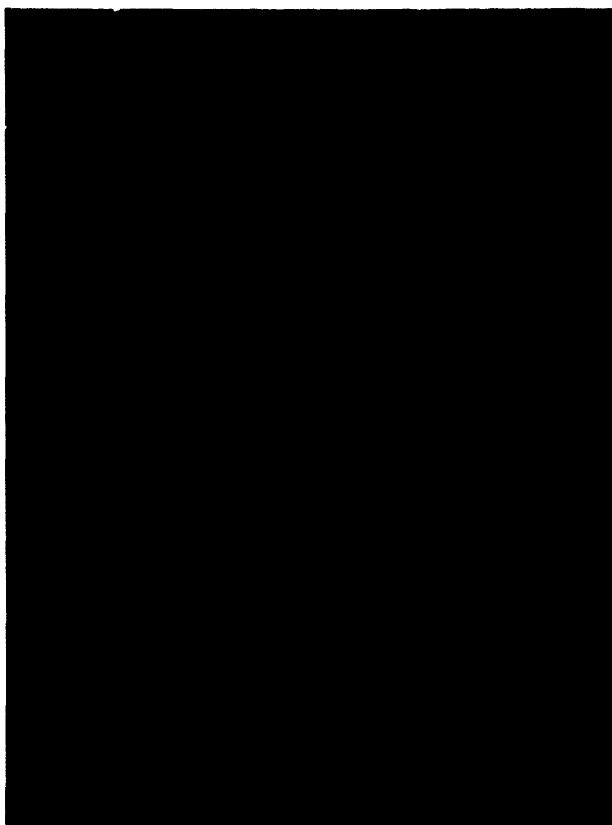


**Experiencias de Recursos Humanos
del Instituto Speyer de Alemania
Autoevaluación, modernización y
mejora del rendimiento**

Documento n° 20

**DOCUMENTOS
INAP**



**Experiencias de Recursos Humanos
del Instituto Speyer de Alemania:
Autoevaluación, modernización y
mejora del rendimiento**

Documento n° 20

DOCUMENTOS INAP

Nº 20

Marzo, 1999

Helmut Klages

Werwaltungsmodernisierung: "Harte" und "Weiche" aspekte (Selección de artículos)

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Bei der Hochschule für Verwaltungsweissenschaften Speyer

SPEYER 172

FORSCHUNGSBERICHTE

Traducción: Salvador Parrado Díez

Números aparecidos

- | | |
|--|--|
| 1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO, RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI | 10.- EL DESARROLLO PARTICIPATIVO Y LA BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS. |
| 2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DEL INAP. | 11.- DOSSIER DE INFORMACIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN FRANCIA. |
| 3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO | 12.- LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA HABILITACIÓN NACIONAL. |
| 4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS | 13.- DESARROLLO Y FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO. |
| 5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL. | 14.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES |
| 6.- INFORME SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD LIBRE | 15.- UNA DÉCADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. |
| 7.- MEJORAR LA COMPETITIVIDAD EUROPEA. | 16.- GOBERNAR CON CRITERIO EMPRESARIAL. |
| 8.- LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA: CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA EVALUAR Y PREMIAR LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E. | 17.- INFORME DE ACTIVIDAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN FRANCIA. |
| 9.- NORMAS DE CONDUCTA EN LA VIDA PÚBLICA. INFORME NOLAN | 18.- OPINIÓN SOBRE LA SECESIÓN DE QUEBEC. |
| | 19.- JORNADA CONMEMORATIVA DEL 40º ANIVERSARIO DE LA CREACIÓN DEL INAP. |

Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-99-003-9

Depósito Legal: m-38846-1995

ISSN: 1135-7649

**EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO
SPEYER
DE ALEMANIA:
Autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento**

