, M.J., 2002)



Dada la singular naturaleza del servicio (intangibilidad, inmaterialidad, no estandarización, etc.), en el "momento de la verdad", es decir, en el momento de recibir el servicio, el cliente recibirá simultáneamente un *objeto* (qué recibe) y una *modalidad* (cómo lo recibe). Lo que el cliente recibe es la *calidad técnica*, aquello con lo que el cliente se queda cuando el proceso de producción y las interacciones comprador-vendedor han terminado. La calidad técnica, pues, se refiere a la dimensión objetiva del resultado, o sea, a todos los aspectos concretos y mensurables objetivamente de la actividad de servicio. *Cómo* lo recibe es la *calidad funcional*, ligada, por el contrario, al proceso e influida por el *modo en el que se recibe el servicio* y por el *modo en que se experimenta el proceso simultáneo de la producción o del consumo*.

Una institución, para poder obtener de su cliente un juicio sobre la calidad percibida, debe invertir en las dos dimensiones fundamentales de la calidad

total: la *calidad técnica* (lo que el cliente recibe) y la *calidad funcional* (cómo lo recibe). Pero, sobre todo, actuando sobre la dimensión funcional de la calidad puede ofrecer un valor mayor al cliente y, obteniendo un juicio positivo de calidad, sentar las bases para incrementar su competitividad. La calidad funcional está estrechamente ligada a las interacciones comprador-vendedor y, por lo tanto, al proceso de prestación y disfrute del servicio.

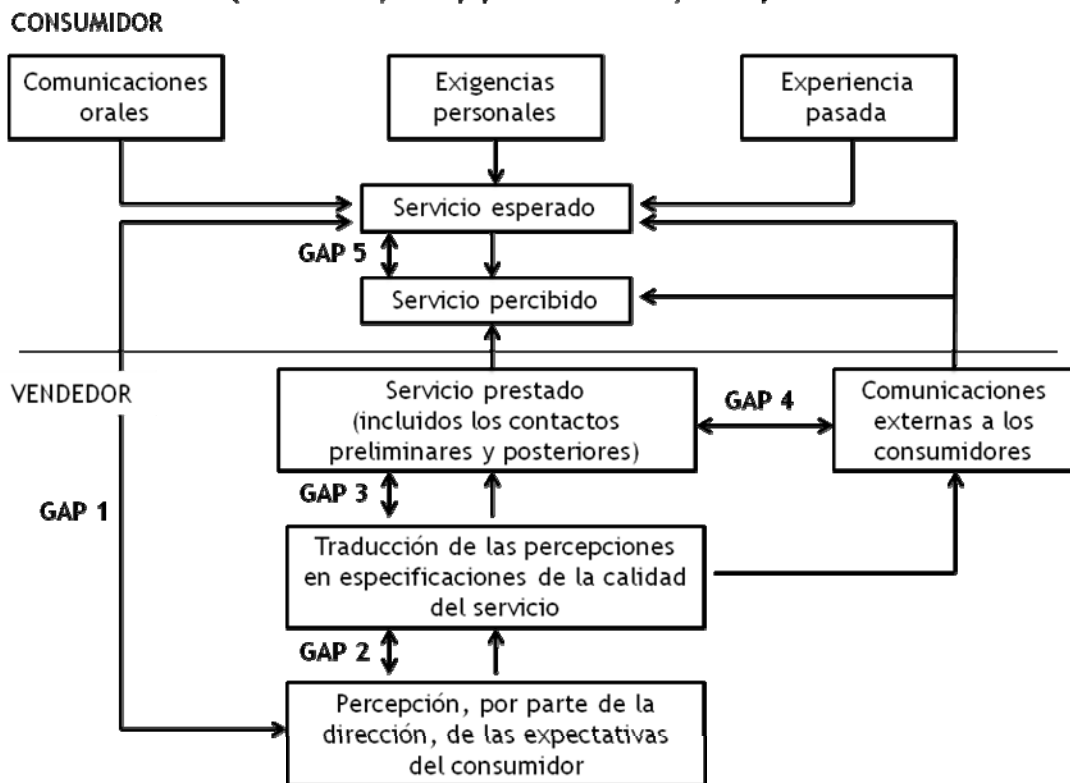
2.3. El modelo de los *gap*

Cuando la prestación de un servicio no corresponde a las expectativas del cliente puede deberse a numerosos *gap*, es decir, errores de comprensión/transmisión de informaciones que pueden suceder en las diferentes fases del proceso de realización de un servicio. Efectivamente, la entrega al cliente de un producto (un servicio) de calidad inadecuada puede derivarse de uno cualquiera (o de más de uno) de los *gap* de la calidad representados en la Figura 10. En consecuencia, es necesario tener siempre bajo control la coherencia del proceso completo de producción del servicio y vigilar continuamente la correcta comprensión/transmisión de la información en los diferentes pasos. Zeithaml y Bitner¹⁴ distinguen cinco *gap* del suministrador (los cuatro primeros) y del cliente (el último), que son:

- *gap* 1: no saber qué esperan los clientes
- *gap* 2: no seleccionar los aspectos y los estándares de servicio más apropiados
- *gap* 3: no operar según los estándares de servicio
- *gap* 4: no proporcionar una "performance" en línea con las promesas
- *gap* 5: no recibir lo que se espera

¹⁴ Zeithaml, Valerie A. y Bitner, Mary J.: *op.cit.* 2002.

Figura 10. El modelo del Gap Analysis
(Zeithaml, Berry y Parasuraman, 1992)



2.3. Factores, indicadores y estándares de la calidad

El cliente tiene expectativas específicas, a menudo inconscientes, respecto a los diferentes aspectos de la prestación, aunque, cuando se le solicita que exprese un juicio sobre el servicio recibido, suele valorar un hecho concreto y no el servicio en su conjunto. Un juicio sintético de satisfacción, sin embargo, no permite comprender qué características del servicio son las más adecuadas a las expectativas y cuales la menos. Por lo tanto, es indispensable llevar a cabo una investigación acerca de la satisfacción del cliente para que emerja su juicio sobre los aspectos concretos del servicio, ya que sólo así se podrá intervenir para consolidar los adecuados y corregir los que no lo sean.

Además, si la calidad no se contempla en los atributos concretos que la constituyen, no será posible traducirla en indicadores ni identificar, a través de

la evaluación de la “performance” conseguida por el servicio, sus puntos fuertes –los que determinan el éxito- ni sus puntos débiles –los que, por el contrario, lo amenazan-. Esta relación detallada será útil también para la formulación de las acciones a emprender sobre los aspectos concretos surgidos en la encuesta para conseguir, a través de su activación, el objetivo de mejora continua. Es conveniente subrayar que, cuando se procede a la concreción de los componentes de la calidad de un servicio, es conveniente, en un primer momento, que la lista sea muy amplia, puesto que sólo partiendo de un análisis detallado del servicio a evaluar es posible no descuidar aspecto alguno. Posteriormente, se deberán seleccionar los *factores de calidad* más relevantes, es decir, aquellos que contribuyen en mayor medida a procurar la satisfacción del cliente.

En el ámbito de los servicios públicos los distintos aspectos de la calidad asumen configuraciones diversas a causa de la heterogeneidad de los servicios. En términos generales, sin embargo, es posible identificar tres aspectos esenciales de la calidad: la *validez técnica de las prestaciones de servicio*, o, lo que es lo mismo, su capacidad de responder a la necesidad a la que se orientan y de resolver problemas; el *tiempo de intervención*, es decir, la capacidad de preparar la intervención técnica en el momento más oportuno (flexibilidad organizativa) tanto para el prestador del servicio como para el usuario; la *orientación intersubjetiva*, o sea, la capacidad de establecer una relación interactiva y de comunicación con los sujetos usuarios del servicio. Una forma de traducir operativamente los aspectos precedentemente indicados es la siguiente tabla, que se refiere a los objetivos, las acciones y los factores de intervención (*driver*) a través de los cuales conseguir y mejorar la calidad en el servicio público. De la lectura de la tabla emergen cuatro objetivos estratégicos para la mejora de la satisfacción de los usuarios, que son facilitar el acceso a los servicios, mejorar la prestación del servicio, controlar y corregir los servicios y, finalmente, innovar y evolucionar los servicios. Correspondiendo a cada uno de ellos se han identificado acciones y *driver* con

el fin de facilitar la comprensión y la gestión de los aspectos críticos del proceso de prestación del servicio.

Tabla II. El árbol de la calidad

| Objetivos | Acciones | Factores de intervención |
|---|--|--|
| Facilitar el acceso a los servicios Mejorar la prestación del servicio | <ul style="list-style-type: none"> - Hacer que se conozcan los servicios - Procurar y orientar su uso - Garantizar el conocimiento de los procedimientos - Acelerar los servicios - Facilitar al cliente su implementación - Usar un lenguaje comprensible - Hacer más fácil y cómoda la espera - Adecuar el servicio a las exigencias de las personas | <i>Información</i> <i>Acogida</i> <i>Transparencia</i> <i>Rapidez</i> <i>Comodidad</i> <i>Claridad</i> <i>Gestión de las esperas</i> <i>Personalización</i> |
| Controlar y corregir el servicio | <ul style="list-style-type: none"> - Reducir y prevenir los errores - Asegurar la constancia cualitativa del servicio - Gestionar los imprevistos - Escuchar al usuario y hacerle evaluar el servicio | <i>Fiabilidad</i> <i>Estándar</i> <i>Rapidez de respuesta</i> <i>Escucha</i> |
| Innovar y hacer evolucionar el servicio | <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar el uso y enriquecer el servicio - Potenciar el servicio en las capas sociales débiles - Hacer evolucionar el servicio | <i>Enriquecimiento</i> <i>Usuarios concretos</i> <i>Innovación</i> |

El primer paso en el análisis de la calidad es la descripción detallada de la prestación, puesto que, sólo a través de su descomposición analítica es posible identificar sus factores de calidad, es decir, los atributos del servicio que participan en la creación del valor a proporcionar al cliente. En la Tabla III se relacionan los factores de calidad destacados por Grönroos¹⁵, que son de tipo transversal, o sea, comunes a todos los servicios. El primero, *profesionalidad y competencia*, hace referencia a dimensiones de la calidad del resultado (*calidad funcional*) y, al final, la reputación y credibilidad se refieren a la imagen institucional como agente de filtro tras las dos dimensiones de la calidad. Por tanto, la identificación de los factores de calidad concierne a los componentes de la *calidad técnica* (más fácilmente mensurables con indicadores métricos) y a los de la *calidad funcional* (mensurables con indicadores ordinales).

El árbol se articula en dos niveles; en el primer nivel se sitúan los aspectos principales que caracterizan la gestión del servicio: acceso del usuario, prestación y disfrute del servicio, control y corrección de los errores y de las actuaciones ineficientes, innovación y mejora del servicio; en el segundo nivel, para cada una de las áreas, se sitúan los componentes del servicio, que son: para el área de acceso al servicio, información, acogida, transparencia, para el área de suministro del servicio, velocidad, comodidad, claridad, gestión de la espera y personalización, para el área de control y corrección del servicio, fiabilidad, estándar, rapidez de respuesta, escucha, y, finalmente, para el área de innovación y mejora del servicio, enriquecimiento, usuarios concretos e innovación.

