

# ESTRATEGIAS DE MEJORA ORGANIZATIVA

## Carles Ramió

El cambio planificado puede definirse como un esfuerzo deliberado para modificar una situación organizativa que resulta insatisfactoria mediante una serie de acciones cuya elección y coordinación son producto de un análisis de la situación en cuestión. La planificación del cambio en las organizaciones se puede efectuar a dos niveles: nivel macro y nivel micro.

En el caso de las administraciones públicas se produce un proceso de cambio planificado a nivel macro cuando se elabora un diagnóstico general, se identifica un nuevo modelo que afecta a todos los parámetros de la organización y se diseña una estrategia y un calendario en el que se ven involucradas la mayoría de las unidades y de los procesos de la administración. Los planes de reforma y los programas de modernización de las administraciones públicas son un ejemplo de estos tipos de cambio. Los cambios planificados a nivel micro serían los que afectarían a un solo procedimiento o unidad de la administración pero teniendo claras las deficiencias, los objetivos y las estrategias para conseguir su mejora.

### 1. Los agentes del cambio.

Los agentes del cambio son aquellos actores que promueven y dirigen el proceso de cambio organizativo. Hay tres tipos de agentes del cambio: los líderes, determinados empleados públicos *especiales* y unidades de organización.

Los líderes formales, los directivos públicos y los responsables administrativos en nuestro caso, son los encargados de la gestión de la información y de la gestión de los recursos humanos. Pero en el caso de un buen directivo público también tendría que ser el gestor del cambio. El responsable de una unidad debe diseñar un sistema de indicadores que ponga de relieve todas las eventuales disfunciones o anomalías que pueden producirse durante el proceso productivo. Mediante este sistema el responsable de la unidad sabe si el rendimiento de la organización es el más adecuado en cada momento. Si este rendimiento no es el más idóneo hay que analizar las causas que provocan el desajuste (elaborar un diagnóstico) y buscar los remedios (propuesta de cambio) para conseguir una mayor optimización del sistema. De esta forma el directivo se convierte en el agente de cambio más importante.

En algunas ocasiones, las aportaciones de los responsables administrativos no son suficientes para generar el proceso de cambio que demanda una organización. Ello puede deberse a distintos motivos:

1) El directivo público no sabe como enfrentarse al problema debido a que carece de los conocimientos necesarios para llevar a cabo un proceso de cambio. Esta es una de las situaciones más corrientes en las organizaciones públicas debido a la deficiente formación de los responsables administrativos. Sean éstos políticos o altos funcionarios, carecen en muchas ocasiones de los conocimientos de gestión necesarios para afrontar un cambio. En estos casos se

percibe el problema pero hay dificultades para definirlo y, por supuesto, para buscar los motivos y las soluciones. Además, el problema suele estar muy avanzado ya que no se localiza en su fase inicial debido a la no existencia o a la mala utilización de los indicadores de gestión.

2) El problema organizativo tiene una envergadura y una profundidad que hace recomendable la participación de un experto organizativo.

3) Cuando hay desavenencias sobre el tipo de problema o sobre las causas que lo desencadenan entre distintos niveles de responsabilidad administrativa o entre los directivos públicos y el resto de los miembros de la organización se suele recurrir a la experiencia y a la objetividad de un experto organizativo externo.

El segundo agente del cambio posible son las unidades de organización o de auditoría administrativa, es decir, unos órganos especializados en detectar y solventar los problemas organizativos. Estas unidades pueden ser internas o externas a la organización auditada. Hay organizaciones que debido a su complejidad y envergadura acogen en su tecnoestructura una unidad de auditoría administrativa que se encarga de auxiliar al resto de las unidades en sus problemas de organización. Hay otras organizaciones que optan por contratar los servicios de una unidad externa, de una consultora especializada, que mediante un contrato de servicios prestan el apoyo necesario a la unidad que lo requiera.

Estos dos tipos de agentes de cambio (los líderes formales y las unidades de organización) promueven los cambios con una orientación "de arriba hacia abajo", es decir, es el núcleo estratégico de la organización (con la colaboración de la tecnoestructura) el que promueve el cambio. Pero también puede darse la orientación "de abajo hacia arriba", esto se produce, por ejemplo, cuando un directivo intermedio toma espontáneamente la iniciativa de mejorar un servicio público utilizando nuevos instrumentos o inventando soluciones nuevas. A la vista de los resultados, el núcleo directivo decide entonces pilotar la generalización de este enfoque (Orgogozo, Sérieyx, 1992). Incluso no hace falta que sea promovido por un directivo intermedio sino que puede promoverlo cualquier empleado que se encuentre en una posición idónea (que disponga de información, que tenga conocimientos, etc.) para promover modificaciones. En todo caso es importante tener en cuenta un hecho: el cambio debe ser promovido y dirigido por la dirección, si lo impulsa o lo dirige otro actor es porque éste cuenta con el apoyo de la dirección.

#### **INICIATIVAS DE CAMBIO “DESDE ABAJO”**

Un empleado o mando intermedio que diseñe cambios en el modelo de producción suele encontrar muchos obstáculos para que sus propuestas sean tenidas en cuenta. Esto se debe a que la dirección adopta una posición conservadora y patrimonialista ante los procesos de innovación. El empleado *innovador* debe utilizar al máximo sus potencialidades persuasivas o bien recurrir a la política de los hechos: implementar pequeños cambios (para no herir susceptibilidades deben ser *pequeños*) que demuestren la validez de sus propuestas.

Un ejemplo de cambio "de abajo hacia arriba" es la atrevida entrada del ejecutivo de moda, López de Arriortúa, que tuvo en la fábrica Opel de Zaragoza. Fue nombrado director de producción de la planta de Zaragoza, cargo que dentro de la compañía Opel se podía

considerar como intermedio, e intentó poner en práctica muchas de sus ideas. Pero no le fue nada fácil y sus jefes le decían repetidamente "a usted le pagamos para que produzca no para que diseñe los sistemas de producción, para ello ya tenemos muchos especialistas". Pero López no abandonó y optó por la *vía de los hechos* y puso en marcha pequeños cambios sin permiso previo con los que consiguió incrementar notablemente la productividad. Fue a partir de entonces cuando los directivos de Opel y de General Motors empezaron a tomarse en serio sus propuestas y a pilotar el cambio. Iniciativas de este tipo son todavía excepcionales, en especial, en el sector público.

### *1.1. Las Consultoras organizativas como agentes del cambio organizativo en la Administración pública y la debilidad de las unidades internas de organización.*

Uno de los puntos polémicos sobre el despliegue de las auditorías administrativas en las administraciones públicas es la elección entre la implantación de una unidad de auditoría interna o la contratación puntual de los servicios de unidades de auditoría externa, normalmente consultoras privadas.

La participación de las consultoras privadas en los procesos de cambio organizativo de las organizaciones públicas presenta, en determinadas situaciones, varios inconvenientes:

- 1) Las especificidades propias de las organizaciones públicas suelen ser mal comprendidas por las consultoras externas.
- 2) Los agentes externos pueden generar una mayor resistencia en los empleados públicos a ser investigados y a modificar sus pautas de trabajo.
- 3) Existe una mayor dificultad técnica para que las consultoras externas puedan abarcar el circuito auditor completo (especialmente para participar en el proceso de implementación del modelo organizativo propuesto).
- 4) Los servicios de las consultoras externas suelen ser muy caros.
- 5) El principal problema que se percibe sobre la intervención de las consultoras privadas en este proceso es la discutible objetividad de sus análisis y conclusiones. La tendencia general es que sus diagnósticos y propuestas sean elaborados "a la medida del cliente", entendiendo cliente no a la Administración pública a la que prestan sus servicios sino al órgano o persona que les ha contratado. Este órgano o persona tiene unos intereses propios y específicos que no coinciden necesariamente con los objetivos generales de la organización pública objeto de estudio. Las consultoras, como empresas privadas que son, buscan la satisfacción de su cliente (que siempre es en la práctica una/s persona/s) para que éste les encargue nuevos estudios o al menos muestre su satisfacción con los resultados obtenidos al resto de actores administrativos los cuales son potenciales clientes.

La participación de este nuevo agente origina que las instancias administrativas que posean un análisis organizativo elaborado por una consultora privada (y más si ésta posee

renombre y prestigio) estén en mejor situación para negociar o imponer sus criterios organizativos, sin que esta circunstancia vaya unida necesariamente a unas mejores garantías técnicas.

Las unidades de organización o de auditoría administrativa (Inspecciones Generales de Servicios, Unidades de Organización, etc.) que forman parte de las administraciones públicas tienen una posición conflictiva y débil. Esta debilidad no sólo puede proceder de su situación en la estructura, más o menos alejada del núcleo central del poder, sino que se trata de una debilidad *natural* que se deriva de su propia actividad.