ÍNDICE

1. LA AUTOEVALUACIÓN: UN CAMINO HACIA LA CAPACITACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

- 1.1 La capacitación de la Administración: caminos y atajos
- 1.2 La capacitación de la Administración
- 1.3 Los principios de la autoevaluación
- 1.4 Contenidos y funciones
- 1.5 Procedimientos y desarrollos
- 1.6 Resultado potencial y esfuerzo
- 1.7 Perspectivas de futuro

2. LA MODERNIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PERSONAL, ¿O HEMOS RENUNCIADO YA AL FUTURO?

- 2.1 La situación de partida
- 2.2 El desarrollo del personal como solución del problema
- 2.3 La modernización del desarrollo del personal (DP): un primer paso
- 2.4 La necesidad de definir una imagen comprensiva del DP
- 2.5 La filosofía de la modernización del DP
- 2.6 El papel de los directivos en la implementación de la imagen de futuro
- 2.7 Actividades futuras de la gestión de personal
- 2.8 Conclusión

3. ¿LA MEJORA DEL RENDIMIENTO MEDIANTE INCENTIVOS? PISTAS PARA LAS RESPUESTAS ADECUADAS

- 3.1 El personal como factor "crítico"
- 3.2 ¿Existen reservas no explotadas aún en los servidores públicos?
- 3.3 La transformación de la disposición en trabajo: ¿constituyen los "incentivos" un camino adecuado?
- 3.4 Necesidades y disposición en el servicio público
- 3.5 La necesidad de una "Gestión de Recursos Humanos"

3.6	El deseo de un salario adecuado. Una interpretación realista
3.7	Algunas consecuencias prácticas en palabras claves
4.	¿QUÉ SIGNIFICA "DIRIGIR CON ÉXITO"? UNA PROPUESTA DE SPEYER A LA CUESTIÓN DE LA DIRECCIÓN ÓPTIMA
4.1	Callejón sin salida para las teorías de la dirección
4.2	El cambio de las condiciones de la dirección
4.3	Reformulación del estilo directivo óptimo
4.4	La dirección participativa. Los resultados de la investigación de Speyer'
4.5	La capacidad de dirección como núcleo del estilo participativo
5.	LA ENCUESTA: INSTRUMENTO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
5.1	El valor de la encuesta
5.2	El potencial de las encuestas innovadoras
5.3	El enfoque de Speyer en la elaboración de las encuestas
5.4	El lugar de la encuesta en el proceso de modernización
5.5	Conclusión
6.	CALIDAD Y FACTORES DE ÉXITO DE LAS ENCUESTAS A LOS EMPLEADOS DE UNA ORGANIZACIÓN
6.1	El valor funcional de la encuesta
6.2	Las deficiencias de las encuestas
6.3	Deficiencias relacionadas con la tasa de respuesta
6.4	Deficiencias en el diseño del cuestionario
6.5	Deficiencias relacionadas con la recopilación y el análisis de los datos
6.6	Arbitrariedad en el análisis de los resultados de la encuesta
6.7	Los factores de éxito en las encuestas

Listado de Figuras

Figura 1 Importancia y cumplimiento de las características de la actividad (Distribución de medias)

Figura 2 Comparación del uso apropiado del personal en las administraciones públicas

Figura 3 Reorganización

Figura 4 Carga de trabajo (en porcentajes)

Figura 5 Podría ser más (en porcentajes)

Figura 6 ¿Cómo actualizar la disposición a mejorar el rendimiento?