El árbol pone de manifiesto la transversalidad de la comunicación en las tres fases del ciclo vital de los servicios. En la fase de acceso, la comunicación se orienta sobre todo a una información sobre las características y el

¹⁵ Grönroos, Christian: *Marketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*. Madrid: Díaz de Santos, 1994

funcionamiento de los servicios; en la fase de prestación del servicio, la comunicación se realiza principalmente como simplificación del lenguaje y conocimiento del usuario; en la fase de control, la comunicación es sobre todo escucha y creación de un feed-back con los usuarios sobre el nivel de calidad del servicio.

Tabla III. Los factores de calidad del servicio¹⁶

| Parasuraman et al. 1985 | Servqual, 1991 | Gronroos, 1994 |
|--|------------------------|---------------------------------|
| Competencia Seguridad | Capacidad de seguridad | Profesionalidad Competencia |
| Comunicación Cortesía Comprender/conocer al cliente | Empatía | Actitud y comportamiento |
| Fiabilidad | Fiabilidad | Fiabilidad y confianza |
| Capacidad de respuesta | Capacidad de respuesta | Capacidad de remediar |
| Credibilidad | | Reputación y credibilidad |
| Acceso | | Accesibilidad y flexibilidad |
| Actividades tangibles | Elementos tangibles | |

Un criterio adecuado para analizar de forma exhaustiva el servicio es considerar los factores de calidad de sus componentes básicos: estructura, personas, proceso. A través de estos componentes, siempre presentes en cualquier servicio suministrado, es posible identificar todos los aspectos del servicio. Una forma alternativa a este método apenas esbozado es concentrar la atención sobre el *proceso* y, recorriéndolo en todas sus fases de realización,

¹⁶ Parasuraman, A.; Zeithaml, V. y Berry, L.: A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing* 49(4), 1985, pp. 41-50. En <http://areas.kenan-flagler.unc.edu/Marketing/FacultyStaff/zeithaml/Selected%20Publications/A%20Conceptual%20Model%20of%20Service%20Quality%20and%20Its%20Implications%20for%20Future%20Research.pdf>
A.; Parasuraman, A.; Zeithaml, V. y Berry, L.: : Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale. *Journal of Retailing*, 67(4), 1991, pp. 420-450. En <http://areas.kenan-flagler.unc.edu/Marketing/FacultyStaff/zeithaml/Selected%20Publications/Refinement%20and%20Reassessment%20of%20the%20SERVQUAL%20Scale.pdf>
Grönroos, Christian, 1994, op. cit.

detenerse en los *factores de calidad* relativos a la *estructura* y a las *personas* que caracterizan cada una de las fases identificadas.

Tras haber determinado los atributos (*factores de calidad*) que caracterizan el servicio objeto de evaluación, es necesario especificar, para cada uno de ellos, el *indicador de calidad* relativo, es decir, el parámetro (en algunos casos parámetros) que permiten medir el nivel de "performance" alcanzado. Los indicadores de calidad pueden ser definidos como dispositivos de alarma de los aspectos esenciales del sistema, para comprobar el normal funcionamiento del sistema y sacar a la luz posibles disfunciones¹⁷. El valor de un indicador es una medida que informa sobre los cambios del fenómeno que se está observando a lo largo del tiempo, pero no informa, o lo hace mucho menor medida, de las causas y de las eventuales acciones correctivas a llevar a cabo para solucionar los problemas. Los indicadores se seleccionan de acuerdo con los siguientes criterios: *reconoscibilidad* y *simplicidad*; *validez* en relación al factor de calidad considerado; *economicidad*, o sea, que sea fácil encontrar, y *fiabilidad* de la medida obtenida. Es fundamental no cometer el error de confundir los atributos con los indicadores: el atributo, o factor de calidad, representa una característica del servicio que contribuye a crear valor para el cliente, mientras que el indicador es el medio a través del cual se mide y se evalúa el atributo.

Los indicadores se clasifican según el fin y según los medios. En el primer caso, hay *indicadores de resultado*, que miden el output del proceso de prestación de los servicios, verificando la relación entre los resultados conseguidos y los objetivos de calidad programados; en el segundo caso, están los *indicadores*

¹⁷ Se podría comparar con el panel de instrumentos de un coche, que, a través de un sistema de "chivatos" luminosos permite tener bajo control continuamente una serie de variables como la velocidad, el nivel del carburante, la temperatura del agua, etc. El correcto funcionamiento del sistema de indicadores permite conocer el grado de fiabilidad del sistema y evaluar si continuar o no la marcha.

de proceso, que miden los factores de calidad organizativos y estructurales existentes que contribuyen a determinar el nivel de calidad de los servicios suministrados. Los indicadores, para ser significativos, deben responder a las características de relevancia, si se asocia a un factor de calidad importante para la satisfacción del usuario, *recursividad*, si es posible calcularlo en todos los servicios suministrados, y *contigüidad*, cuando la variable medida está directamente relacionada con el factor de calidad a evaluar.

Los indicadores pueden ser, además, de tres tipos. En primer lugar, *indicadores nominales*, que son aquellos que indican si una estructura, una función, un organismo, un recurso, un objetivo, etc. están más o menos presentes, más o menos tenidos en cuenta y más o menos operativos. En segundo lugar, *indicadores métricos*, que informan de la cantidad, tiempos, espacios, números, porcentajes, etc. controlables en la organización o en el día a día de una institución. Los indicadores métricos son fáciles de gestionar y responden a la exigencia de una verificación automática de las variaciones que sea funcional a las opciones de intervención. Finalmente, los *indicadores ordinales* ponen de manifiesto los diversos grados algo, no son fácilmente cuantificables, sino que tienen más que ver con la percepción, y producen un juicio cualitativo que requiere el recurso a entrevistas y cuestionarios. Son, por lo tanto, más complejos de gestionar y, aunque estimulan respuestas cuantitativas, presuponen una dimensión subjetiva rica de variables implícitas.

La caracterización de los indicadores requiere, posteriormente, que sean definidos los valores estándar de referencia respecto a los que evaluar el nivel de calidad del servicio suministrado. La *definición del estándar* es un punto clave en todo el proceso de control de la calidad. En las instituciones de servicios públicos el estándar es asumido como calidad prometida y se explicita en la "carta de servicios". En consecuencia, la institución se compromete a proporcionar determinadas prestaciones y, en caso contrario, el cliente tiene derecho a reclamar. El estándar de calidad se convierte así en el punto de

referencia para valorar las prestaciones suministradas y recibidas. El estándar puede:

- derivarse de aportaciones teóricas y metodológicas producidas por la disciplina y la práctica profesional (por ejemplo, porcentaje de infecciones post-operatorias);
- ser establecido por una normativa general (nacional, regional, local...) (por ejemplo, idoneidad de los locales, iluminación, amplitud, seguridad...);
- representar objetivos autónomamente definidos por la institución prestadora del servicio (como, por ejemplo, los tiempos máximos para ejecutar el servicio);
- ser fruto de condiciones organizativas y procedimentales consideradas útiles para producir servicios de calidad (por ejemplo, la observancia de determinados protocolos).

3. LIDERAZGO Y MODELO ORGANIZATIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3.1. La administración pública y el papel del dirigente (modelo burocrático vs. modelo telocrático)

Parece oportuno partir de la consideración de que los objetivos de las políticas de reforma de las administraciones públicas deben ser ambiciosos y requieren un salto de calidad: la evolución desde un modelo -cultural, organizativo y relacional- a otro modelo diferente. Se trata, por tanto, de pasar de un modelo *burocrático* a un modelo *telocrático*¹⁸.

Un esquema de análisis organizativo inspirado en la clásica bipolarización de modelos teóricos (solidaridad mecánica-solidaridad orgánica) ya elaborado por Durkheim¹⁹ y construido sobre la base de los estudios realizados para la individualización de un nuevo paradigma de dirección más participativa. Con objeto de facilitar una mejor comprensión de este fenómeno, hemos singularizado los elementos organizativos que, a nuestro parecer, caracterizan y distinguen el paso del modelo burocrático al modelo telocrático, que se indican en la Tabla IV.

¹⁸ Del griego *telos*, literalmente fin, objetivo (conjunto de instrumentos para alcanzar un fin u objetivo).

¹⁹ Durkheim, E.: De la división du travail social. Paris: PUF, 1967. Trad. Española: La división del trabajo social. Madrid: Akal, 1982. Bruns, T. y Stalker, M. *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961; cap. 8 en http://www.sagepub.com/upm-data/27412_8.pdf.

Tabla IV

EVOLUCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL MODELO BUROCRÁTICO AL MODELO TELOCRÁTICO

(Elaboración propia²⁰)

| ELEMENTOS ORGANIZATIVOS | MODELO <i>BUROCRÁTICO</i> | MODELO <i>TELOCRÁTICO</i> |
|--------------------------|---|---|
| 1. Ambiente | Previsible | Turbulento |
| 2. Estrategia | Actos administrativos Conservación/mantenimiento Nichos | Objetivos Evolutiva/Innovadora Personalización/calidad |
| 3. Estructura | Pirámide centralizada Rígida Compartimentos estancos | En red / Descentralizada Flexible Circularidad/Feedback |
| 4. Sistema decisional | Responsabilidad escasa Delegación escasa Poco oportuno | Responsabilidad sobre los objetivos Delega por competencia Oportuno |
| 5. Liderazgo | Autoritario/Laissez faire Burocrático Adaptativo | Participativo Innovador Profesional |
| 6. Relaciones sindicales | Corporativas | Participativas Objetivos compartidos |

Si bien este es el reto de las políticas de reforma, también es oportuno subrayar que los cambios organizativos y culturales ligados con la consecución de estos objetivos y, por lo tanto, el paso de un modelo burocrático a otro telocrático, incluso teóricamente, no son mecánica y homogéneamente

²⁰ Véase Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Gómez Bahillo, Carlos. Burocracia y administración pública, 5campus.com, Sociología, <http://www.5campus.com/leccion/burocracia>, 2006. Burns, T. y Stalker, G.: *The Management of Innovation*, London: Tavistock., 1961. Parte V, Open System Rational Models, capítulo 8, pp. 103-108. En http://www.sagepub.com/upm-data/27412_8.pdf. Velasco Balmaseda, Eva: *La gestión de la innovación: elementos integrantes y su aplicación en empresas innovadoras del País Vasco*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2010. Hidalgo Nuchera, Antonio: *La gestión de la innovación y la tecnología en las organizaciones*. Madrid: Pirámide, 2002. Butera, Federico: *El cambio organizativo en la gran empresa en Italia: cultura industrial, conflicto, adaptación y nuevas tecnologías*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

transferibles a la realidad concreta de las diferentes administraciones públicas por la mera acción de una norma legislativa innovadora.