El objetivo fundamental de las unidades de auditoría interna especializadas en temas organizativos es mejorar la eficacia y la eficiencia de las diferentes unidades administrativas. Para conseguir este objetivo sus dos estrategias básicas son el control y el cambio organizativo. Ambas actividades tienen una gran repercusión social en el seno de las organizaciones debido a que las actividades de control y de mejora organizativa no tienen sólo una dimensión técnica, que se pueda formular de forma incontestable, sino que va acompañada de una importante dimensión sociopolítica. En las estructuras, en los procedimientos, en los sistemas de información, en la tecnología es donde se manifiestan de manera más o menos potente las aspiraciones personales o grupales de los empleados públicos, donde conviven complicados tejidos de relaciones de poder entre los diferentes miembros. La actividad de una unidad de auditoría interna ataca consciente o inconscientemente estas aspiraciones y situaciones de poder *de hecho*. En este sentido, la confrontación y el conflicto entre los auditores y las unidades auditadas y los miembros de éstas es casi siempre inevitable.

Esta situación puede generar graves distorsiones en las actividades desarrolladas por una unidad de auditoría interna de naturaleza organizativa. Hay una serie de elementos que pueden impedir que esta unidad consiga su objetivo final, que es: la mejora, la economía, la racionalización o la búsqueda de la eficacia y la eficiencia. Las unidades auditadas y los miembros de las mismas pueden recibir con recelo la presencia de auditores y pueden entorpecer considerablemente su trabajo. Se pueden resistir a entregar la información necesaria para elaborar la auditoría o bien, pueden distorsionar esta información. Sin estos datos o con los mismos pero incorrectos los analistas organizativos jamás conseguirán sus objetivos. Por otra parte, cualquier actividad de una unidad de auditoría administrativa genera un coste organizativo importante que se traduce en tensión y conflicto social.

Si se toman en consideración estas circunstancias se puede llegar a una conclusión desoladora: las unidades de auditoría interna pueden no conseguir resultados positivos (debido a que no poseen la información necesaria) y pueden generar un considerable conflicto social en el seno de la Administración. Con el tiempo las máximas instancias políticas se pueden cansar de los problemas y de los escasos resultados que generan este tipo de unidades. Además, el núcleo estratégico puede verse presionado por determinadas unidades y cargos intermedios claves, dentro de un clima organizativo propicio, para que supriman este tipo de unidades.

La debilidad *política* de las unidades de auditoría interna sólo puede superarse mediante el impulso por parte de éstas de una sólida contraestrategia orientada a generar la confianza y el consenso entre las distintas unidades y empleados de la Administración pública de la que forman

parte. Por esta razón, tiene mucho que ver con su legitimidad o aceptación social, además de su posición en el organigrama, su forma de entender la actividad o el circuito de auditoría.

## **2. Las “macro” estrategias de cambio en la Administración pública: los procesos de modernización administrativa**

Existen múltiples elementos que permiten argumentar que se está produciendo una transformación importante en el papel del Estado. Se habla de un cambio en sus dimensiones, de una modificación en su naturaleza y se hace, en todo caso, hincapié en reconocerle un papel diferente al de antes. Ciertamente, las actividades del sector público han ido evolucionando y, a pesar de que gran parte de su esencia permanece, debe reconocerse una transformación importante en las modalidades de su actuación.

Los estados modernos han intentado llevar el bienestar a sus ciudadanos liberándolos del temor al futuro y a la necesidad extrema. La educación, la protección contra el desempleo y la seguridad social han sido, entre otros, los objetivos primordiales de unas sociedades muy humanas y altamente civilizadas. Junto con las estrategias adoptadas para conseguir estos objetivos sociales, los estados modernos se han visto obligados a ofrecer a sus ciudadanos cada vez más servicios. Éstos, además de ser equitativos, deben ser de *calidad* ya que así lo exigen los ciudadanos, cada vez mejor informados de sus derechos y conscientes de que nada se les regala ya que, al fin y al cabo, todo es pagado por ellos mediante los impuestos, en general elevados e impopulares.

### *2.1. Los problemas de las administraciones públicas contemporáneas*

Las necesidades de transformación de las administraciones públicas surgen como respuesta a presiones externas, tanto económicas como políticas y, a limitaciones organizativas de carácter interno.

La Administración pública ha vivido durante muchos años ignorando, a diferencia del resto de las organizaciones, las amenazas del entorno gracias a unas posibilidades aparentemente inacabables de captación de recursos (y, en consecuencia, de crecimiento organizativo) basadas en una posición de poder privilegiada respecto al resto de la sociedad. Este entorno benigno y estable empezó a cambiar con las crisis económicas de los años setenta, siendo su impacto difícil de ignorar durante los años 80 y 90. Repasemos brevemente en que consiste este cambio económico y político:

*a) Circunstancias económicas (el techo del sector público):* La crisis de los años setenta vino a significar un punto de inflexión en el debate sobre el impacto económico del sector público. Se adoptó una posición crítica respecto a las consecuencias que puede producir el incremento del gasto público y, por consiguiente, el incremento de la presión fiscal sobre el equilibrio y el crecimiento de un sistema económico cuya institución central, el libre mercado, ocupaba gradualmente un espacio más reducido. La tendencia alcista imparable del gasto público conduce al Estado a una crisis fiscal crónica que parece insostenible ante un sistema económico

cada vez más débil. En 1999 el gasto público alcanzaba en el conjunto de países de la Unión Europea el 50% del PIB, en España el 46% y en los casos más extremos como Suecia y Holanda alcanzaron el 65% y el 62% respectivamente. Al incremento de los impuestos se le atribuyen efectos negativos sobre las macromagnitudes económicas (tasa de ahorro, creación de puestos de trabajo, inversión productiva, etc.). En definitiva, se llega a la conclusión más o menos generalizada de que se ha alcanzado el techo de los recursos a los que puede acceder la Administración pública. El descubrimiento de este límite en los recursos disponibles quiebra la dinámica incrementalista a la que se había acostumbrado la Administración y con la que satisfacía nuevas y crecientes demandas sociales. La nueva situación coloca a la Administración pública en una posición paradójica: con los mismos o inferiores recursos debe satisfacer nuevas y crecientes demandas. Es decir, la Administración se ve obligada a renunciar al incremento de sus recursos pero, en cambio, la ciudadanía no parece dispuesta a renunciar a su amparo y, con ello, a recibir nuevos y mejores servicios que contribuyan a su bienestar.

*b) Circunstancias políticas (las alternativas al Estado del bienestar):* La desautorización política de la situación creada con la evolución del Estado del bienestar se produce en todo el espectro político, tanto en la derecha como en la izquierda. Evidentemente los partidos conservadores fueron los primeros que se situaron en una posición crítica hacia el funcionamiento de la Administración pública denunciando el agotamiento de la eficacia de la intervención pública y proponiendo la sustitución de alguna parte de ella por fuerzas del mercado. La crítica al Estado del bienestar se convierte en un objeto preferente del discurso conservador. Lo acusan de sacrificar la economía nacional en beneficio de los funcionarios y de los colectivos protegidos por los beneficios sociales. Su propuesta de cambio pasa por suprimir y recortar programas públicos, reducir el número de los funcionarios, incrementar la productividad de los servicios y privatizar el mayor número de actividades realizadas hasta el momento por la Administración. La izquierda comparte parte del diagnóstico anterior así como algunas de las propuestas propugnadas por los partidos conservadores. Coincide en la necesidad de redefinir la posición del Estado, de la Administración pública, en la sociedad pero sin renunciar a su papel solidario. No se trata de retroceder linealmente sino de mejorar la eficacia y la eficiencia de sus actuaciones mediante la revisión de la idoneidad de los programas existentes y, especialmente, revisando la eficacia de sus instrumentos de gestión y de control.

## *2.2. Los contenidos básicos de los procesos de modernización administrativa en los países de la OCDE.*

Los paradigmas más claros de cambios planificados en las administraciones públicas son los denominados programas de *modernización*. Este término ha aparecido con fuerza en los años 80 en determinadas administraciones públicas occidentales y viene a sustituir al viejo concepto de *reforma*. Este cambio de etiqueta se debe a la mala imagen del término *reforma* ya que se asocia al fracaso de los programas de reforma administrativa diseñados en los años 60 y 70 que fueron, a efectos prácticos, unas simples declaraciones de intenciones. Estas acciones reformadoras implicaron unos exhaustivos y sólidos diagnósticos de las disfunciones que aquejaban a la Administración pública pero diseñaron un conjunto de propuestas de laboratorio de difícil implementación. Aprendiendo de los errores pasados los procesos de modernización administrativa parecen tener en cuenta que *del dicho al hecho hay mucho trecho* y que, por lo tanto, hay que dotar al proceso de modernización de los apoyos y técnicas necesarios para que la distancia entre las propuestas y la implementación de las mismas sea lo más corta posible. El secreto del éxito parece residir en tres elementos:

- Conseguir unas propuestas serias y realistas, es decir, *realizables*.
- Que la estrategia de mejora sea respaldada y dirigida por las máximas instancias políticas.
- Que se realice una interpretación mucho más plural de los problemas administrativos (básicamente tener en cuenta, además de la estructura y de los procesos, la cultura administrativa y el entorno organizativo).