Figura 7 Importancia y cumplimiento de las características de la actividad (en porcentajes)

Figura 8 Capacidades de los empleados y sentido de la actividad

Figura 9 Compañerismo y compromiso (Medias y tendencias)

Figura 10 Importancia y cumplimiento de las características de la actividad

Figura 11 Valoración de los superiores inmediatos por parte de los trabajadores (Valores de la escala de 1-7)

Listado de Tablas

Tabla 1 Características de los cuatro estilos de dirección

Tabla 2 Guía del análisis organizativo

Table 3 Perfiles de los estilos directivos en las organizaciones administrativas

PRESENTACIÓN

Los seis artículos que ahora presentamos en esta edición de Documentos INAP se refieren a diversos estudios realizados por Helmut Klages (algunos de ellos en colaboración con otros autores) sobre diferentes aspectos de la Administración Pública alemana que probablemente puedan tener algún interés en nuestro ámbito de reflexión. Helmut Klages es catedrático de Sociología de las Organizaciones en el Instituto Speyer de Alemania, donde en compañía de otros investigadores ha desarrollado algunos estudios sobre las organizaciones públicas cuyas conclusiones pueden tener interés para nosotros en España.

De las publicaciones del Instituto Speyer de Alemania hemos seleccionado seis (traducidas por el profesor del área de Ciencia Política y de la Administración, de la Universidad Carlos III de Madrid, Salvador Parrado), que se refieren a la autoevaluación, la modernización del personal, la mejora del rendimiento, la dirección óptima y las encuestas y su calidad. En la selección, hemos partido de criterios de búsqueda de temas, de considerable difusión en los ámbitos del *management* privado, pero de difícil hallazgo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

El mayor valor de estos escritos que ahora presentamos es el de trasladar, al ámbito de las Administraciones Públicas, conceptos, ideas y técnicas tradicionalmente infrutilizadas en estos ámbitos y cuya utilidad demuestra con creces. Sobre la base de los diversos estudios, reflexiones y trabajos de campo desarrollados en el Instituto Speyer, analiza los temas insistiendo en la concordancia o no de los resultados con las diversas teorías, añadiendo así otros elementos de valoración en este campo, referidos al universo público y con los funcionarios o empleados públicos como protagonistas.

En la autoevaluación, señala el autor, es posible distinguir varios tipos de procedimientos, según que estos se desarrollen partiendo de las prácticas de *benchmarking*, de la gestión de la calidad total o del desarrollo organizativo basado en la participación de los trabajadores. En todo caso, la existencia de grupos activos de autoevaluación pueden contribuir a formar una red viva de innovación “que abre las puertas del desarrollo a todos los empleados” que, de esta forma, “contribuyen a la creación de una cultura administrativa orientada hacia la calidad”.

En esta materia de la autoevaluación, el autor destaca consecuencias relevantes del proceso como “una sensibilidad autocrítica, bastante productiva”, que puede permitir a la organización, teniendo en cuenta las condiciones de su entorno, “ser capaz de escuchar y de dialogar”.

Insiste Klages, en el artículo referido al desarrollo de los recursos humanos, en una idea presente en la mayoría de los autores en la última década: *las reflexiones sobre las causas de la crisis económica y sobre las posibilidades de su finalización han convertido al personal de*

las organizaciones en el centro de atención. La consecuencia más importante ha sido la disminución generalizada de los trabajadores públicos como elemento de disminución del gasto público, manifestando que, en su opinión, la clave para solucionar este problema es la modernización de la gestión de personal. Llama la atención sobre el dato, por ejemplo, de que el gasto en formación en las organizaciones públicas sea considerablemente menor que en las privadas, calificándolo de *vergonzosamente pequeño* e indicando que la política incrementalista del personal debe modificarse por otra que atienda especialmente los aspectos cualitativos.

A partir de estas reflexiones, Klages desarrolla una de sus ideas más interesantes, que consiste en afirmar la escasa o nula utilización de las potencialidades y conocimientos de los funcionarios públicos, aportando datos que en ocasiones señalan que *el porcentaje de empleados que reconocen que emplean a fondo su potencial de conocimientos y de capacidades alcanza apenas el 50 %*... De esta situación hace generar algunas medidas prácticas, como la evaluación del rendimiento de forma participada, para que los trabajadores se vean integrados en el conjunto de objetivos de la organización. Además, todo el proceso se basa en una política organizacional delegatoria expresa: *todo el proceso funcionará bajo el supuesto de que se delegue de forma intensiva, de que tenga lugar una nueva distribución de tareas entre los directivos y los trabajadores y de que la "jerarquía" tradicional sea enterrada.*