No se puede pensar en un auténtico cambio sólo a través de la configuración de un nuevo cuadro normativo, ya que la capacidad de la norma legislativa, aunque innovadora, para conducir a los necesarios cambios en la cultura organizacional y en los comportamientos no es suficiente para dicho fin. Hay que tener en cuenta la extrema variedad de situaciones y contextos (organizativos, culturales y relacionales) de los distintos órganos administrativos. La administración pública está constituida por realidades diversas y específicas, por lo que no puede ser analizada en "singular", sino en "plural", con categorías interpretativas orientadas a la "unidad" y no a la "uniformidad", a la "descentración" más que a la "verticalización burocrática" y a la "autonomía" en lugar de a la "subordinación jerárquica". En efecto, salvo escasa excepciones, estos ambiciosos objetivos no siempre han sido planteados coherentemente y tampoco han sido alcanzados eficazmente, sobre todo porque, a la hora de implementar reformas, en la administración pública se han encontrado rigideces, resistencia al cambio y tendencia a conservar posiciones de poder, pequeños privilegios y réditos adquiridos en el sistema burocrático precedente.

En este marco debe insertarse cualquier reforma administrativa que pretenda reducir el número de organismos para eliminar duplicidades y de cohesionarlos de modo que puedan llevar a cabo mejor y más eficientemente los servicios que prestan. Esta forma de reorganización presenta no pocas dificultades en la fase de implementación, ya que para llevarla a término eficazmente son necesarios apoyos tendentes a distribuir de manera diferente el poder organizativo entre las diversas estructuras, a modificar las funciones profesionales y personales y a asignar actividades y tareas en base a las competencias profesionales reales demandadas por este nuevo modelo de organización.

Hay que precisar que la reforma administrativa está estrechamente ligada a otro tipo de reforma que constituye el eje central del proceso de modernización de los instrumentos normativos: la reforma de la dirección. La primera actúa en el plano estructural, la segunda en la organización profesional. En este ámbito de reformas administrativas consistentes se otorga a los dirigentes una función importante y significativa, hasta el punto que se convierten en el corazón del sistema, a los que se pide que contribuyan decisivamente a la construcción de una cultura organizativa y gerencial de tipo "managerial", directivo y no tanto administrativo, capaz de responder adecuadamente a los retos que presenta el nuevo escenario económico, político, social y profesional. La opción "directiva" comporta un nuevo estilo de dirección que requiere, en primer lugar, la determinación previa (por parte de los órganos políticos responsables de los programas) de los objetivos y de las prioridades; en segundo lugar, la asignación de recursos financieros, instrumentales y humanos acordes a los objetivos fijados y, en tercer lugar, el establecimiento de parámetros de evaluación de los resultados en relación a los objetivos programados. En este sentido, se habla del paso de la cultura de la norma a la cultura del resultado, o bien de un modo nuevo de concebir la norma como instrumental a la consecución de los objetivos de la Administración²¹.

Porque si bien es verdad que, en la administración tradicional, a los dirigentes se les pedía que garantizaran el respeto a la ley y demostrar una competencia esencialmente normativa y procedimental, ahora, en esta nueva fase de la administración pública, se les demanda la plena realización de los objetivos fijados por la autoridad política en la dirección de una acción administrativa orientada a los intereses públicos con eficacia, eficiencia y economía. Es plenamente coherente con esto tanto la atribución de nuevas funciones y nuevas competencias a los dirigentes, como la introducción de instituciones administrativas inspirados en la lógica "directiva" y eficientística con el objetivo

²¹ Dell áringa, C., Della Rocca G., Keller B., *Strategic choices in reforming public service employment: an international handbook*, Basingstoke, New York, 2001

de desarrollar específicamente una responsabilidad sobre los resultados. Es más, para que el proceso de reconfiguración avance y se desarrolle, es necesario que se modifiquen también las lógicas de acción de los actores, de la acción administrativa, sus elecciones, culturas y valores. En resumen, los cambios deben presentarse más como un espacio a explorar que como un conjunto de normas a aplicar, de ahí la importancia de centrarse en las capacidades de cada uno de los directivos para interpretar y sostener los cambios, ya que las posibilidades de innovación radican precisamente en esas capacidades.

El cambio se atiene, sustancialmente, a la necesidad de una redefinición de la profesionalidad directiva que incite a los nuevos dirigentes a una cada vez mayor responsabilidad sobre las consecuencias de sus acciones. Los mayores retos profesionales requeridos a los dirigentes proceden precisamente de su capacidad para gestionar el proceso de cambio. El gobierno de estos cambios presupone, en efecto, la construcción de una "cultura profesional" adecuada orientada a la consecución de resultados, de tal forma que se pueda ir produciendo la gradual transformación del actual modelo organizativo a menudo todavía inspirado en la tradición burocrática.

Se considera crucial, por tanto, la determinación de una dirección capaz de gestionar el cambio y de desarrollar nuevas competencias estratégicas, no sólo hacia el interior de la administración (procedimientos y gestión), sino también hacia el exterior, identificando y gestionando las exigencias imprevisibles de la sociedad que cambia. En otros términos, concierne a los políticos la evaluación y la individualización de aquello que merece tutela, su adaptación y su síntesis política, mientras que debe ser competencia de los directivos la elección de los instrumentos técnicos para alcanzar los objetivos, el ejercicio del poder de gestión y la adopción de las medidas necesarias para la utilización integral de los distintos recursos organizativos.

3.2. El liderazgo y el cambio organizativo

Cualquier reforma de la función directiva se inserta en un escenario de grandes transformaciones estructurales de las administraciones públicas que, en la puesta en marcha de las necesarias reformas, se enfrentan a la presencia de inevitables situaciones críticas que sólo pueden resolverse mediante la activación de un proceso de cambio.

A este respecto, es particularmente interesante el estudio de la OCDE sobre los procesos de cambio en las administraciones públicas de los países tecnológicamente más avanzados, en el que se ponen de manifiesto precisamente esas situaciones críticas que es preciso afrontar²². En este estudio se sostiene, en efecto, que el reto que muchas administraciones públicas deben afrontar no es la cuestión de "si cambiar", sino la de "cómo cambiar", ya que ello afecta a la mejora de la eficacia de la administración y a la competitividad del país. Es indispensable una modificación de los valores fundamentales, de las expectativas y de las culturas políticas y gerenciales dominantes en la administración pública. Si no se produce esta evolución, las reformas están destinadas a ser tan sólo "nominales y de principio", de carácter superficial y destinadas a no tener efectos o a tenerlos sólo durante un breve periodo de tiempo.

En este proceso se asigna un papel decisivo a la dirección pública y a su capacidad proyectiva. En realidad, según Jones y Thompson²³, la

²² OECD (OCDE): *Cultural Change in Government: Promoting A High-Performance Culture*. Public Management Service, 4 October 2002. En <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM/M%282002%291&docLanguage=En>

²³ Jones, L.R. y Thompson, F.: *Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 15, Octubre, 1999, Caracas. Traducción, de Ana Sánchez, de la versión en inglés del trabajo "A Model for the New Public Management: Lessons from Public and Private Sector Reform", publicado en "International Perspectives on the New Public Management", L.R. Jones and Kuno Schedler, eds., Stamford, CT: JAI Press, Inc., 1997. En

implementación estratégica del *New Public Management* se puede llevar a cabo más eficientemente a través del modelo de las cinco "R". Los principios básicos de las cinco "R" se resumen la siguiente clasificación:

- *Reestructuración*, que consiste en identificar las competencias centrales de la organización y eliminar todo aquello que no contribuye o no agrega valor a los servicios prestados a la colectividad (especialmente las reglas que impiden una mayor eficacia). Herramientas: TQM, análisis de la cadena de valor, estimación de costos sobre la base de las actividades (*activity-based costing*, ABC).
- *Reingeniería* (volver a proyectar), o sea, reconfigurar la actividad en lugar de adoptar soluciones parciales o marginales, empezar de nuevo en vez de tratar de "acomodar" los procesos existentes, no aplicar "paños calientes", focalizando el esfuerzo en la mejora de la calidad del servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de los costos. Herramientas: bases de datos modernas, sistemas expertos y tecnologías de la información; trabajo en equipo, *benchmarking* y optimización del tiempo del ciclo productivo.
- *Reinvención*, o desarrollo de nuevas modalidades de prestación de servicios. Se trata de desarrollar un nuevo proceso de planificación, establecer una estrategia de servicio y de mercado. Herramientas: planificación estratégica, investigación de mercados, determinación de costos de metas, redes y alianzas.
- *Realineación*: armonizar la estructura organizativa y estratégica. Alinear la estructura de control/recompensas de la organización con sus estructuras administrativas y de responsabilidades. Herramientas: Organizaciones Basadas en el Desempeño, estructuras multi-divisionales,

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/un-modelo-para-la-nueva-gerencia-publica-lecciones-de-la-reforma-de-los-sectores-publico-y-privado-1>

producción mínima, presupuesto y rendición de cuentas de las responsabilidades, precios de transferencia, incentivos de alto poder.

- *Reconceptualización (repensar)* acelerando el ciclo de observación, orientación, decisión y acción, tanto para mejorar el desempeño como para aprender con mayor rapidez, es decir, acelerando los procesos de análisis y de feed-back. Construir una organización con capacidad para aprender y para adaptarse. Herramientas: descentralización, controles flexibles, capital de trabajo, análisis rápido, nuevos modelos de aprendizaje.

Se trata, pues, de un modelo capaz de hacer frente al reto planteado por las reformas y claramente orientado a la realización de una serie de profundos cambios políticos, estructurales y culturales. En este nuevo escenario se confía al dirigente público un papel de actor fundamental para una gestión eficaz del cambio y se le exige un nuevo perfil directivo, cuya evaluación se basa en dos conjuntos de variables fundamentales:

- a) las competencias organizativas, es decir, la capacidad de poner en marcha comportamientos de dirección orientados a una gestión adecuada y eficaz de los recursos humanos, profesionales, tecnológicos y financieros;
- b) el rendimiento, o sea, la capacidad de transformar los objetivos recibidos del vértice político en resultados (administrativos y de gestión) a través de la propia actividad de dirección, que se debería articular en las actividades de elaboración de proyectos, planificación, programación, control, seguimiento y evaluación, así como de verificación del sistema de gestión.

En consecuencia, hay que construir una cultura de la gestión orientada a alcanzar resultados y, como se pone de manifiesto en el estudio de la OCDE

citado, en este reto aparecen dos tipos de problemas que es preciso afrontar: la medida del rendimiento y la atribución de los resultados según ese mismo proceso de medida. Desde esta lógica, una correcta política de gestión requiere la alineación de programas y estructuras y una eficaz e imprescindible coordinación entre los niveles político y administrativo. En este marco, la creación de las condiciones de apoyo a la reforma y la construcción de una adecuada cultura de dirección del dirigente público se convierten en una política y en una actividad propedéutica fundamental, ya que el proceso de modernización de la administración pública es un proceso continuo e imparable²⁴.

Todo esto contribuye a demostrar que las innovaciones deberían ser sólidamente compartidas por los diferentes actores directivos de la administración y deberían ser introducidos a partir de una adecuada implicación (informativa y formativa) de los niveles operativos, ya que esta modalidad de gestión es un auténtico motor del cambio.