El contenido de estos programas combina medidas para incrementar las responsabilidades internas y externas de las organizaciones públicas. En la dimensión interna se trata de establecer unos adecuados sistemas de dirección y de control, hacer cambios en la cultura administrativa en una doble vertiente: de gestión y de recursos humanos. En la dimensión externa se trata de buscar estímulos externos a la gestión responsable, a través de la introducción de principios de mercado en la gestión pública, o bien de simulación interna, con el diseño de fuerzas que reproducen las que hay en el mercado: privatización de empresas públicas, subcontratación, creación de mercados internos y facturación por los servicios prestados, etc. Además de estas dos medidas hay que señalar el hecho de que se crean un conjunto de instituciones encaminadas a la implantación del nuevo modelo: agencias ejecutivas, centros contables para la imputación de costos y resultados, unidades de planificación y unidades de evaluación de los programas.

Las estrategias básicas y comunes de los procesos de modernización en buena parte de los países de la OCDE son (CORAME, 1994):

- **Reforzar la coordinación gubernamental.** La crisis de los recursos públicos ha elevado las demandas sobre la coordinación gubernamental. La capacidad de resolver nuevos problemas depende más de la coordinación e integración de los programas existentes que de la producción de nuevas actividades. Para superar la fragmentación de estructuras y medios económicos, los países occidentales han destacado el papel integrador del jefe del ejecutivo en la definición de prioridades y la coordinación de programas y han reforzado las estructuras de decisión colectiva en el seno del Gobierno. Incluso en gobiernos de coalición, predominantes en el centro y el norte de Europa, es patente el mayor liderazgo ejercido por el jefe de gobierno y el refuerzo de la colegialidad entre los ministros.

- **Simplificar las estructuras organizativas.** Paralelamente, se ha procedido a la racionalización de las pesadas y dispersas estructuras gubernamentales del Estado del bienestar. Países como Suecia, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y regiones como Flandes, han efectuado significativas reducciones de ministerios y órganos administrativos, reagrupando sus funciones en torno a una nueva definición de las prioridades gubernamentales. Otros países como el Reino Unido, han puesto el énfasis en la supresión de los organismos, cuyas funciones podían ser asumidas por el mercado.

- **Separar las responsabilidades políticas de las de gestión.** El crecimiento de la maquinaria administrativa bajo el esquema jerárquico y uniformista de la burocracia ha provocado la acumulación de responsabilidades políticas y ejecutivas en el vértice de la estructura gubernamental, en detrimento de las segundas. Para remediar este vacío, en un contexto de mayor exigencia sobre la utilización de los recursos y la obtención de resultados, los gobiernos occidentales están procediendo a separar orgánica y

personalmente las funciones políticas de las ejecutivas sin desconocer su interrelación y la necesidad de cauces fluidos y claros de comunicación entre ellas. Mientras las primeras se concentran en la fijación de objetivos y la asignación de recursos, las segundas proceden a llevarlas a su ejecución, con el máximo rendimiento y calidad.

**- Delegar la gestión de servicios en agencias autónomas controladas por resultados.**

La separación de funciones ejecutivas ha adoptado en numerosos países los rasgos de la forma divisional propia de las grandes empresas. Siguiendo el ejemplo de Suecia, países como el Reino Unido, Holanda, Francia y Alemania. Han optado por la creación de unidades ejecutivas, llamadas genéricamente agencias, a las que se atribuye una amplia autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Las agencias se sujetan a un convenio plurianual con el departamento matriz, que determina su mandato político, los objetivos estratégicos, los recursos que recibe y las facultades delegadas para la gestión de recursos y operaciones. Al frente de las agencias se sitúa un directivo profesional que responde periódicamente ante el ministerio por el cumplimiento de resultados.

**- Introducir la competencia en la prestación de servicios.**

La organización burocrática de los servicios públicos ha sido concebida como un monopolio de oferta, a cuyos productores se confiaba, sin competencia, la cobertura de un sector de las necesidades sociales. La necesidad de frenar el crecimiento del gasto y de mejorar la receptividad de los productores a sus destinatarios, está provocando en algunos países la incorporación de mecanismos de competencia en la provisión de servicios. Esto se ha realizado, en primer lugar, separando las funciones de producción de las funciones de compra, que se ceden a órganos especializados o a los propios usuarios; y, en segundo lugar, provocando la competencia entre los centros públicos o, incluso, de éstos con centros privados.

**- Rediseñar las funciones y los órganos horizontales.**

Crear agencias e introducir competencia en los servicios públicos es una consecuencia de la imposibilidad de seguir considerando a la Administración como una estructura totalmente jerarquizada y uniforme. Para velar por esta unidad, las burocracias públicas se habían dotado de órganos horizontales especializados, encargados de establecer estándares y procedimientos comunes, reservándose controles directos sobre la gestión de recursos y operaciones. El agotamiento de este modelo, ante el crecimiento y la diversificación de los servicios públicos, no elimina, sin embargo, la necesidad de órganos y funciones horizontales para garantizar una asignación equitativa de recursos, controlar y evaluar los resultados de su utilización y aprovechar las sinergías entre los diversos servicios públicos. Éste es el sentido en que están evolucionando los departamentos horizontales en los países citados, con un claro efecto de refuerzo de su papel coordinador de la acción de Gobierno y de su capacidad de control sobre el comportamiento agregado del gasto público.

**- Fundamentar la calidad de la gestión en la motivación y profesionalidad de los agentes públicos.**

Los servicios públicos están basados en personas; su motivación y profesionalidad constituye la única garantía duradera de mejorar la calidad y la productividad. Sin embargo, las condiciones organizativas y jurídicas de las que se ha rodeado el trabajo de los empleados públicos han sido un freno, en lugar de un estímulo, para fomentar su responsabilidad. Los sistemas de selección, clasificación y remuneración han contribuido a separar la posición formal de los funcionarios del trabajo que realmente ejecutan y de su rendimiento. Junto a las reformas citadas anteriormente, todas las administraciones han emprendido profundos cambios en sus sistemas de empleo público, como una parte indispensable del diseño de organizaciones responsables. De este modo, se han desregulado y flexibilizado las bases organizativas y estatutarias del



empleo público, se han establecido planes de reciclaje y redistribución de efectivos o han aparecido nuevas pautas de evaluación del rendimiento y de remuneración por resultados.

### 2.3. Los programas de modernización en España

En España el programa de modernización más conocido es el promovido por la Administración General del Estado que se inicia con el estudio del Ministerio para las Administraciones Públicas *Reflexiones sobre la Modernización de la Administración General del Estado*, cuya redacción definitiva culminó en 1989. Este informe hace un diagnóstico general sobre los males que aquejan a la Administración General del Estado (y que son similares a los que padecen el resto de administraciones) y establece unas líneas estratégicas de cambio del modelo actual mediante el diseño de una organización modular (básicamente unas direcciones generales con autonomía de gestión de los recursos internos para lograr unos objetivos predefinidos), el rediseño de los servicios comunes de apoyo a los módulos (una fuerte reducción, e incluso desaparición, de los órganos transversales de los ministerios), una redefinición de la organización y del papel de los organismos autónomos, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, criterios sobre desconcentración y procedimiento, establecimiento de nuevos sistemas de control y una importante reforma de la estructura de la función pública. El Plan de Modernización de la Administración General del Estado se puso en marcha en abril de 1992 con una orientación que impulsó la realización de proyectos modernizadores concretos, aprovechando las posibilidades que ofrecían los marcos jurídicos del momento y, contando con la colaboración sindical puesta de manifiesto en el *Acuerdo para modernizar la Administración General del Estado y mejorar las condiciones de trabajo*. Se programaron nuevas metas para la transformación efectiva de la realidad en beneficio del ciudadano mediante 204 proyectos de mejora, con un horizonte temporal que abarcaba en la mayoría de los casos los años 1992 y 1993. Pero si se analizan los contenidos de estos proyectos de mejora se perciben notables cambios a la baja en el nivel de profundidad y de amplitud con respecto al diseño organizativo y a los objetivos estratégicos anunciados por las *Reflexiones sobre la Modernización de la Administración General del Estado*.