La política retributiva respecto a los funcionarios es analizada también con cierta profundidad, destacándose determinadas ideas que podrían calificarse de rompedoras, teniendo en cuenta que la mayoría de las teorías de motivación descansan en aspectos salariales. Klages afirma, como resultado de algunos de sus estudios, que no es que el dinero haya dejado de tener importancia, sino que *los aspectos "inmateriales" del trabajo han incrementado de forma extraordinaria su relevancia como consecuencia del cambio social de valores.*

La constatación de que la mayoría de los empleados tienen la sensación de que se les exige menos de lo que pueden dar, con independencia de su carga de trabajo, es otra de las ideas que desarrolla en el tercero de los artículos. Basándose en encuestas realizadas en Alemania, y aplicando en buena medida las teorías de Frederick Herzberg (en particular la distinción entre factores higiénicos y motivadores) afirma que en el trabajo, la superioridad de las características inmateriales sobre las materiales no desaparece de ninguna manera si se examina la jerarquía hacia "abajo", es decir, los empleados de los niveles organizativos inferiores. De ello deduce Klages que el potencial de rendimiento de los empleados públicos alemanes se basa en las necesidades inmateriales que el desempeño de su actividad les despierta y que éste no está explotado suficientemente.

En este campo de la motivación, el análisis del autor parece especialmente profundo, en especial cuando expresa realidades administrativas. Así, por ejemplo, afirma que basar la política motivadora únicamente en incentivos materiales puede ser en ocasiones erróneo, sobre todo cuando se trata de incentivos insignificantes y pueden tener como conclusión efectos

desmotivadores: *el sentido se convertirá en sin sentido y el buen servicio que se pretendía devendrá en desastre.*

A conclusiones semejantes a las de Adams llega Klages en los temas relacionados con el salario dentro de las organizaciones, llamando la atención sobre la necesidad de solucionar los *problemas de justicia* (problemas de equidad en terminología de Adams, de agravio comparativo dirían los funcionarios españoles). De ello deduce que no se trata tanto de solucionar los problemas relacionados con el sistema de recompensas y en particular el sistema de incentivos, sino en cómo distribuirlos de una manera equitativa.

Los asuntos relacionados con la dirección son motivo del cuarto de los artículos en los que el autor comienza por señalar el evidente anacronismo de mantener y emplear los conceptos de *superior y subordinado*, señalando que, como consecuencia del desarrollo social, *cada vez es menos posible promover una disposición incondicional a obedecer* y son más numerosos los empleados que ya no son manejables sin más mediante órdenes o instrucciones. En este entorno, manifiesta que es posible establecer un estilo de dirección adaptado a la presión modernizadora que se ejerce sobre las administraciones públicas.

De las investigaciones realizadas en el Instituto Speyer, deriva una revisión de la teoría del *managerial grid o rejilla gerencial* de Blake y Mouton: frente a la delimitación de las dos variables esenciales (orientación hacia los subordinados y orientación hacia la tarea) para la determinación del estilo apropiado a cada situación, Klages propone su sustitución por otras dos más apropiadas al específico mundo de las organizaciones públicas. La *autoridad* (capacidad de dirigir a los subordinados) y la *cooperación* (concesión de autonomía y compañerismo), de cuya combinación deriva la existencia con características propias de cuatro estilos (directivo, egocéntrico, participativo y de *laissez-faire*). Con claridad el autor revela la mayor satisfacción de los trabajadores en las organizaciones analizadas que tienen un estilo participativo, que califica de estilo óptimo, pues *tienen el sentimiento de poder explotar sus capacidades personales ...pueden disponer de un margen de maniobra bastante amplio y ... los trabajadores están informados sobre las cuestiones importantes... tienen una impresión más positiva del clima laboral y social que en los otros estilos.*