En línea con este planteamiento, el tipo de liderazgo requerido al dirigente público debe ser congruente con la nueva disposición estructural y cultural de las reformas administrativas y, además, en la fase de transición, poseer las capacidades de gestión que le permitan afrontar adecuadamente las demandas de transformación surgidas de las políticas de reforma. En este ámbito, como ya hemos visto, la gestión eficaz de los cambios tiende a producir una verdadera evolución que permite el paso de un modelo organizativo burocrático a un modelo telocrático. Esta capacidad de gestión se configura

²⁴ Schick, A. *The spirit of reform: Managing the New Zealand State Sector in a time of change. A report prepared for the State service Commission and The Treasury, New Zealand, 1996.*
<http://reut-institute.org/data/uploads/Articles%20and%20Reports%20from%20other%20organizations/20080417%20-%20Managing%20the%20New%20Zealand%20state%20sector%20in%20a%20time%20of%20Ochange.pdf>

como un “proceso estratégico”²⁵, ya sea porque tiende a activar un cambio cualitativo que requiere, para llevarse a cabo, un marco de referencia a medio-largo plazo, ya sea porque las variables y los actores que concurren en la dinámica de transformación (consciente o inconscientemente) acaban siendo estrecha y necesariamente relacionados entre sí.

La sola racionalidad burocrática no puede ya condicionar los comportamientos de los sujetos, tanto individuales como institucionales, sino que las estrategias y las acciones puestas en marcha por los diversos autores y las de la institución se confrontan entre sí. En otros términos, tal cambio tiende a favorecer no sólo la consolidación de un auténtico, concreto y nuevo paradigma de tipo cultural, organizativo y de gestión, sino también profesional y relacional.

Mientras que el modelo burocrático se registra un liderazgo que puede oscilar desde una tipología autoritaria a la del laissez faire o asumir una modalidad burocrática y/o adaptativa, en este nuevo escenario, en el modelo telocrático, el liderazgo resulta eficaz si sabe ser participativo (se apoya en el compromiso y en la responsabilización de los colaboradores), innovador (orientado a la calidad y a la personalización de los servicios prestados al ciudadano y a la colectividad) y profesional (basa su acción sobre la puesta en valor y el desarrollo de las propias competencias y las de los colaboradores a través de la puesta en marcha de proyectos formativos y la definición de la carrera profesional).

²⁵ Por proceso se entiende aquí el desarrollo (y la interacción) en el tiempo de un conjunto de eventos que guardan una fuerte conexión sistémica entre sí y que, al modificarse, dan lugar a una considerable evolución del cuadro de conjunto.

3.3. La evolución del concepto de liderazgo

En los años cuarenta, en la universidad estatal de Ohio, se llevaron a cabo importantes investigaciones sobre los estilos de liderazgo, en los que se puso de manifiesto su carácter multidimensional. A estos estudios siguieron otros, en particular los de Blake y Mouton, que en los años sesenta elaboraron *la Parrilla de Gestión*²⁶, con la que pusieron de manifiesto que de la combinación de orientaciones fundamentales –la orientación a la tarea (mayor atención del líder a la producción) y la orientación a la relación (mayor atención a las personas), se derivan diferentes estilos de liderazgo. En la misma década de los sesenta se desarrollaron también las llamadas teorías de la contingencia, basadas en el supuesto de que la eficiencia del líder está en función de la situación a la que se vincula. En los años setenta se difundió la *Path Goal Theory*, elaborada por Evans²⁷ y desarrollada por House y Mitchell²⁸, en la que el interés se focalizaba en la motivación, indispensable para alcanzar los mejores resultados.

Desde un enfoque situacional, el liderazgo debe, en cualquier caso, adaptarse a las situaciones contingentes y el requisito más importante que se le exige al líder concierne a la capacidad de diagnóstico, imprescindible para comprender las situaciones, identificar las especificidades de cada una y elegir el estilo a

²⁶ La llamada *Managerial grid*, o también *leadership grid*, Parrilla de gestión, parrilla de liderazgo. Blake, R.; Mouton, J. *The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence*. Houston: Gulf Publishing Co., 1964. Blake, R.; Mouton, J. *The Managerial Grid III: The Key to Leadership Excellence*. Houston: Gulf Publishing Co., 1985.

²⁷ Evans, M.G.: The effects of supervisory behavior on the path goal relationship. *Organizational Behavior and Human Performance*, 5, 1970, 277-298

²⁸ House, R.J. y Mitchell, T.R.: Path goal theory of leadership. *Journal of Contemporary Business*, 3, 1974, 81-97. Véase Castro, Alejandro: Teorías implícitas del liderazgo y calidad de la relación entre líder y seguidor. *Boletín de Psicología*, 89, 2007, pp. 7-28. En <http://www.uv.es/seoane/boletin/previos/N89-1.pdf> - y Aguirre Milling, H. y Villarreal Álvarez, M.: El liderazgo estratégico. Revisión de las teorías más relevantes acerca de la dirección y propuesta del liderazgo estratégico: buscando la excelencia en la administración de la empresa", en *Contribuciones a la Economía*, febrero 2012, en <http://www.eumed.net/ce/2012/amva.html>

seguir como consecuencia de ello. Entre las distintas teorías situacionales la más conocida es la *life-cycle theory* de Hersey y Blanchard²⁹, que centra su atención en la capacidad (“madurez”) de los colaboradores respecto a la cual el líder debe adaptar su propio estilo.

El estilo *prescriptivo* (directivo) se caracteriza por una fuerte directividad y baja relación en lo que se refiere al establecimiento de papeles, tareas y modalidades de desarrollo. Es adecuado en el caso en el que los colaboradores tienen una competencia escasa y expresan inseguridad respecto a la tarea que deben llevar a cabo. O sea, este estilo se caracteriza por un alto comportamiento directivo y por un relativamente bajo comportamiento de relación. Este estilo se denomina también *Telling*, es decir, “que dice” las cosas que hay que hacer. El término *prescriptivo* o directivo significa que el líder toma las decisiones, planifica y organiza su trabajo y el papel de los subordinados consiste en hacer lo que se les ordena, “lo que se les dice”.

En el estilo *persuasivo* (*coaching*, de venta) el líder tiene un comportamiento, tanto relacional como directivo, de apoyo. Las decisiones siguen siendo responsabilidad del líder, pero son explicadas y motivadas con objeto de implicar en mayor medida al colaborador a través de una atención relacional significativa. Se trata, pues, de un estilo caracterizado por un alto comportamiento orientado a la tarea junto con un alto comportamiento orientado a la relación. Es un estilo adecuado en el caso de colaboradores poco profesionales, con poca experiencia, pero que, simultáneamente, tienen una alta confianza en sí mismos y están muy motivados. Mientras que en la teoría de Blake y Mouton este estilo de dirección es señalado como el punto de referencia óptimo (alta atención a la tarea y alta atención a la dimensión

²⁹ Hersey, P. y Blanchard, K. H. (1969). *Management of Organizational Behavior – Utilizing Human Resources*. New Jersey/Prentice Hall., 1969.

relacional), en Hersey y Blanchard es considerado un estilo de transición, orientado al desarrollo de una potencial mayor madurez de los colaboradores.

El estilo *participativo* (implicador) enfatiza en la conducta de apoyo del líder, se centra en las relaciones y pretende implicar a los colaboradores en la tarea. Es un estilo adecuado para colaboradores que poseen capacidad suficiente para llevar a cabo la tarea, pero son inseguros o están poco motivados, caracterizado por tanto por un bajo comportamiento directivo y un alto comportamiento de dirección por parte del líder. Se trata, por tanto, de disminuir el comportamiento directivo, pero manteniendo alto en comportamiento de relación, es decir, de "apoyar", "dar seguridad" ("tranquilizar") y "responsabilizar" al colaborador, confiar en su capacidad. El líder y el colaborador deciden conjuntamente y la atención prevalente del primero está orientada a desarrollar la toma de decisiones autónoma por parte del colaborador (es el llamado *leadership empowering*).

Finalmente, el estilo *delegante* se caracteriza porque el comportamiento del líder es poco directivo y poco relacional. La función del líder sigue siendo la de identificar los problemas, pero delega plenamente la responsabilidad de alcanzar los objetivos fijados en sus colaboradores. Es el estilo más adecuado cuando los colaboradores son competentes y autónomos. Las intervenciones del líder se limitan a la definición de las líneas generales de referencia, su disposición a prestar ayuda y apoyo sólo cuando sus colaboradores lo demandan y a la supervisión y control de sólo los resultados, no del proceso.

Según la conceptualización de Hersey y Blanchard, el estilo del líder debe mantener una flexibilidad dinámica, de forma que se adapte en todo momento a la evolución de la "madurez", es decir, a los cambios que se produzcan en las características y competencias de sus colaboradores.

Teorías posteriores superan este enfoque situacional e introducen la capacidad del líder para ser, además de adaptativo, proactivo, o sea, ser capaz de gestionar y determinar los cambios. Respecto a esta variable del cambio, pueden distinguirse dos tipos de liderazgo: el *transaccional* y el *transformacional*³⁰. El liderazgo *transaccional* se basa en los intercambios (interrelaciones) entre el líder y los colaboradores en una perspectiva a corto plazo, es decir, en la implicación de los individuos en la consecución de resultados inmediatos sin estimular comportamientos de tipo estratégico a largo plazo. Se utilizan instrumentos como la "recompensa contingente" para aumentar el nivel de rendimiento y de motivación de los colaboradores; un líder así orientado tiende al mantenimiento de las situaciones existentes aunque tratando de mejorarlas. El liderazgo *transformacional*, sin embargo, se orienta al cambio implicando a los colaboradores, estimulando su automotivación, a través del consenso y la participación en la consecución de objetivos. La motivación de los individuos se origina en la conciencia de conseguir contribuir de forma personal en alcanzar resultados conseguidos gracias a competencias manifiestas. El estilo de este tipo de liderazgo gira en

³⁰ Bass, B.M. : *Leadership and Performance beyond Expectations*, New York: The Free Press, 1985. - Bass, B.M. y Avolio, B.J.: Developing Transformational Leadership: 1990 and Beyond. En *Journal of European Industrial Training*, 14,(5), 1990, pp. 21-27, 1990. - BASS, B.M. y Avolio, B.J.: The Implications of Transactional and Transformational Leadership for Individual, Team, and Organizational Development. En *Organizational Change and Development*, Vol. 4, 1990, pp. 231-272. - BASS, B.M.: *Bass & Stogdill's handbook of leadership : theory, research, and managerial applications*. New York: Free Press ; London : Collier Macmillan, 1990. - Bass, B.M.: "Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership", *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 8, núm. 1, 1999, pp. 9-32. En http://www.techtied.net/wp-content/uploads/2007/10/bass_transformational_leadership.pdf - Véase Pedraja, L.; Rodríguez, E.; Delgado, M. y Rodríguez, J.: Liderazgo transformacional y transaccional: un estudio de su influencia en las pequeñas empresas. *Ingeniare: Revista Chilena de Ingeniería*, Vol. 14, N.º. 2, 2006 , págs. 159-166. En <http://www.scielo.cl/pdf/ingeniare/v14n2/art10.pdf> - García Morales, V.J.; Romerosa Martínez, M.M. y Llorens Montes, F.J.: Liderazgo transformacional: influencia en la visión compartida, aprendizaje, innovación y resultado organizativo. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 16, núm. 4 (2007), pp. 25-46. En <http://www.aedem-virtual.com/articulos/122778631400.pdf> - Nader, M. y Castro Solano, A.: Influencia de los valores sobre los estilos de liderazgo: un análisis según el modelo de liderazgo transformacional-transaccional de Bass. *Univ. Psychol. v.6 n.3 Bogotá, Dic. 2007*. En http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1657-92672007000300018&script=sci_arttext&tIng=en

torno a tres características: el carisma, la atención a las diferencias y el estímulo intelectual. Por *carisma* se puede entender la “capacidad de *inspiración*” a través de la cual el líder consigue interpretar los datos de la realidad en el marco de una visión amplia, atribuir significados, detectar señales débiles y, sobre todo, a compartir todo esto con sus colaboradores, quienes, a su vez, experimentan un sentimiento de profunda identificación con las formas de ver las cosas que se les propone. La *atención a las diferencias*, sin embargo, consiste en la capacidad de líder para utilizar el potencial de los colaboradores, desarrollar el aprendizaje profesional y conciliar las necesidades de los individuos con los objetivos de la organización. Finalmente, el *estímulo intelectual* se refiere a la capacidad del líder para ser creativo y para estimular la creatividad de las personas en la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas (capacidad de *problem solving*).