Si analizamos lo ocurrido en otras administraciones públicas como las comunidades autónomas o los municipios, tampoco el balance de los procesos de cambio o de modernización es demasiado alentador. Ciertas experiencias de unificación de trámites, de ventanilla única, cartas de servicios, todo ello orientado a una mejor atención a los ciudadanos, y una notable extensión de la retórica modernizadora y de los cursos de formación de gestión pública podría ser un intento de balance. De todos modos, existen algunas experiencias destacables que ofrecen potencialidades alentadoras como, por ejemplo, las 47 medidas para renovar la estructura organizativa del gobierno y la Administración del País Vasco (CORAME,1994) que es el proyecto de modernización más estructurado de todas las Comunidades Autónomas aunque adolece de las mismas deficiencias que el de la Administración General del Estado en relación a su escaso nivel de implementación. Otras experiencias positivas más parciales son los programas de gestión de la calidad de la Junta de Galicia y de la Comunidad de Madrid, los cuadros de dirección e indicadores de la Generalitat de Cataluña, las cartas de servicios a los ciudadanos de

diversos municipios (entre los que destaca el de Barcelona), los modelo gerenciales impulsados por varios municipios (destaca el Ayuntamiento de Esplugas) y las diversas experiencias del Ayuntamiento de Alcobendas, institución especializada en la innovación en la gestión local y en el márketing de estas innovaciones.

➤ CUADROS DE DIRECCIÓN (SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN)

INDICADORES DE GESTIÓN, RESULTADO Y DE IMPACTO

➤ ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS

➤ GESTIÓN DE PROYECTOS

➤ CALIDAD TOTAL

➤ REDIMENSIONAMIENTO DE PLANTILLAS

➤ EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO DEL PERSONAL

➤ SIMPLIFICACIÓN ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

➤ EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

➤ GESTIÓN OPERATIVA: PREVISIÓN DE LA DEMANDA, TEORÍA DE COLAS, ANÁLISIS DE FLUJOS Y DISEÑO DE CAPACIDADES

➤ AUTOMATIZACIÓN DE SERVICIOS

➤ EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS:  
CONTROL DE LOS SERVICIOS EXTERNALIZADOS

➤ SISTEMAS INTERACTIVOS DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS (WEBS)

➤ RACIONALIZACIÓN Y AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

➤ OFICINAS DE GESTIÓN UNIFICADA

➤ SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

**Figura 10.1. Estrategias de mejora de las administraciones públicas en España.**

*(Fuente: Elaboración propia.)*

En definitiva, la mayor parte de los proyectos modernizadores impulsados hasta el momento no se pueden considerar como auténticos programas de modernización sino como simples actuaciones de mejora muy concretas de determinados servicios y, especialmente, de determinados procesos de atención a la ciudadanía. Tal y como señala Subirats (1995) sobre este intento de modernización impulsado por la Administración General del Estado lo cierto es que se han intentado cosas, se han producido ciertos cambios y se ha legislado en un sentido coherente a la voluntad de modernización expresada. Pero el proceso ha sido fragmentario, poco profundo y, en general, muy vinculado a resolver problemas específicos de ciertos organismos y políticas. En resumen un balance muy discreto para el gran consenso alcanzado en el diagnóstico inicial de los problemas.

### **3. Las “micro” estrategias de cambio en la Administración pública: el método de la auditoría operativa.**

¡Error! Marcador no definido.

La auditoría operativa es una función de la dirección cuya finalidad es analizar y apreciar, con vistas a las eventuales acciones correctivas, el control interno de las organizaciones para garantizar la integridad de su patrimonio, la veracidad de su información y el mantenimiento de la eficacia de sus sistemas de gestión. Según el *American Institute of Management* la auditoría operativa agrupa el conjunto de tareas que se realizan para la evaluación de la gestión administrativa en ciertos organismos.

Hay muchas definiciones diferentes de auditoría operativa que origina una notable confusión sobre el significado de la misma. Para saber exactamente a que tipo de actividad nos referimos será necesario hacer dos tipos de aclaraciones: por una parte la diferencia entre auditoría interna (se impulsa desde la propia Administración pública) y auditoría externa (se impulsa desde fuera de la Administración pública), por otra parte, delimitar exactamente el contenido de la auditoría operativa y las distintas denominaciones que ésta puede recibir.

Las escasas coincidencias en la literatura especializada sobre la definición de la actividad de la auditoría operativa, su ámbito y las estrategias o técnicas utilizadas permite profundizar en este tema con una relativa libertad. Una de las primeras matizaciones que hay que hacer antes de entrar en la mecánica y en los problemas propios de la auditoría operativa es definir con claridad los distintos tipos o perspectivas de acción que pueden agrupar este tipo de auditorías en las organizaciones públicas. Hay dos modelos básicos de actuación:

- 1) Cuando la actividad de auditoría operativa es una acción de control sobre el desarrollo de las unidades de la institución auditada.
- 2) Cuando la actividad de auditoría operativa es una acción de apoyo y de auxilio a las unidades inmersas en un proceso de transición organizativa.

<b>Tipos de Auditoría</b>
---------------------------

- **Las auditorías de economía y de eficiencia** pueden determinar: a) si la entidad está adquiriendo, protegiendo y utilizando sus recursos (por ejemplo, personal, inmuebles y espacio) de manera económica y eficiente; y b) las causas de las ineficiencias o prácticas antieconómicas.

- **Las auditorías de programas** pueden determinar: a) hasta que punto se están consiguiendo los beneficios o los resultados buscados; y b) la eficacia de las organizaciones, de los programas, de las actividades o de las funciones.

- **¡Error! Marcador no definido.** Las auditorías de *performance* o de gestión, estas auditorías agrupan las auditorías de economía y de eficiencia y las de programas.

Un tercer modelo sería el resultante de la combinación de las dos actividades:

3) Cuando una unidad de auditoría combina las acciones de control sobre el desarrollo de las unidades en algunos casos, con la actividad de apoyo y asesoría a los procesos de cambio en otros.

La auditoría operativa entendida como control es la que más se acerca al espíritu del concepto *auditoría*. Este modelo supone que la auditoría se pone en marcha una vez se ha iniciado el cambio organizativo en la unidad auditada. Hace un análisis de las estructuras, de los procedimientos, etc. y del grado de adecuación de los resultados de los programas con los objetivos y los recursos predefinidos. Si la auditoría encuentra incongruencias entre la situación real de estos factores con su posición ideal o predefinida por el núcleo estratégico de la organización impulsa una serie de cambios con el objetivo de acercar estas dos dimensiones. Esta línea de acción a *posteriori* no siempre supone la revisión del funcionamiento de un nuevo modelo organizativo ya que también se produce cuando la unidad de auditoría operativa revisa un proyecto de organización administrativa, es decir, cuando una unidad tras un proceso de autoreflexión presenta a la dirección un proyecto de cambio organizativo y la dirección de la institución antes de dar su aprobación somete el proyecto a la revisión de la unidad de auditoría. Pero en este caso sigue siendo una acción de control a *posteriori* toda vez que el trabajo analítico y el esfuerzo invertido para conseguir un nuevo modelo organizativo y un nuevo sistema de equilibrio social ya se ha producido con anterioridad.

El segundo modelo de acción posible de la auditoría operativa es cuando ésta sirve como apoyo a un proceso de cambio organizativo, es decir, se produce con o junto al cambio organizativo. Cuando una unidad considera que su sistema de organización no es el más adecuado para dar respuesta a sus exigencias técnicas o sociales y cree que ella misma (la propia unidad) no está suficientemente capacitada para encontrar la raíz de sus problemas y, por lo tanto, para encontrar las soluciones, solicita a una unidad especializada en temas de organización que la auxilie en su proceso de transición organizativa. Es decir, la actividad de auditoría operativa se inicia a instancia de parte y la unidad de auditoría pasa a ser un sujeto activo en el proceso de transformación.

Las fases de la auditoría operativa tradicional se centran en la dicotomía diagnóstico - propuesta. El diagnóstico es el análisis de la situación presente de las distintas variables organizativas que se deciden estudiar, con el objetivo de localizar los elementos disfuncionales que impulsan al sistema organizativo a no dar una respuesta conveniente a sus demandas y necesidades objetivas. Del mismo modo se intenta también localizar los elementos funcionales (los puntos fuertes del modelo de organización presente) con el objetivo de preservarlos y, en la medida de lo posible, maximizarlos para conseguir un mayor rendimiento de los mismos. El proceso de diagnóstico se encarga de estudiar el cómo, el quién y el por qué de la situación actual para encontrar las pautas que permitan mejorar el sistema organizativo. Es en esta fase inicial donde tienen cabida una serie de etapas inherentes a cualquier proceso de investigación, por ejemplo: definición precisa del objeto de estudio, formulación de un programa de actividades, establecimiento de hipótesis de trabajo, recopilación de datos, análisis de los datos y conclusiones. Especial atención merecen las técnicas más importantes para la recogida de los datos, éstas son: la investigación documental, la observación, el cuestionario y la entrevista.

Una vez superada la fase de diagnóstico se inicia la fase de propuesta que, en función del marco definido en la primera etapa, diseña estrategias orientadas a superar las deficiencias detectadas en el diagnóstico y a reforzar los elementos positivos del sistema organizativo analizado.