La larga tradición del Instituto Speyer en este tipo de materias de encuestas de opinión se pone de manifiesto en los dos artículos últimos, que se refieren a las encuestas y su utilidad en el ámbito de las organizaciones públicas. Destaca en particular su opinión expresamente positiva, incluso en aquellas situaciones en las que tras la realización de la encuesta los trabajadores esperan resultados positivos de inmediato. Para el autor, sólo deben temerse efectos negativos *si no se tiene verdadera intención de modernizar la Administración o verdadera intención de proponer mejoras a partir de los resultados obtenidos.*

Francisco Javier Velázquez López. INAP, marzo de 1999.

1. LA AUTOEVALUACIÓN: UN CAMINO HACIA LA CAPACITACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN¹

(Helmut Klages y Hermann Hill)

1.1 La capacitación de la Administración: caminos y atajos

Últimamente, se ha puesto de manifiesto la necesidad de un profundo impulso innovador en las administraciones públicas con el objeto de afrontar los requisitos actuales de la modernización y atender las nuevas demandas de los ciudadanos.

Existen elementos que indican esta tendencia: la propagación epidémica de nuevos conceptos clave como "lean management", el abultado número de publicaciones relacionadas con la modernización de las administraciones públicas, la inscripción compulsiva en seminarios y conferencias que desarrollan estos temas, así como un interés creciente por participar en los premios que se conceden en el sector público.

¿Ha llegado el momento tan esperado por las empresas consultoras, ya expectantes en la línea de salida, para que se introduzcan en el sector público, una vez agotadas todas las posibilidades del mercado del sector privado? En cierto modo, seguro que sí.

Sin embargo, recurrir a la ayuda de consultoras externas y planificar grandes proyectos de modernización tomando como base informes de coste elevado no tienen por qué constituir la única alternativa a las demandas presentes. Las condiciones y las circunstancias que se tuvieron en cuenta para hacer un diagnóstico de la situación organizativa se alteran continuamente, por lo que la modernización de hoy puede correr peligro mañana, si la dirección de la organización se contenta con la opción del asesoramiento externo.

Si se quieren alcanzar los objetivos buscados con la estrategia modernizadora, es muy conveniente aumentar la flexibilidad de las administraciones públicas, con el fin de aprovechar su capacidad "interna" de adaptación permanente a las nuevas exigencias y a las nuevas tareas públicas, así como de utilizar esa capacidad en la búsqueda activa del continuo desarrollo.

1.2 La capacitación de la Administración a partir de una autoevaluación metódica

¿Cómo se puede capacitar a la Administración? Se ofrece un conjunto de respuestas a esta pregunta. Todas estas respuestas contienen como requisitos ineludibles una mayor *autoorganización*, el aumento de la capacidad de *autodesarrollo* y, ante todo, la capacidad de permanente aprendizaje organizativo.

¹ Publicado también en *VOP* 4, 1993, p. 218 y siguientes

En otras palabras, hoy en día ya no basta con contratar los servicios de una consultora para solucionar los problemas organizativos. La organización debe prepararse para echar mano de sus iniciativas propias con las que afrontar las nuevas exigencias de desarrollo, de cambio y de modernización y aprovechar las oportunidades emergentes. Por decirlo de otra forma, la organización debe ser "proactiva", debe valorar cuál es el momento adecuado, el *kairos*, para iniciar la transición hacia nuevos enfoques y nuevas soluciones, como los atletas de la alta competición, que siempre están preparados para comenzar.

¿Cómo puede saber una organización sin los "sabelotodo", esto es, los expertos consultores? ¿Qué se puede hacer y cuándo, cómo y dónde hacerlo para alcanzar dichos objetivos? ¿Cómo y dónde se debe y se puede empezar -buscando siempre el mayor rendimiento posible de cada unidad organizativa y de toda la organización- a librar a la energía modernizadora de las trabas del pasado? ¿En qué momento se puede aumentar la temperatura hasta un punto a partir del cual sea fácil alcanzar la ebullición?