El líder transaccional opera sobre los esquemas cognitivos de los individuos y del grupo, promoviendo el cambio a través de una lectura asertiva de las situaciones existentes, que son vividas no como ataduras, sino como estímulos para el crecimiento y la valorización de los recursos disponibles, tanto internos (recursos humanos, tecnológicos, económicos) como externos (ambiente, mercado). Este tipo de estilo está muy cerca del concepto más actual de *empowerment*. De acuerdo con Rappaport³¹, podemos definir el concepto de *empowerment* como la “capacidad de incrementar las posibilidades de los individuos y de los grupos para controlar activamente la propia vida” y, aún más, según lo indicado por Zimmerman³², “un sentido de dominio y control

³¹ Rappaport, J. Studies in empowerment: Introduction to the issue. *Prevention in Human Services*, 3, 1984, 1-7. y Rappaport, J.; Swift, C. y Hess R. (Eds.): *Studies in empowerment: steps toward understanding and action*. New York: Haworth, 1984.

³² Zimmerman, M.: Empowerment theory. En J. Rappaport & E. Seidman (Eds). *Handbook of community psychology* (pp. 43-63). New York, NY: Kluwer, 2000.

sobre todo aquello que afecta a la propia existencia". Este concepto está vinculado al de poder, redefiniendo la relación jefe-colaborador como algo fundado en el intercambio y en la colaboración más que en la jerarquía. Un *empowering leadership* favorece la integración de los procesos de trabajo evitando la fragmentación de los procesos decisionales, típica de las organizaciones burocráticas, y reduce los conflictos entre los individuos y la organización.

Un líder eficaz, por lo tanto, además de disponer de determinadas capacidades relacionales, debe conocer la organización y sus lógicas de acción para interpretar los valores innovadores, tratando de mediar con las diferentes culturas de los grupos y de los individuos. En el nuevo escenario político, económico y social, el ritmo de la vida privada y laboral se ha acelerado enormemente, el ambiente es imprevisible, los cambios organizativos y tecnológicos son extremadamente frecuentes y previsivos, las palabras y los gestos han perdido sus significados tradicionales: todo ello exige la construcción de nuevos reflejos. En esta lógica, dirigir de otra manera significa cada vez más adquirir una "nueva conciencia" hacia un liderazgo tendencialmente más participativo, que requiere escuchar (antes de hablar) para informarse, oír (antes de juzgar) y evaluar, comprender (antes que explicar) y decidir, acoger (más que resistir) e informar y, finalmente, adiestrar a los demás a prepararse a sí mismos. Pero, sobre todo, induce a aceptar y a gestionar el conflicto (y el consenso) y el desorden (y el orden). En línea con este planteamiento, "buen dirigente" podrá ser, por tanto, aquel que tienda a ser el líder del grupo del que es responsable, no sólo el jefe.

El líder eficaz de una organización compleja formada por un número considerable de especialistas, que son cada vez más los responsables principales de los resultados finales del rendimiento de la administración, es como el director de una orquesta. La orquesta, como metáfora organizativa en

la historia del pensamiento organizacional, ha sido utilizada en bastantes ocasiones y, a comienzos de los 90, Drucker³³ sostenía que las modalidades organizativas de las empresas innovadoras del futuro se parecerían cada vez menos a las tradicionales y cada vez más al modelo representado por una orquesta sinfónica. Teniendo en cuenta que existen diversos modelos de orquesta (sinfónica, moderna, de cámara, jazz) que dan lugar a diferentes modalidades de organización, es conveniente subrayar como hecho significativo, en primer lugar, que en esta tipología organizacional no existen figuras jerárquicas intermedias rígidamente estructuradas. El músico individual (el maestro, el especialista) de la orquesta sinfónica se relaciona, en general, directamente con la partitura y con el director y, a través de diferentes fases necesariamente secuenciales (estudio individual, ensayos de conjunto, etc.) contribuye a llevar a cabo el producto final colectivo representado por el concierto. En la orquesta de jazz, sin embargo, puesto que no existe un director formal, el músico improvisa y sigue el ritmo de los demás, ritmo que contribuye directamente a determinar. Este tipo de creación-improvisación, ya que no se parte de una partitura predefinida, da lugar a la *Jam sesión*. Esta tipología recuerda algunos procesos productivos innovadores altamente imprevisibles y orientados a un mercado turbulento, en los que el resultado depende mucho de los operadores y de su rendimiento.

En esta dirección parece andar Galbraith³⁴ cuando sostiene que es completamente normal que los técnicos, los proyectistas o los vendedores sean más importantes para la empresa que su superior directo. Cuando se produce esta situación, la persona que se encuentra en un nivel de autoridad superior no dirige, sino que debe solicitar, animar, persuadir y aprender. La relación jerárquica es sustituida por una relación de cooperación. De esta forma, en el

³³ Drucker, P., 1992, op. Cit.

³⁴ Galbraith, J.K.: *El nuevo estado industrial*. Barcelona: Ariel, 1972

actual sistema productivo y organizativo, el director de orquesta puede proporcionar un modelo de liderazgo capaz de gobernar eficazmente organizaciones complejas, sin jerarquías intermedias y formadas, esencialmente, por profesionales. Las características de un líder atento a estos aspectos motivacionales es identificable con un estilo participativo, una especie de entrenador (*coach*) cuyo perfil viene dado por estas cuatro capacidades:

- a) la capacidad de saber influir positivamente en sus colaboradores instaurando relaciones colaborativas y no conflictuales;
- b) la capacidad de saber motivarlos para alcanzar determinados objetivos;
- c) la capacidad de saber comunicar dentro y fuera de la organización;
- d) la capacidad de saber difundir por todos los niveles de la organización una "visión estratégica" del cambio.

En esta lógica evolutiva de las tareas, de las actividades y de las competencias profesionales (sobre todo las relacionales), el nuevo papel del dirigente puede definirse mejor como aquel que no cree que puede y debe dirigir a sus colaboradores, sino como aquel que, mediante una serie de acciones, se concentra en la eliminación de obstáculos, en procurar ayuda material y emocional, en preocuparse de los detalles que hacen la tarea más fácil, en promover la participación y en identificar una meta significativa para el futuro.

Como conclusión de este examen de poliedricidad del concepto de liderazgo, es conveniente tener en cuenta lo señalado por Selznick³⁵, sobre todo en lo que se refiere a los riesgos que conlleva el papel de líder en una institución. Selznick considera el liderazgo como una actividad esencialmente creativa, distinguiéndola así de la meramente adaptativa, que debe llevar a cabo cuatro funciones fundamentales:

³⁵ Selznick, Ph.: *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper&Row, 1957.

- a) la definición de la misión y del papel institucional;
- b) la incorporación en la estructura social de la organización de metas a conseguir, favoreciendo el desarrollo de determinados modos de pensar y de actuar;
- c) la defensa de la integridad institucional, redefiniendo constantemente los objetivos a la luz de la experiencia pasada de la organización;
- d) el enfrentamiento de los conflictos internos, no sólo mediando entre los diversos intereses, sino tratando de aumentar el consenso necesario para el gobierno de la organización.

Sin embargo, en la ejecución de esta delicada tarea, el liderazgo puede correr tres riesgos principales: la *fuga en la tecnología*, el *oportunismo* y el *utopismo*. El primero de los riesgos citados se corre cuando se gestiona una organización con demasiada confianza y atención a los medios y a la tecnología, sobrevalorándola, no exponiendo así su responsabilidad, sino asumiendo los fines y los objetivos a alcanzar como por hechos, decididos o impuestos por una entidad externa. En otros términos, cuando se tiene una visión estratégica y organizativa no suficientemente autónoma y propositiva, se corre el riesgo de poner en marcha políticas ineficaces. El *oportunismo*, sin embargo, se manifiesta cuando se pretende alcanza en la gestión ventajas inmediatas y a corto plazo, minusvalorando o no considerando los principios que constituyen la identidad histórica de la institución, así como sucumbir ante las presiones externas sin un diseño estratégico coherente con el desarrollo de la organización, o bien cuando se lleva a cabo una política carente de una identidad convincente. Finalmente, un líder se refugia en el *utopismo* cuando se formulan objetivos demasiado generales y no se dispone de políticas precisas y coherentes. Pero, si en realidad, como efectivamente sucede, se impone la necesidad de tener que actuar opciones operativas, se corre el riesgo de tomar decisiones oportunistas o simplemente ideológicas.

Estas últimas consideraciones son particularmente útiles para los dirigentes cuando deban precisar los cambios a adoptar y predisponer seguidamente, en la fase operativa, el proyecto de reorganización y los programas de acción específicos en la administración concreta. En este caso, las indicaciones sobre los riesgos del liderazgo citadas pueden servir de aviso, pero también, simultáneamente, de líneas-guía a observar con atención.

Para terminar, es interesante hacer referencia a un estudio de la OCDE³⁶ en el que se ponen de manifiesto los aspectos críticos que se derivan del análisis de las reformas de las administraciones públicas de los principales países industrializados en los últimos años. En particular, este documento se cuestiona sobre cómo crear una cultura abierta al cambio en el sector público, cuáles son los estilos de liderazgo necesarios para llevar a cabo los procesos de reforma, cómo mejorar el proceso de comunicación con los ciudadanos y cómo evitar los numerosos obstáculos que se encuentra en el camino de la innovación.