De esta forma la dicotomía diagnóstico-propuesta es el sistema de trabajo más corriente utilizado por las unidades de auditoría operativa. La mayor parte de las consultoras privadas (unidades de auditoría externa) utilizan este esquema básico de trabajo, mecanismo que también han seguido en algunas ocasiones las unidades de auditoría interna.

Pero hay una serie de circunstancias que impulsan a pensar que la sencilla y mecánica dicotomía diagnóstico - propuesta no es suficiente para que las aportaciones de las unidades de auditoría operativa sean significativas. Hay síntomas que corroboran esta afirmación: una buena parte de las organizaciones que han solicitado los servicios a unidades de auditoría operativa, que se han limitado a elaborar un diagnóstico y unas propuestas, no les han sido de mucha utilidad los *informes organizativos* que han recibido. De hecho, está bastante generalizada en las organizaciones públicas la impresión de que los análisis organizativos "sólo sirven para guardar polvo en las estanterías de los despachos de los altos cargos". De esta forma, es cada vez más usual que las unidades administrativas ante la inminencia de una necesidad de reorganización se abstengan de solicitar los servicios a las unidades o empresas especializadas. ¿Qué es lo que está ocurriendo?. En este sentido, parece ser que la literatura especializada ha detectado que la dualidad diagnóstico - propuesta no resuelve la mayoría de los problemas de las organizaciones analizadas.

Las razones aducidas por estos autores, para justificar la relativa inoperancia de la actividad auditora reducida a la elaboración de un diagnóstico y una propuesta, son las siguientes:

- 1) La necesidad de incrementar las actividades de los auditores. Es decir, una vez definidas las propuestas los auditores también deberían participar en la implementación de las mismas.

El hecho de que una vez presentada la propuesta, el auditor dé por acabada su tarea y deje el proceso posterior al órgano auditado repercute negativamente en dos aspectos:

- a) Las propuestas son interpretadas libremente, o incluso ignoradas, por el órgano auditado.
- b) Las propuestas elaboradas por los auditores tienen una considerable carga idealista (propuestas inaplicables), ya que, al no hacerse cargo éstos de la implementación del nuevo sistema no tienen en cuenta su necesaria *aplicabilidad*. De esta manera surgen propuestas técnicamente muy correctas y acabadas pero de escasa operatividad en la realidad y en el contexto del órgano auditado.

2) La necesidad de ampliar el campo sobre el que se elabora el diagnóstico y las propuestas. Con independencia que el objetivo central del análisis de la auditoría operativa sea la estructura, los procedimientos, los recursos, etc., éste debe combinarse con el análisis paralelo del resto de las variables organizativas ya que los elementos organizativos están muy interrelacionados y un cambio en uno de ellos genera impactos en el resto. En todo caso hay un elemento que siempre debe tenerse en cuenta: los recursos humanos. Y éste hay que contemplarlo, también, de una manera amplia tanto en su dimensión psicosocial, como política (fuentes de poder y equilibrios de poder) y cultural.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la actividad del analista organizativo no tiene sólo una repercusión técnica sino que también tiene una repercusión social ya que cualquier cambio organizativo modifica los mecanismos psicosociales, la cultura organizativa y los sistemas de poder y sus fórmulas de interacción.

3) La auditoría operativa no puede ser sólo el resultado del diálogo entre los auditores y los directivos públicos sino que la participación debe ampliarse al resto de los actores con algún grado de participación en el proceso de cambio. Por otra parte, tampoco puede ser el resultado de la decisión unilateral de los auditores sino que en la reflexión deben participar el resto de los actores, generando un diagnóstico y unas propuestas negociadas y compartidas que busquen el más amplio consenso social.

La transparencia, el diálogo, la coparticipación y el consenso parecen ser actividades y técnicas ineludibles si se tiene en cuenta que hay una pluralidad de actores con posibilidades de influir sobre el proceso de cambio organizativo. Estas influencias y demostraciones de poder se pueden manifestar en la recogida de datos y en el proceso de elaboración del diagnóstico y de las propuestas (como medio para orientar la actividad de los analistas) pero sobre todo, se manifiestan en la fase de implementación del nuevo modelo organizativo.

### *2.1. Las fases de la Auditoría Operativa en el presente.*

En base a estas tres grandes necesidades se han propuesto para la auditoría operativa las siguientes fases (ver figura 2):

- a) Fase de diagnóstico

- b) Fase de propuesta.
- c) Fase de negociación de la propuesta.
- d) Fase de control de la implementación.
- e) Fase de evaluación.

a) La fase de elaboración del diagnóstico de la organización.

La actividad de la auditoría operativa empieza cuando el núcleo estratégico de una área determinada observa disfunciones de organización o resultados no satisfactorios y solicita los servicios a una unidad de auditoría.

El auditor hace un diagnóstico de la organización y se plantea dos preguntas básicas: ¿cuáles son los resultados no deseados? y ¿cuáles son las causas de estos resultados negativos?

El analista recoge toda la información necesaria para determinar la actividad y el soporte estructural, personal y material de la organización, localiza los principales elementos disfuncionales (variables que no funcionan de acuerdo con los planes establecidos por el área o de acuerdo con los criterios de eficacia y de eficiencia).

La fase de diagnóstico incluye las siguientes subfases o técnicas:

- 1) Elaboración de un diagnóstico integral.
- 2) Elaboración de un diagnóstico con una proyección psicosocial.
- 3) Elaboración de un diagnóstico con una proyección *política*.
- 4) Realización de un diagnóstico participativo.



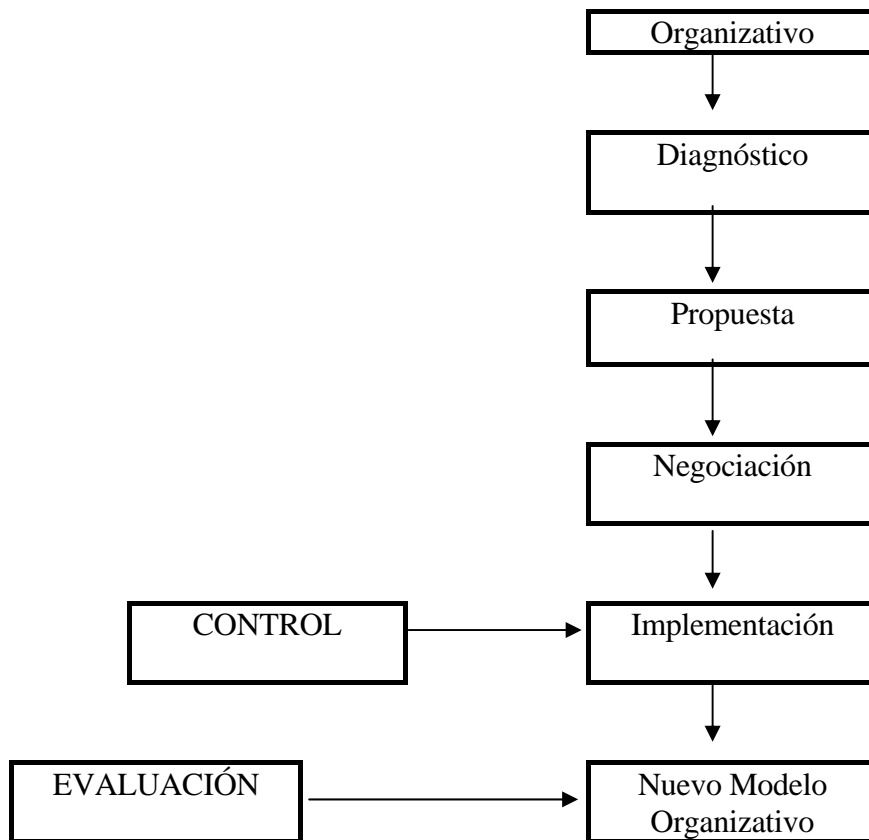


Figura 10.2. **Las Fases de la Auditoría Operativa.**

(Fuente: Mas, J. y Ramió, C.(1997), “La Auditoría Operativa en la Práctica”, Barcelona, Marcombo Boixareu Editores.)

1) *Elaboración de un diagnóstico integral*: teniendo en cuenta las múltiples interrelaciones entre los diferentes subsistemas organizativos, una auditoría operativa no debe limitarse sólo al estudio de la dimensión que considera esencial (por ser a primera vista la más problemática) sino que el diagnóstico debe tener también en cuenta al resto de las variables organizativas. De esta forma, el diagnóstico debe tomar en consideración la historia y el futuro de la unidad que analiza, debe relacionarla con el entorno que la rodea, etc.