En este sentido, una experiencia significativa es la descrita por Ingraham³⁷ que analiza las actividades realizadas en el *Government Performance Project* implementado en los Estados Unidos. Este proyecto ha afectado a todos los niveles de la administración a través de una perspectiva tendente a integrar sinérgicamente los diversos sistemas de gestión: recursos humanos, recursos financieros, infraestructuras. También en este caso, la dirección pública tiene un

³⁶ OECD (OCDE): *Modernising Government: The Way Forward*. Sumario en español: *El futuro de la modernización del Estado*. OECD, 2005. En <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4205134e5.pdf>

³⁷ Ingraham, P.W.; Joyce, Ph.G. y Donahue, A.K.: *Government Performance: Why Management Matters*. Johns Hopkins University Press, 2003. OECD (OCDE): *THE GOVERNMENT PERFORMANCE PROJECT*, 19th Session of the Committee, Château de la Muette, Paris 25-26 March 1999. En <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA%2899%292&docLanguage=En>

papel fundamental y se sitúa en el centro del nuevo sistema de gestión en tanto que considera que el elemento estratégico es esencial en toda administración pública innovadora.

3.4. La cultura organizativa

Por cultura organizativa, como ha sido señalado por Schein³⁸, se entiende *el conjunto estructurado de asuntos básicos que han demostrado funcionar suficientemente bien como para ser considerado válido y útil de transmitir como el modo correcto de percibir, pensar y sentir los valores que orientan la acción de los actores que forman parte de la organización.*

La perspectiva cultural analiza e interpreta la organización como un constructo humano, como un conjunto de estrategias de acción que orientan las opciones comportamentales de los individuos. El comportamiento organizacional nos permite identificar los aspectos críticos del cambio visto como un proceso de aprendizaje y, por lo tanto, de innovación cultural. Adoptar una perspectiva cultural significa no limitarse a advertir la adecuación de los comportamientos de los individuos a las reglas formales de la organización, sino comprender las razones que subyacen en determinadas alternativas comportamentales. Tras un comportamiento existe siempre una estrategia. En este sentido, es interesante recordar aquí lo señalado por Crozier³⁹ sobre el funcionamiento del sistema burocrático y las estrategias de sus actores. Este autor indica que las características de este tipo de organización son:

- a) el dominio de reglas impersonales y abstractas y, como consecuencia de ello, una debilidad sustancial de la jerarquía;

³⁸ Schein, E.: *Cultura Organizacional y Liderazgo*. Barcelona: Plaza y Janés, 1998.

³⁹ Crozier, M.: *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969

- b) la falta de contactos orgánicos entre las diversas categorías profesionales y la consiguiente tendencia de éstas a convertirse en compartimentos estancos en los que la presión conformista de los iguales (del grupo) sustituye a la presión jerárquica;
- c) la ausencia de competitividad en términos de competencias profesionales, que conlleva la prevalencia de juicios interpersonales puramente psicológicos y afectivos sobre el carácter humano (personal) de los colegas y superiores:
- d) una difusa incapacidad para el cambio y para la adaptación a lo nuevo. Esta incapacidad no depende sólo de la ausencia de poderes legales y de autonomía técnica y financiera para intervenir, sino también a la difusión de una cultura contraria al cambio

Un análisis adecuado de la conducta humana en las organizaciones sólo puede ser un análisis estratégico, es decir, indagar sobre las estrategias racionales (individuales y colectivas) que siguen los sujetos en la organización. Así, en una organización burocrática, en la que todo viene prescrito por reglamentos, los intereses individuales pasan a través de la tutela de los márgenes de discrecionalidad del propio papel. El ritualismo del burócrata se contempla no tanto como una adaptación pasiva a las presiones del sistema, sino como una estrategia que el burócrata pone en marcha para defender su libertad de acción, su micropoder frente a los superiores y al usuario. Pero el ritualismo no es la única estrategia posible; están también el desapego, el desinterés, la renuncia consciente a implicarse, a participar. La no implicación es más bien una de las estrategias más extendidas en las organizaciones burocráticas: los sujetos consideran que no vale la pena implicarse, que la forma más conveniente para defender la propia independencia es huir de las responsabilidades.

La organización burocrática es miope y, en consecuencia, es una organización que no consigue corregirse en función de sus errores. No se puede autorreformular si no incide sobre los recursos humanos, su núcleo central. El cambio organizacional, para ser eficaz, debe ir acompañado y sostenido por un cambio cultural real, además de político y profesional.

Los individuos participan en la creación de las reglas de la organización a través del proceso de definición de las formas de interacción, manteniendo la posibilidad de perseguir fines diferentes a los de la propia organización. La discrecionalidad de los actores en el interior de estructuras predefinidas puede generar divergencia de objetivos (objetivos individuales/objetivos institucionales). La superación de la contraposición actor-organización se produce mediante un proceso de aprendizaje que surge de la continua interacción de los individuos que forman parte de una colectividad. Este proceso es un intercambio cuyo resultado es la construcción de conocimientos según valores compartidos⁴⁰. Los sujetos utilizan reglas y artefactos ya existentes, pero también contribuyen a su cambio. Para promover la implementación de un nuevo modelo estructural organizativo, el líder debe saber gestionar el cambio cultural en la redefinición de papeles profesionales. La gestión eficaz del cambio se lleva a cabo mediante la adopción de un modelo de liderazgo participativo y mediante la formación como instrumento de aprendizaje profesional y cultural.

⁴⁰ Vygostky, L.S.: *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona: Crítica, 1979.

3.5. La formación

Para hacer frente a los retos de la globalización y de la innovación tecnológica, las políticas de la Unión Europea⁴¹ en los últimos años apuntan cada vez más al desarrollo y a la formación continua, es decir, a la que se produce a lo largo de toda la vida laboral de los sujetos, ya se la estimula por las propias empresas como por los propios trabajadores.

A día de hoy es preciso apuntar hacia la calidad del capital humano, en consecuencia, a la eficacia y a la eficiencia de los sistemas de formación como elemento estratégico para el desarrollo de la persona y para la mejora de sus competencias profesionales y directivas. El *life long learning* se ha convertido en un instrumento complementario a las políticas activas de trabajo en la U.E. en un marco de integración con las políticas educativas, llevado a cabo a través de una "buena práctica" de concertación y de diálogo social que ha proporcionado óptimos resultados en casos importantes y significativos. Se trata de políticas promocionales orientadas a "co-responder" adecuadamente a los rápidos y continuos cambios que afectan a la economía, las empresas, las instituciones, al trabajo y, en general, a las ciudades globalizadas y tecnológicamente avanzadas.

El papel de la formación continua tiende a transformarse en cuanto que representa una opción estratégica fundamental, una inversión para el incremento del capital social de un determinado territorio. Y esto afecta a una variada pluralidad de sujetos: a las empresas, a los trabajadores y la sociedad en su conjunto. En otros términos, la formación contribuye a la constitución del capital de la persona y de la empresa, y del territorio, siendo parte integrante

⁴¹ UNIÓN EUROPEA: DECISIÓN No 1720/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de noviembre de 2006 por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente. Diario Oficial de la Unión Europea, 24.11.2006 , L 327/45-68. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:ES:PDF>

de ellos. En este sentido, se puede distinguir entre capital de recursos y capital institucional. El primero está formado por disposiciones y competencias que producen valor y su éxito radica en la adquisición de recursos raros e inimitables. El capital institucional está formado, sin embargo, por recursos sociales de apoyo que optimizan el uso de los recursos de capital como, por ejemplo, la cultura de la mejora continua, el énfasis sobre la innovación y los programas de formación y desarrollo de los recursos humanos.

Un proyecto formativo eficaz puede ofrecer una doble oportunidad. Por un lado, de desarrollo organizativo para la empresa o la administración pública y, por otro, de crecimiento profesional para el personal, útil para proporcionar a los participantes en los cursos de formación las competencias necesarias para el desarrollo de nuevas funciones productivas/administrativas y de nuevas tareas, principalmente orientadas a la consecución de objetivos compartidos. Efectivamente, mediante una adecuada gestión del itinerario de formación, que es responsabilidad de los órganos de dirección de la empresa y de las administraciones públicas, se trata de construir las nuevas competencias profesionales y organizativas, entendidas como el conjunto de los conocimientos (área del saber) y de las habilidades (área del saber hacer), absolutamente necesarias en las cambiantes condiciones institucionales, organizativas y profesionales. Con la puesta en marcha de adecuados proyectos formativos, es posible, además, contribuir a establecer las bases para la activación de comportamientos profesionales (área del saber ser) que pueden instituir y desarrollar una clima organizacional y relacional positivo y favorecer la mejora del rendimiento general de la empresa o de la administración pública a todos los niveles.

Todos estos objetivos deben ser particularmente ambiciosos en empresas y administraciones públicas fuertemente implicadas en procesos de redefinición de las actividades y de reorganización de sus estructuras desde un punto de

vista de mayor descentralización de tareas y responsabilidades. En este nuevo escenario, la formación asume, en las administraciones públicas, un papel cada vez más estratégico: es un apoyo indispensable para llevar a cabo cualquier política de reforma. El horizonte es una oferta formativa diversificada e innovadora, un instrumento indispensable para una gestión eficaz de los procesos de cambio y de modernización de las administraciones públicas. El objetivo final es conseguir una administración con capacidad de gestión, orientada a la mejora cualitativa de los servicios públicos, que responda realmente a las demandas y a las expectativas de los ciudadanos y que esté abierta a la comparación con el entorno europeo e internacional. Se trata, en definitiva, de conseguir una administración que sea un recurso y no un coste para la sociedad. El valor estratégico y determinante de la formación del personal de las administraciones públicas exige que ésta se plantee alcanzar los siguientes objetivos:

1. promover un análisis eficaz de las necesidades formativas y la programación de las actividades formativas para asegurar el derecho individual a la formación permanente en coherencia con los objetivos institucionales de la administración concreta;
2. implicación de todos los empleados públicos en los programas de formación, invirtiendo más recursos en ellos y garantizando un número mínimo de horas de formación;
3. las actividades formativas deberán responder a estándares mínimos de calidad y asegurar el control en la consecución de los objetivos de crecimiento profesional de los participantes y la mejora de los servicios prestados por las administraciones públicas a los ciudadanos;
4. la formación deberá desarrollarse mediante un sistema de gobierno, de seguimiento y de control que permita evaluar su eficacia y su calidad.

Hasta la fecha no se ha llevado a la práctica una verdadera y propia política de gestión de los recursos humanos en la administración pública y las

innovaciones eficaces no han recibido todavía el impulso político y organizativo adecuado. En este sentido, no es difícil observar en la administración pública una tendencia a la desresponsabilización de los actores, cierta debilidad de la dirección institucional en materia de relaciones sindicales, sobre todo en lo que afecta a las políticas de gestión del personal, escasa atención a las relaciones directas (sin la mediación sindical) y escasa (en ocasiones nula) comunicación entre administración y personal y, por no alargar la lista, fragmentación de la representación sindical de los trabajadores, con la consecuente multiplicación de las ocasiones de potencial conflicto). Estas mismas tendencias se encuentran en el hecho de que muchas administraciones públicas suelen desarrollar las tareas de gestión del personal en órganos con funciones de tipo administrativo, a menudo fragmentadas en distintas secciones, estando ausentes las funciones, las técnicas y los sistemas de planificación, selección y evaluación de los recursos humanos.

También es verdad que se observa un núcleo de la administración que trata de liberarse de una cultura de la gestión del personal exclusivamente administrativa, que trata de introducir nuevos instrumentos de gestión, así como nuevos tipos de relaciones laborales, de selección y evaluación; en definitiva, toda la vasta área que caracteriza la autonomía y la profesionalidad de la dirección de personal. De ello se desprende que la demanda más clara es la de valorizar la Dirección de personal, tanto desde el punto de vista organizativo (situándola en estrecha vinculación con el vértice de las administraciones), como en el ámbito de las competencias y su función en relación con el personal (mejorando su autoridad y las habilidades de negociación).

Es preciso continuar incidiendo en las funciones de promoción y de desarrollo, actuando sobre todo en el personal interno de la propia administración, en la

formación estrechamente ligada a las necesidades organizativas reales y en las políticas de desarrollo profesional de la dirección.

4.- CONCLUSIONES

- 1.- Para que exista una Cultura de Calidad, es indispensable la existencia de un liderazgo apropiado.
- 2.- El proceso de cambio se produce de arriba abajo, los altos directivos de la organización, los políticos tienen la responsabilidad de iniciar y mantener el cambio.
- 3.- La Dirección estratégica debe producirse en los tres niveles de Dirección: operativa, táctica y estratégica.
- 4.- La Dirección estratégica consiste en organizar y hacer funcionar la institución con visión de futuro. Cada paso tiene sentido si nos lleva hacia el objetivo previsto.
- 5.- La Calidad Total más la Dirección Estratégica es igual al camino de la Excelencia.
- 6.- La Dirección Estratégica ha de ser cíclica: planificar, evaluar, ejecutar.
- 7.- Es necesario realizar un análisis DAFO, teniendo en cuenta los agentes implicados, los factores críticos y el escenario.
- 8.- La evaluación es una herramienta que proporciona al sector público una información fundamental para la mejora de la acción pública y la rendición de cuentas.
- 9.- Es necesario que los individuos con responsabilidades públicas tomen decisiones estratégicas precedidas de un análisis previo a la formulación de estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

- L. F., Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, (2006).
- F. Alberoni, *El arte de liderar*. Barcelona: Gedisa, (2003).
- M. Alles, *Dirección estratégica de recursos humanos gestión por competencias*. Buenos Aires: Granica, (2005).
- M. Álvarez, *El liderazgo de la calidad total*. Madrid Escuela Española, (1998).
- J. Amado Guirao, et al. (Coord.) *Satisfacción del cliente y calidad de servicios*. Valencia: CISS, (1996).
- K.R. Andrews, *El concepto de estrategia en la empresa*. Pamplona: EUNSA, (1977).
- H.I. Ansoff, *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*. *New York: McGraw-Hill, (1965)*. Trad. Española: *La estrategia en la empresa*. Pamplona EUNSA, (1976).
- H.I. Ansoff, *Implanting strategic management*. New Jersey: Prentice Hall, (1984).
- H.I. Ansoff, *La dirección y su actitud ante el entorno*. Bilbao Deusto, (1985).
- M.A. Ariño, *Toma de decisiones y gobierno de organizaciones*. Barcelona Deusto, (2005).
- S. Barba Romero, *Técnicas de apoyo a la toma de decisiones en la Administración Pública*. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública, (1984).
- B.M. Bass, y B.J. Avolio, *Developing Transformational Leadership (1990) and Beyond*. En *Journal of European Industrial Training*, 14, (5), (1990), pp. 21-27.
- B.M. Bass, y B.J. Avolio *The Implications of Transactional and Transformational Leadership for Individual, Team, and Organizational Development. Organizational Change and Development*, Vol. 4, (1990), pp. 231-272.
- B.M. Bass, *Bass & Stogdill's handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. New York: Free Press, (1990).
- B.M. Bass, *Leadership and Performance beyond Expectations*, New York: The Free Press, (1985).
- J. Benington, y M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*. En John Benington y Mark H. Moore (eds.) *W. Bennis, Líderes: estrategias para un liderazgo eficaz*. Barcelona, Paidós, (2001).
- B R.R. Lake, y J.Mouton *The New Managerial Grid*. Houston: Gulf 1978. Traducción española: *El nuevo grid gerencial*. México: Editorial Diana, (1980).
- J. Boston, J. Martin, J. Pallot, y P Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press, (1996).

- J. M. Bryson, La planeación estratégica y la revitalización del servicio al público. *Revista Universidad*, EAFIT. Vol. 69, (1988).Medellín. Colombia. pp. 28 -34.
- J. Moore Bryson, *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass, (1988).
- E. Bueno Campos, Dirección estratégica de la empresa: metodología, técnicas y casos. Madrid: Pirámide, (1989).
- F. Butera, El cambio organizativo en la gran empresa en Italia: cultura industrial, conflicto, adaptación y nuevas tecnologías. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1988).
- H Cantú Delgado, Desarrollo de una cultura de calidad. México: McGraw-Hill, (2001).
- A. Dupont Chandler, *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, Massachusetts: Institute of Technology, (1966).
- A. Dupont Chandler, La mano visible: *la revolución en la dirección de la empresa norteamericana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1988).
- M. Córdoba Bueno, Fundamentos y práctica de la toma de decisiones. Madrid: Dykinson, (2009).
- M.I Córdoba Bueno, Metodología para la toma de decisiones. Madrid: Delta, publicaciones universitarias, (2004).
- M.Crozier, El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural . Buenos Aires: Amorrortu, (1969).
- R. De La Fuente Anuncibay, y R. De Diego Vallejo, (Dir. Y Coord.) Estrategias de liderazgo y desarrollo de personas en las organizaciones. Madrid: Pirámide, (2007)
- G.G. Dess, Dirección estratégica: creando ventajas competitivas. Madrid: McGraw-Hill, (2003).
- P.Drucker, Dirección de instituciones sin fines de lucro: teoría y práctica. Buenos Aires: El Ateneo, (1992).
- P. Drucker, Gestión dinámica: lo mejor de Peter Drucker sobre management. Barcelona: Hispano europea, (1981).
- P. Drucker, La empresa en la sociedad que viene: los seis factores que están transformando al mundo que conocemos. Barcelona: Urano, (2003).
- P. Drucker, La gerencia de empresas. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, (1972).

P. Drucker, *La gerencia: tareas, responsabilidades y prácticas*. Buenos Aires: Librería El Ateneo, (1975).

P Drucker, *Managing for Results*. New York: Harper & Row, (1964).

M.G.Evans, The effects of supervisory behavior on the path goal relationship. *Organizational Behavior and Human Performance*, 5, (1970), 277-298.

M.Ferrando Sánchez, *Calidad total: modelo EFQM de excelencia*. Madrid: Fundación Confemetal, (2005).

J.K.Galbraith, *El nuevo estado industrial*. Barcelona: Ariel, (1972)

M.García Saiz, *Aprender a liderar*. Barcelona: Paidós, (2010).

I. M.García Sánchez, La nueva gestión pública: evolución y tendencias, *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64

R.M. Grant, *Dirección estratégica: conceptos, técnicas y aplicaciones*. Madrid: Civitas, (2008).

C. Grönroos, *A service quality model and its marketing implications*. *European Journal of Marketing* 18(4), (1984), pp. 36-44.

C. Grönroos, *The perceived service quality concept - a mistake?* *Managing Service Quality*, 11(3), (2001), pp. 150-152.

C. Grönroos, *Marketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*. Madrid (1994) Díaz de Santos.

A.M.Guillén Rodríguez, et al.: *Calidad del trabajo en la Unión Europea: concepto, tensiones, dimensiones*. Cizur Menor (Navarra) (2009) Thomson Civitas.

P.G. Hersey, y K.H Blanchard, *Lead Self: Leader Effectiveness and Adaptability Description*. San Diego: Center for Leadership Studies, (1973).

P.G Hersey, y K.H Blanchard, Life Cycle Theory of Leadership. *Training and Development Journal*, 23(5), (1969), pp.26-34.

P.G. Hersey, y Blanchard, K.H. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, (1977).

A. Hidalgo Nuchera, *La gestión de la innovación y la tecnología en las organizaciones*. Madrid: Pirámide, (2002).

H J Orovitz, *La satisfacción total del cliente*. Barcelona: Folio, (1994).

R. House, M Javidan, y P.W Dorfman, Project GLOBE: An introduction. *Applied Psychology: An introduction*, 50 (4), (2001), pp.489-505.

R House, y G Dessler, *The path goal theory of leadership: Some post hoc and priori tests*. En J. Hunt y L. Larson (Eds): *Contingency approaches in leadership*. Pp. 29-55. Carbondale: Southern Illinois University Press, (1974).

R House, *A path goal theory of leader effectiveness. Administrative Science Quarterly*, 16, (1971),pp. 312-328

R House, y T.R Mitchell *Path goal theory of leadership. Journal of Contemporary Business*, 3, (1974), pp.81-97

P.W Ingraham, Ph.G Joyce y A.K Donahue, *Government Performance: Why Management Matters*. Johns Hopkins University Press, (2003).

J.C Jarillo, Dirección estratégica. Madrid: McGraw-Hill, (1995).

J.A Jiménez Quintero. Dirección estratégica. Madrid: Pirámide, (2011).

G. Johnson, Dirección estratégica. Madrid: Prentice Hall, (2011).

Paul Joyce, *Strategig Management for the Public Services*. UK: Open University Press, (1999).

K. Kechanaranta, y H.G.: Baker, Capturing Entrepreneurial Values. *Journal of Applied Social Psychology*, 29(4), (1999),pp 820-833.

Jan-Erik Lane, *New public management*. London; Routledge, (2000).

G.Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*. United Natios Research Institute for social Development, (1999).

F.J LLoréns Montes, *Calidad total: fundamentos e implantación*. Madrid: Pirámide, (2001).

M.A.P.: *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa: encuentro de 17 y 18 de junio de 1992*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundación Formación y Tecnología, (1992).

V.Martínez-Tur, *Calidad de servicio y satisfacción del cliente*. Madrid: Síntesis, (2001).

Mc Laughlin, K.S., Osborne, E Ferlie, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, (2002).

H.Mintzberg, *El proceso estratégico*. Madrid: Prentice Hall, (1999).

H.Mintzberg, H.,*El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos*. México: Prentice Hall Hispanoamericana, (1993).

H.Mintzberg, H , *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning*. New York: Prentice-Hall, (1994).

H.Mintzberg,H.,*La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, (1984).

F. Molero, y J.F. Morales, (Coords.): *Liderazgo, hecho y ficción: visiones actuales*. Madrid: Alianza, (2011).

F. Montes, *Resolución de problemas y toma de decisiones*. Alcalá de Guadaira (Sevilla): Trillas, (2005).

L.Müñch, Liderazgo y dirección: el liderazgo del siglo xxi. Alcalá de Guadaíra (Sevilla): Trillas (2006).

A. Muñoz Machado, La gestión de la calidad total en la administración pública. Madrid: Díaz de Santos, (1999).

N J.E Avás López, La dirección estratégica de la empresa: teoría y aplicaciones. Madrid: Civitas, (2006).

M. Nieto Antolín, (Coord.): Dimensiones de la dirección estratégica de la empresa: nuevas perspectivas teóricas y análisis empíricos. León: Universidad de León, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, (2008).