2) *Elaboración de un diagnóstico con una proyección psicosocial*: Muchas veces los problemas que se consideran en un principio como *técnicos* tienen un carácter y unos orígenes humanos. En muchas ocasiones la variable crítica no es la estructura, o los procedimientos o la tecnología sino que son los recursos humanos. Deficiencias en la estructura, en los procedimientos, etc. pueden no ser más que un síntoma de un problema en alguna de las variables psicosociales. Un diagnóstico preciso es tan importante en el desarrollo organizativo como lo puede ser en la medicina. Cuanto mayor sea la percepción de los problemas humanos esenciales de la organización, mayor posibilidad habrá de diseñar e implantar estrategias para resolverlos. Hay que sondear el clima organizativo, el nivel de motivación y de satisfacción de los empleados públicos. Si éstos son bajos hay que buscar las razones que impulsan esta negativa manifestación.

La perspectiva psicosocial en cualquier auditoría operativa es imprescindible ya que es el mecanismo que permite perfilar un diagnóstico real y amplio de la situación de la organización.

Además, el conocimiento de las variables psicosociales puede ser la base de una estrategia paralela de mejora en las condiciones de los empleados públicos que permita sortear la resistencia o el bloqueo a las propuestas de mejora organizativa.

3) *Elaboración de un diagnóstico con una proyección política:* Es fundamental que el auditor desarrolle sus habilidades de diagnóstico para identificar al poder, así como sus manifestaciones y comportamiento dentro de las organizaciones; la incapacidad para hacer esto puede convertirlo fácilmente en una víctima de la intriga política, pues una coalición de diversos actores puede arruinar los esfuerzos mejor planificados para efectuar el cambio. El auditor debe realizar durante el período de recogida de información una actividad suplementaria: trazar un mapa de fuentes de poder, de relaciones de poder y de grupos o personas clave enfrentadas, así como las razones de estas conflictivas relaciones. Para ello hay que partir de la base de que hay muchos más actores con capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones de los que en principio están legitimados para hacerlo. Se trata de buscar los actores que faltan sin despreciar a ninguno de ellos por razón de categoría o actividad. El diagnóstico de poder dentro de las organizaciones no es una ciencia exacta, sino un arte que depende de la capacidad de percepción y del juicio del consultor. El poder rara vez es visible abiertamente y a menudo es muy sutil en sus diferentes formas de expresión. Para encontrarlo el auditor debe ser una persona intelectualmente abierta dependiendo su capacidad de su intuición y experiencia. De todos modos, existen técnicas para recopilar información en la vertiente de poder. Las fuentes de información básicas son las entrevistas, las observaciones y los datos de rutina disponibles en los archivos. El poder se manifiesta en pequeños detalles (ver el capítulo 6). Pero no sólo hace falta hacer un diagnóstico sobre el poder para llegar a unas conclusiones organizativas acertadas sino que también es necesario para desarrollar con éxito las fases posteriores de la auditoría operativa. Si se desea negociar la propuesta hay que conocer previamente con quién negociar, es decir, hay que localizar los líderes informales y los actores clave, y si se desea hacer un control de la implementación hay que conocer antes que actores apoyan el nuevo modelo y cuales lo rechazan.

El diagnóstico del poder y el diagnóstico de las variables psicosociales no son técnicas complementarias que permitan conseguir una auditoría *excelente* sino que son técnicas necesarias e imprescindibles. Si no se tienen en cuenta estas dos dimensiones jamás se llegará a hacer un buen diagnóstico sobre la situación de la organización auditada.

4) *Realización de un diagnóstico participativo:* se trata aquí de que el analista organizativo realice su actividad de forma transparente e invite a los miembros de la unidad auditada a participar en el proceso de definición de problemas y de definición de soluciones. Con este método se pretende alcanzar dos objetivos básicos para conseguir la mejora de la organización:

- Reducir al máximo la resistencia al cambio que, se puede conseguir mediante la transparencia, la información y la implicación de los distintos actores en el proceso de diseño del cambio.

- Conseguir elaborar un diagnóstico más preciso mediante el aprovechamiento y la optimización de las distintas capacidades humanas. Éste es un elemento que hay que tener muy en cuenta y que nos acerca a un planteamiento que en el primer capítulo seguramente resultó difícil de comprender: la teoría decisional del *garbage can* de Cohen, March y Olsen, según la cual los problemas y las soluciones en las organizaciones públicas conviven en una *papelera* y el

proceso decisional es el resultado de un encuentro semicasual de los problemas y de las soluciones. De esta manera se puede afirmar que en las mentes de los miembros de la unidad auditada se encuentran todos los problemas y todas las soluciones a estos problemas. Es evidente que un analista organizativo por cualificado que sea no va a conocer mejor los problemas que los propios miembros de la organización analizada y lo mismo puede decirse de las soluciones. Sólo los auditores pedantes o poco expertos defenderían lo contrario. Esto significa que el auditor operativo no es el que define los problemas y las soluciones de la unidad sino el que ayuda a clasificar y a conectar los problemas con las soluciones que siempre han estado dispersas en las mentes de los miembros de la unidad auditada. Un buen auditor es el que transforma la *papelera* en un ordenado archivo pero sin alterar substancialmente su contenido.

Sin lugar a dudas, estos dos argumentos son suficientes para justificar la necesidad de elaborar un diagnóstico participativo.

b) La fase de elaboración de la propuesta de organización.

Una vez localizados las principales disfunciones del sistema organizativo del ámbito de gestión auditado, se debe elaborar una estrategia que permita superarlos. Conocida la naturaleza y las causas de las disfunciones, el auditor aporta soluciones a los problemas planteados mediante la modificación de determinados elementos estructurales, procedimentales, personales y materiales.

Dada la complejidad social y política de la organización es mucho más práctico presentar las propuestas de manera flexible, de tal forma que se pueda renunciar a alguna propuesta sin invalidar en términos generales el nuevo modelo de organización propuesto. Otra opción es presentar un conjunto de propuestas alternativas con sus respectivas ventajas y desventajas y un posicionamiento por parte del auditor de sus preferencias profesionales. Las propuestas del tipo *a la carta* (la organización puede elegir entre varias propuestas) facilitan en gran medida los acuerdos sobre la líneas básicas a seguir en el futuro.

c) La fase de negociación de la propuesta de mejora de la organización.

La necesidad de incluir esta fase en el circuito de procedimiento de la auditoría operativa se desprende de las siguientes realidades y motivaciones:

- Los miembros de la unidad auditada son los que aplican las propuestas del auditor operativo y, con o sin el control de los auditores, siempre pueden modificar o bloquear estas propuestas.
- Los miembros de la unidad auditada tienen una visión y unas expectativas propias respecto a cómo debe ser el nuevo modelo de organización y a la manera de aplicarlo.
- Un sistema organizativo está constituido por una compleja red de actores: unidades, grupos y personas. Cada actor tiene sus propias expectativas y cierta capacidad de influencia respecto al nuevo modelo de organización.

El auditor organizativo no debe presentar simplemente una propuesta de organización sino que debe implicar y vincular a todos los actores de la organización y también convencerlos de las ventajas y de la viabilidad de la propuesta. El principal interlocutor es el núcleo estratégico del complejo organizativo; ahora bien, en el proceso de negociación también se debe tener en cuenta al resto de los empleados. Las técnicas de localización de grupos y de líderes informales simplifica esta tarea: no se debe negociar con todos los empleados sino únicamente con los más representativos.

La negociación es una fase tensa y dinámica, en la que los diferentes actores de la unidad auditada se acercan al mundo de las ideas y de los modelos técnicos de organización y en la que los auditores se aproximan a la realidad social de la organización. Si esta etapa se supera con éxito, la fase de implementación de la propuesta tiene muchas posibilidades de alcanzar también buenos resultados. La fase de negociación tiene como objetivo eliminar los problemas de incompreensión, desviación o bloqueo durante la fase de la implementación de la propuesta.

La técnica de la negociación debe centrarse en los principales puntos de desacuerdo, éstos pueden ser: los hechos, las causas, las vías y los medios, las metas, las opiniones, los intereses y el lenguaje. Los primeros problemas que el auditor debe superar son los elementos formales o tangenciales del sistema derivados de la utilización del lenguaje. Deben cuidarse las opiniones y la exposición de los hechos y de las causas, esta presentación debe ser muy precisa y respetuosa y debe intentarse que se acomode al modo de pensar de los interlocutores. Respecto a las metas y a los objetivos, hay un punto importante de coincidencia entre ambas partes: la búsqueda de más eficacia y eficiencia en el sistema organizativo analizado. Esta circunstancia debe ser destacada constantemente. De esta manera se evitan todos los problemas derivados del lenguaje, de las opiniones, de los mecanismos de exposición, de las metas y objetivos. En este momento la discusión debe centrarse en los medios para poner en marcha el proceso de cambio y en los objetivos no coincidentes.