A.Parasuraman, V. A. Zeithaml, y L. Berry, *Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Further Research*". *Journal of Marketing*, Vol. 58, January (1994), pp. 111-124.

A.Parasuraman, V Zeithaml, y L.Berry, *Servqual a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality*. *Journal of Retailing* 64(1), (1988), pp. 12-40.

M.E.Porter, *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: The Free Press, 1980. Trad. Española. *Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. México: Compañía Editorial Continental, (2001).

M.E Porter, *From Competitive Advantage to Corporate Strategy*, *Harvard Business Review*, May/June (1987), pp 43–59.

M.E Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*. Esplugues de Llobregat (Barcelona): Plaza & Janés, (1991).

M.E Porter, *Ser competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones*. Bilbao: Deusto, (2003).

M.E Porter, *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un rendimiento superior*. Madrid: Pirámide, (2010).

J Rappaport, *Studies in empowerment: Introduction to the issue*. *Prevention in Human Services*, 3, 1984, 1-7. y RAPPAPORT, J.; SWIFT, C. y HESS R. (Eds.): *Studies in empowerment: steps toward understanding and action*. New York: Haworth, (1984).

J Rappaport, *Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology*. *American Journal of Community Psychology*, vol. 15 (2), (1987), pp. 121-148.

J Rappaport, *In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention*. *American Journal of Community Psychology*, 9, (1981), pp.1-21.

- S. P. Robbins, Comportamiento organizacional. México: Pearson, (2004).
- I Saderra J LL Orba, La calidad total. Barcelona: Ediciones Técnicas Rede, (1994).
- J.F Sánchez Vázquez, Liderazgo: Teoría y aplicaciones. Salamanca: Universidad Pontificia Salamanca, (2010).
- M I. Saz, Gil Dirección estratégica. Planificación y dirección, en Berruelo, R. y Álvarez. M.J. (Coords.) La gestión del Empleo de las personas con discapacidad. Ed. Universidad Pública de Navarra, (2007), pp. 185-206.
- E Schein, Cultura Organizacional y Liderazgo. Barcelona: Plaza y Janés, (1998).
- Ph Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper&Row, (1957).
- A. Sennle, Calidad total en los servicios y en la administración pública. Barcelona: Gestión 2000, (1996).
- G. Stein, El arte de gobernar según Peter Drucker: las ideas clave que están transformando el mundo de la empresa y la actuación de los directivos. Barcelona: Gestión 2000, (1999).
- E. Velasco Balmaseda, La gestión de la innovación: elementos integrantes y su aplicación en empresas innovadoras del País Vasco. Bilbao: Universidad del País Vasco, (2010).
- L.S Vygotsky, El desarrollo de los procesos psicológicos superiores. Barcelona: Crítica, (1979).
- Max Weber, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, (1993).
- G. Yukl, Liderazgo en las organizaciones. Madrid: Pearson Educación, (2008).
- V. A. Zeithaml, A. Parasuraman, y L.L. Berry, Calidad total en la gestión de servicios: cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores. Madrid: Díaz de Santos, D.L. (1992).
- V. A. Zeithaml, y Mary J.: Bitner, *Marketing de servicios: Un enfoque de integración del cliente a la empresa*. México: McGraw-Hill, (2002).
- M.A. Zimmerman y J. Rappaport, Citizen participation, perceived control and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16, (1988), pp.725-750.
- M. A. Zimmerman, Empowerment theory. En J. Rappaport y E. Seidman (Eds). *Handbook of community psychology* (pp. 43-63). New York, NY: Kluwer, (2000).
- M.A Zimmerman, *Psychological empowerment: Issues and illustrations*. *American Journal of Community Psychology*, 23,(5), (1995).pp.581-599.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS EN INTERNET:

H. Aguirre Milling y M. Villarreal Álvarez, El liderazgo estratégico. Revisión de las teorías más relevantes acerca de la dirección y propuesta del liderazgo estratégico: buscando la excelencia en la administración de la empresa, en *Contribuciones a la Economía*, febrero (2012), en <http://www.eumed.net/ce/2012/amva.html>

B.M. Bass, *Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership*, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 8, núm. 1, (1999), pp. 9-32. En http://www.techied.net/wp-content/uploads/2007/10/bass_transformational_leadership.pdf

Public Value: Theory and Practice. Palgrave MacMillan, (2011), capítulo I. Consultado en

http://books.google.es/books?id=krYChvXfK6sC&pg=PT3&lpg=PT3&dq=John+Benington,+Mark+H.+Moore&source=bl&ots=q2DeAhfeSA&sig=-1nsvjp_RmOJRo3YKEMqpaTM32w&hl=es&sa=X&ei=TUSqT6q6L6if0QWtsvT8Aw&ved=0CHoQ6AEwCA#v=onepage&q=John%20Benington%2C%20Mark%20H.%20Moore&f=false

J. Benington, From Private Choice To Public Value En J. Benington y M. Moore (eds): *In Search of Public Value – Beyond Private Choice*, New York, Palgrave, (2008). Draft Chapter by Professor John Benington. Consultado en http://www.cihm.leeds.ac.uk/document_downloads/John_BeningtonPrivate_Choice_to_Public_Value.pdf

E. Bueno Campos, Juan Ignacio Dalmau Porta, y Juan J. Renau Piqueras, Fundamentos teóricos de la dirección estratégica. Valencia: Publicaciones de la Real Sociedad Económica de Amigos del País, (1993). En http://www.uv.es/rseapv/Anales/93_94/A_Fundamentos_teoricos_de_la_direccion.pdf

T. Burns, y S G. Talker, *The Management of Innovation*, London: Tavistock., (1961). Parte V, Open System Rational Models, capítulo 8, pp. 103-108. En http://www.sagepub.com/upm-data/27412_8.pdf

A. Castro, Teorías implícitas del liderazgo y calidad de la relación entre líder y seguidor. *Boletín de Psicología*, 89, (2007), pp. 7-28. En <http://www.uv.es/seoane/boletin/previos/N89-1.pdf>

A. Cerrillo I Martínez (Coord. y traductor): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (2005). (Estudios Goberna). Véase para este asunto, sobre todo, R.A.W. Rhodes: La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno, pp. 99-122 y Guy B. Peters y John

Pierre: ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública, pp. 123-143. En <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>

J.L Duarte Castillo, Calidad De Servicios (Revisión de corrientes principales y propuestas de investigación futura. Universidad de Barcelona. En <http://www.keisen.com/documentos/Corrientes%20de%20Calidad%20en%20Servicio.pdf>

V.J García Morales,.;M.M.Romerosa Martínez, y F.J Lloréns Montes, Liderazgo transformacional: influencia en la visión compartida, aprendizaje, innovación y resultado organizativo. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 16, núm. 4 (2007), pp. 25-46. En <http://www.aedem-virtual.com/articulos/122778631400.pdf>

R. Gomá y Q Brugué.: Nuevos modelos de gestión y organización Pública. Autonomies, de la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Número especial "La modernización administrativa en las comunidades autónomas, Julio de 1994, Barcelona. En <http://www.buenastareas.com/ensayos/Traduccion-Del-Texto-Planificacion-Estrategica-De/2209296.html>

C.Gómez Bahillo, Burocracia y administración pública, 5campus.com, Sociología, (2006). En <http://www.5campus.com/leccion/burocracia>.

I. Jaén, Una revisión teórica de los valores en el estudio de la intención emprendedora. Universidad de Sevilla. En <http://institucional.us.es/vie/documentos/resultados/ValoresIntencionEmprendedoraInmaJaen.pdf>

L.R Jones, y F Thompson,. Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 15, Octubre, (1999), Caracas. Traducción, de Ana Sánchez, de la versión en inglés del trabajo "*A Model for the New Public Management: Lessons from Public and Private Sector Reform*", publicado en "*International Perspectives on the New Public Management*", L.R. Jones and Kuno Schedler, eds., Stamford, CT: JAI Press, Inc., 1997 En <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/un-modelo-para-la-nueva-gerencia-publica-lecciones-de-la-reforma-de-los-sectores-publico-y-privado-1>

Walter Kickert, J.M., Erik-Hans Klijn, y F.M. Koppenian, Joop F.M. (Eds.): *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* [Paperback]. SAGE Publications Ltd., 28/06/1997. Consultado en

http://books.google.es/books/about/Managing_Complex_Networks.html?id=IB09cQrna6oC&redir_esc=y

UNIÓN EUROPEA: DECISIÓN No 1720/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de noviembre de 2006 por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente. Diario Oficial de la Unión Europea, 24.11.2006, L 327/45-68. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:ES:PDF>

Y., Lewin Arie, U.S. Carroll, CEO Attitudes as Determinants of Organization Design: An Integrated Model, *Organization Studies*, 15(2), (1994), pp. 183-212. Consultado en:

http://findarticles.com/p/articles/mi_m4339/is_n2_v15/ai_16043934/?tag=content;col1

M.I. Mendoza Sierra, El empowerment psicológico en el trabajo. *Trabajo 11*, (2002), 157-168. En

<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2415/b13772065.pdf?sequence=1>

K. Kechanaranta, y H.G. Baker, What Facilitates Entrepreneurship? En <http://www.sbaer.uca.edu/research/icsb/1998/G008.PDF>

OECD (OCDE):, *Cultural Change in Government: Promoting A High-Performance Culture*. Public Management Service, 4 October 2002. En <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM/M%282002%291&docLanguage>.

OECD (OCDE), *Modernising Government: The Way Forward*. Sumario en español: El futuro de la modernización del Estado. OECD, 2005. En <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4205134e5.pdf>

OECD (OCDE): *The Government Performance Project, 19th Session of the Committee*, Château de la Muette, Paris 25-26 March 1999. En <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA%2899%292&docLanguage=En>

M. Nader, y A. Castro Solano, Influencia de los valores sobre los estilos de liderazgo: un análisis según el modelo de liderazgo transformacional-transaccional de Bass. *Univ. Psychol.* v.6 n.3 Bogotá, Dic. 2007. En http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1657-92672007000300018&script=sci_arttext&tlng=en

A. Parasuraman, V. Zeithaml, y L Berry, *Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale*. Journal of Retailing, 67(4), (1991), pp. 420-450. En <http://areas.kenan-flagler.unc.edu/Marketing/FacultyStaff/zeithaml/Selected%20Publications/Refinement%20and%20Reassessment%20of%20the%20SERVQUAL%20Scale.pdf>

A. Parasuraman, V. Zeithaml, y L. Berry, *A conceptual model of service quality and its implications for future research*. *Journal of Marketing* 49(4), 1985, pp. 41-50.
En <http://areas.kenan-flagler.unc.edu/Marketing/FacultyStaff/zeithaml/Selected%20Publications/A%20Conceptual%20Model%20of%20Service%20Quality%20and%20Its%20Implications%20for%20Future%20Research.pdf>

L. Pedraja, E., Rodríguez, M. Delgado, Liderazgo transformacional y transaccional: un estudio de su influencia en las pequeñas empresas. *Ingeniare: Revista Chilena de Ingeniería*, Vol. 14, N°. 2, (2006), pp. 159-166.
En <http://www.scielo.cl/pdf/ingeniare/v14n2/art10.pdf>