La técnica de la negociación se basa en una serie de actitudes y de creencias prácticas sin las cuales es difícil conseguir resultados positivos. Estas actitudes son las siguientes:

- la negociación no significa imposición,
- no hay ganador ni perdedor,
- ceder no es perder.

La actitud del negociador debe ser flexible, paciente, ha de mostrar interés por todas las opiniones y capacidad para escuchar. Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

#### 1) Preparar la negociación.

- a) Fijar los objetivos del auditor.
- b) Delimitar el marco de la negociación: contexto y posibles interferencias.
- c) Identificar las partes participantes y sus posiciones teóricas.
- d) Delimitar la naturaleza del desacuerdo: temas de negociación.
- e) Establecer una estrategia para la presentación de las posiciones del auditor: el lenguaje y el orden de las prioridades.

#### 2) Negociar la propuesta.

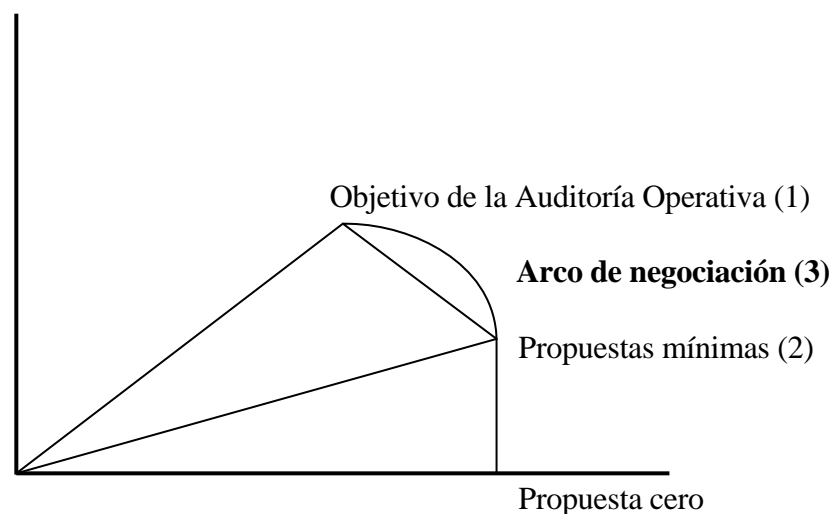
- a) Crear un buen clima.
- b) Discriminar y superar los problemas accesorios.
- c) Fijar la base del desacuerdo.
- d) Determinar la mecánica de la negociación:
  - Maximizar las ventajas técnicas de la propuesta de organización, explicarlas detalladamente.
  - Incidir en los puntos de contacto con las opiniones de los otros actores (búsqueda de consenso).
  - Elegir buenos argumentos, tanto respecto al fondo como a la forma.
  - Buscar vías y medios para enmendar o solucionar conflictos eventuales.

3) Llegar a un compromiso como resultado positivo, fórmula aceptada por todas las partes.

Incluir la fase de negociación entre las actividades de la auditoría operativa es un elemento innovador. Esta presencia se fundamenta en que, desde una dimensión práctica, la negociación es un proceso presente en todas las relaciones sociales. La negociación no se presenta en la auditoría operativa como un proceso diferenciado (como, por ejemplo, los procesos de diseño o de implementación) sino que su presencia es constante y aparece en todas las fases del circuito auditor.

No debe sorprender que se proponga *negociar* soluciones y objetivos que, para la mayoría de los auditores, son totalmente justos y correctos y que, por lo tanto, no permiten ningún tipo de renuncia o de fragmentación. Esta posición es poco realista y poco pragmática. Se debe tener en cuenta que el objetivo de una unidad de auditoría es mejorar la organización de las unidades que audita. Así pues, es mejor conseguir un 60 o un 70 % de las modificaciones propuestas que no conseguir ninguna, que es lo que sucede cuando se parte de posiciones maximalistas o inflexibles.

El único problema a la hora de negociar una propuesta organizativa reside en determinar los límites técnicos de la negociación, es decir, aquellas propuestas técnicamente irrenunciables (ya que, sin éstas, el resto de las propuestas no tienen sentido), o bien la fijación de un mínimo de modificaciones organizativas que configuran el límite para que la reforma sea rentable (ver figura 3).



- (1) Son las propuestas maximalistas que presentan los auditores operativos en el momento de inicio de la negociación. Representa el modelo de organización ideal de cara el futuro.
- (2) Son las propuestas mínimas que deben implementarse para que el cambio organizativo sea rentable para la organización (los beneficios inherentes al cambio son mayores que los costes económicos y sociales vinculados a este proceso). En este sentido, una propuesta de cambio que se ubique entre la propuesta cero (no hay cambio) y las propuestas mínimas supone una propuesta que mejora la organización pero no lo suficiente para justificar los costes del proceso de cambio.
- (3) Es el intervalo que representa el campo de la negociación. Entre el modelo del punto 1 y el modelo del punto 2 todo es susceptible de ser negociado.

**Figura 10.3. La negociación de las Propuestas en el marco de la Auditoría Operativa.**

(Fuente: Mas, J., Ramió, C. (1997), “*La Auditoría Operativa en la Práctica*”, Barcelona, Marcombo Boixareu Editores.)

d) La fase de control de la implementación.

El control de la implementación es el proceso en que la unidad de auditoría está capacitada para iniciar y regular la conducta de las actividades para que sus resultados se ajusten a las expectativas y a los objetivos diseñados. La fase de control trata de asegurar que se consiga un nivel y un tipo de desarrollo previsible. La otra cara del mecanismo de implementación es el proceso de resistencia, es decir, el contracontrol ejercido por determinados actores que persiguen objetivos diferentes a los establecidos.

Una vez aceptada la propuesta de organización, la maquinaria administrativa se pone en movimiento para ponerla en práctica. En la Administración pública se hace de la siguiente manera:

- 1) Normativización: si la propuesta de organización varía o crea una situación regulada normativamente, se debe elaborar o modificar un decreto reestructurador y la orden que lo desarrolle.
- 2) Implementación: significa poner en práctica el programa, la norma de organización; transformar materialmente la organización de acuerdo con el programa de acción.

El auditor debe controlar el proceso de implementación para:

- Evitar desviaciones intencionadas que varíen los objetivos del programa reestructurador.
- Solucionar los problemas que se presenten durante el proceso de implementación.

El control es el medio para la coordinación de actividades diversas dirigido a la consecución de los objetivos. La función de control regula la producción del sistema comparando el desarrollo real con el desarrollo que se espera.

Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

- 1) Determinar los elementos previos:

- a) Fijación de objetivos.
- b) Fijación del tiempo.
- c) Determinación del plan de implementación (objetivos por fases).

2) Buscar los indicadores que permitan ejercer el control: previsiones para medir, apreciar y comparar ya sea cuantitativamente (volumen de producción, volumen presupuestario, número de personal) o cualitativamente (índice de satisfacción y motivación, cambios de estilo de dirección).

3) Ejercer un control:

- a) Observación continuada del proceso de implementación.
- b) Comunicación constante con los actores participantes.

El objetivo es detectar las desviaciones en cuanto al plan establecido y detectar los problemas concretos con la finalidad de encontrar la manera de rectificar las actuaciones y de solucionar las contingencias. Cualquier anomalía debe detectarse al momento ya que, es más fácil ajustar las desviaciones menores a medida que van apareciendo que corregirlas posteriormente cuando son más amplias y profundas.

e) La fase de evaluación del proceso de cambio de la organización.

Esta fase parte de una posición retrospectiva: analiza el pasado para facilitar vías de acción para el futuro. La evaluación es, en este caso, la investigación sistemática del proceso de confección de un diagnóstico y una propuesta de organización y de su aplicación.

Se estudian los efectos reales producidos por la reorganización. Estos conocimientos se utilizan para efectuar, con más solidez y experiencia técnica, nuevas auditorías y propuestas organizativas. De esta manera, se configura una unidad de auditoría operativa y unos auditores cada vez más capaces técnicamente.

Se evalúa todo el proceso y no sólo una parte de éste. Es decir: la fijación de objetivos, el diseño del plan de trabajo, la recopilación de datos, la presentación del diagnóstico y la propuesta de organización, la negociación de la propuesta y el proceso de implementación y control. Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

a) Buscar los indicadores que muestren el grado de eficacia (en relación con el proceso auditor) y de eficiencia (relación costes-beneficios del programa), de satisfacción de los actores de la organización auditada. El grado de eficacia se puede determinar si se compara el modelo diseñado con el modelo resultante. La eficiencia de la actividad de la auditoría se evalúa cuando se consideran las ventajas del programa de mejora de la organización (si éstas son cuantificables) y el coste global del programa de auditoría operativa. El grado de satisfacción de los actores se comprueba mediante entrevistas.

b) Identificar los puntos débiles (aquellos que no han resultado como se esperaba) y los puntos fuertes (los que han funcionado tal y como se esperaba o incluso mejor) del proceso de auditoría.

Una vez especificados los puntos fuertes y débiles, sus causas y consecuencias, se deben incorporar estos conocimientos a la dinámica de concepción teórica y práctica de la actividad de la unidad de auditoría operativa. Se debe maximizar la utilización de aquellas técnicas o medidas que han resultado positivas y se debe modificar o minimizar la utilización de las técnicas y de los procesos de trabajo con los que no se han obtenido los resultados esperados.

Se debe tener en cuenta que todos los análisis de auditoría operativa no son idénticos, como tampoco las organizaciones que se analizan. Así, las técnicas poco funcionales en algunos análisis pueden ser muy útiles en otros estudios. Ahora bien, en condiciones parecidas (estructura de las unidades y problemas similares) el conocimiento de los puntos fuertes y de los puntos débiles mejora sucesivamente la calidad de la actividad de los auditores.

#### **4. Experiencias y casos**

- Tres lecturas sobre el papel de las consultoras organizativas externas.

##### **1) Consultores: Los directivos competentes no necesitan de ellos.**

Un consultor se limita a decir “He pasado algún tiempo con su gente. Esto es lo que me han dicho y esto es lo que yo le sugiero que haga.” Un auténtico directivo dedica parte de su tiempo a hablar con sus empleados y *sabe* lo que debe hacerse en un momento determinado o cómo averiguarlo. Si no colabora estrechamente con el personal a fin de mejorar la marcha de la empresa no es un directivo de verdad.

Si usted necesita que un consultor le diga lo que debe hacer o cómo averiguarlo, el problema radica en *usted mismo*. No obstante, si todo esto es cierto, ¿por qué están los consultores tan solicitados? Porque hay muchos primeros ejecutivos incompetentes. No sé por qué hay tantos abogados y contables que con el tiempo llegan a ocupar el sillón del jefe, pero así es aunque, según he podido comprobar personalmente, la mayoría se siente más a gusto con sus informes financieros, sus presupuestos, sus ayudantes y sus proyectos que en compañía de sus subordinados.

En tanto que esta afirmación sea cierta, seguirán siendo líderes incompetentes. Ello sucede cuando se solicitan los servicios de un consultor para que sustituya al primer ejecutivo en la importante función de “observador.”

En mi opinión, el número y la actividad de los consultores es directamente proporcional a los conflictos que se plantean en la sala del consejo de administración. Hasta que no tiremos de la cadena unas cuantas veces, es decir, despidamos a los incompetentes (incluidos abogados y contables) y pongamos en su lugar a personas adecuadas, estaremos perdiendo el tiempo y no disfrutaremos de las alegrías ni de los beneficios que merece nuestro esfuerzo diario.

Fuente: Townsend, R. (1985), “*Mas Arriba en la Organización*”, Barcelona, Ediciones Orbis.



## **2) La resistencia al cambio organizativo impulsado por consultores organizativos externos.**

En el caso de la Administración pública X ocurrió un hecho sorprendente: se entrevistó a todos los jefes de servicio para informarles que se estaba realizando un estudio organizativo sobre una determinada área administrativa. Se les exponían los objetivos de la investigación y se les invitaba a que hicieran sugerencias y que aportaran la información que estimaran necesaria para el buen desarrollo del estudio. Todos los jefes de servicio colaboraron estupendamente salvo uno que se mostró reticente y no quiso facilitar ningún tipo de información. Esta circunstancia era sorprendente en la medida que se trataba de una de las personas más abiertas y dinámicas de la organización y a que el estudio no le suponía ninguna amenaza, más bien al contrario, ya que parecía probable que saliera muy beneficiada su unidad. Con el tiempo se fue sincerando y comentó una negativa experiencia de hace varios años con unos analistas organizativos de una consultora privada. Estaba firmemente convencido de que ningún auditor sería capaz de comprender las especificidades de una organización pública como la suya.

Fuente: Ramió, C. (1994), *“Teoría y Práctica del Cambio Organizativo en la Administración Pública”*, Tesis doctoral, Bellaterra, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 178.

## **3) La falta de objetividad de los modelos de organización propuestos por algunas consultoras organizativas externas.**

En este sentido, la intervención de las consultoras puede generar situaciones esperpénticas como la que se va a relatar a continuación:

La Dirección General X de la Administración de la Generalitat interesada en modificar su modelo organizativo contrató los servicios de una consultora privada para que le diseñara una nueva estructura. La Secretaría General del departamento donde se encuentra ubicada esta dirección general preocupada por el desenlace que podría ocasionar la intervención de esta consultora externa contrató, a su vez, a otra consultora privada para que investigara y diseñara una nueva estructura para la Dirección General X. Al final del proceso se presentaron sobre la mesa del Consejero del Departamento dos estudios diferentes sobre una misma unidad pero con unas conclusiones muy distintas. Curiosamente cada informe perfilaba un nuevo modelo organizativo que coincidía plenamente con los objetivos e intereses subjetivos de la unidad contratante. El argumento con más peso esgrimido por unos y otros sobre la solvencia de sus respectivos informes no eran los contenidos de los mismos sino el *prestigio* de las consultoras contratadas y los importes pagados por sus servicios. La confrontación quedó en *tablas* y todavía ahora (han pasado más de cinco años) la Dirección General X no ha sido reorganizada.

Fuente: Ramió, C. (1994), *“Teoría y Práctica del Cambio Organizativo en la Administración Pública”*, Tesis doctoral, Bellaterra, Universidad Autónoma de

Barcelona.

### Preguntas en relación a los tres temas anteriores:

1. ¿Considerais que un “directivo público competente” requiere consultores externos?
2. Ventajas e inconvenientes del empleo de consultoras organizativas.

## **5. Bibliografía**

### **Lectura recomendadas:**

- HEVIA, E.(1989), *“Manual de Auditoría Interna. Enfoque Operativo y de Gestión”*, Barcelona, Centrum.

Es la obra que, dentro del contexto español, ha iniciado el desarrollo del enfoque de la auditoría operativa.

- MAS, J. y RAMIÓ, C.(1997), *“La Auditoría Operativa en la Práctica”*, Barcelona, Marcombo Boixareu Editores.

Texto que profundiza en determinadas fases y técnicas de la auditoría operativa y que acerca esta metodología a las organizaciones públicas.

### **Lecturas de referencia del capítulo:**

- BECKHARD, R., HARRIS, R.T.(1987), *“Organizational Transitions, Managing Complex Change”*, second edition, Massachusetts, Wesley Publishing.

- BLAKE, R., R., SRYGLEY, J., ADAMS, A.(1989), *“Change by Design”*, Massachusetts, Wesley Publishing.

- COLLORETTE, P., DELISLE, G., (1988), *“La Planificación del Cambio. Las Estrategias de Adaptación de las Organizaciones”*, México, Trillas.

- CORAME, (1994) “Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco”, Vitoria, IVAP.

- FLOYER, A.(1993), *“Cómo Utilizar la Mediación para Resolver Conflictos en las Organizaciones”*, Barcelona, Ediciones Paidós.

- GREINER, L.E., SCHEIN, V.E.(1990), *“Power and Organization Development, Mobilizing Power to Implement Change”*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing.

- HAYDEN, S.(1983), “Auditoría Administrativa”, en Michael et. al., *“Técnicas Para el Cambio Organizacional”*, México, McGraw-Hill.

- HEVIA, E.(1989), *“Manual de Auditoría Interna. Enfoque Operativo y de Gestión”*, Barcelona, Centrum.

- LEBEL, P.(1990), *“El Arte de la Negociación”*, Barcelona, Ediciones CEAC.

- MARTÍNEZ CHÁVEZ, V.M.(1989), *“Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo. Un Enfoque de Sistemas”*, México, Trillas.

- MAS, J., RAMIÓ, C.(1992), *“Técnicas de Auditoría Operativa Aplicadas a la Administración Pública”*, Barcelona, Comitè Assessor de la Generalitat de Catalunya.

- MAS, J., RAMIÓ, C.(1994) ,"La Auditoría Interna en la Administración Pública. El Caso de las Auditorías Administrativas de la Generalitat de Cataluña", en *Auditoría Interna*,núm. 37, Madrid, Instituto de Auditores Internos de España, pp. 21-24
- METCALFE, L.y RICHARDS, S., (1989), "*La Modernización de la Gestión Pública*", Madrid, MAP.
- RODRÍQUEZ VALENCIA, J.(1988), "*Sinopsis de Auditoría Administrativa*", quinta edición, México, Trillas.
- SUBIRATS, J.(1995), "*Evaluación de Políticas Públicas y Proceso Presupuestario en un Entorno de Restricción Presupuestaria*", Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- TOWNSEND, R.(1985), "*Más Arriba en la Organización*", Barcelona, Orbis.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), "*Normes d'Auditoria del Sector Públic*", Barcelona, Sindicatura de Comptes de Catalunya.