En estos momentos, nuestra solución reza así: la organización debe mostrar siempre una disposición a hacer una autoevaluación periódica a modo de actuación preventiva, que le permita comprobar si se encuentra en las mejores condiciones para cumplir con las demandas de calidad o si, contemplado de forma estratégica, la organización debiese eliminar los puntos débiles, las lagunas y los obstáculos para que su rendimiento aumente.

De este modo, se podría aprovechar de forma efectiva el potencial que el funcionariado tiene dormido. Como consecuencia del tipo de gestión que se debe aplicar en la época de las vacas flacas, las organizaciones ahorran el gasto superfluo mediante un continuo análisis de los costes -y no sólo mediante la cura ocasional que se practicaba en la época de las vacas gordas-; esto significa husmear en los "rincones apartados" de la organización, acortar o eliminar los tiempos de espera y la duración de los múltiples procesos y hacer desaparecer los "triángulos de las Bermudas" que se descubren en cada uno de esos rincones.

1.3 Los principios de la autoevaluación

¿Puede el funcionariado automedicarse? ¿Puede afrontar este reto? ¿Posee el tiempo necesario y los conocimientos que se requieren?

En realidad, una organización administrativa que se somete a un ejercicio de autoevaluación no puede equipararse a un automóvil que está pasando la ITV (Inspección Técnica de Vehículos), que deja de circular durante el proceso. La Administración, en cambio, debe continuar funcionando mientras se moderniza. Se debe encontrar un procedimiento que permita a la organización cumplir con este requisito y que, al mismo tiempo, la sitúe en una posición óptima para movilizar los recursos del "saber hacer" que necesita.

La autoevaluación que se organiza de una manera adecuada se encuentra en mejor

posición que otros enfoques para atender de forma óptima estas dos demandas. Si se quiere entender el potencial de este procedimiento, se deben deslindar las distintas dimensiones que componen el rendimiento.

En el procedimiento de autoevaluación se dan la mano las tres líneas siguientes de acción:

1. Los premios que se otorgan a las organizaciones del sector público a partir de catálogos de criterios y factores de éxito que inspiran la práctica del *benchmarking*².
2. La Gestión de la Calidad Total (GCT), que tiene como principio la interrelación de la calidad de las prestaciones de la organización con la calidad de sus estructuras y procesos internos. Además, la GCT propone el continuo esfuerzo de la organización para mejorarse y garantizar el afianzamiento efectivo de la calidad.
3. El desarrollo organizativo, cuyo enfoque abarca diversos elementos: desde métodos interactivos hasta la preparación y la puesta en marcha de modificaciones organizativas a partir de una alta participación de los trabajadores, es decir, a partir del aprovechamiento de las ideas y de los conocimientos que están latentes en el seno de la organización, pero que normalmente nunca se han tomado en cuenta.

1.4 Contenidos y funciones

El enfoque de la autoevaluación, que aúna las tres grandes líneas expuestas en el apartado anterior, se apoya primeramente en el conocimiento derivado de la experiencia adquirida en la elaboración de catálogos de criterios en los concursos internacionales, especialmente aquéllos destinados a las administraciones públicas.

Estos catálogos permiten a la organización preguntarse detalladamente, con la ayuda de un conjunto de indicadores, cuál es el nivel de calidad de sus estructuras y procesos internos -esto es, su diseño organizativo, su funcionamiento, el estilo directivo, la cultura organizativa, la orientación hacia el ciudadano- en comparación con otras organizaciones afines. Más fácilmente expresado, a partir de estos catálogos se obtiene un cuadro detallado del rendimiento de la organización y de la postura que adopta frente al proceso de modernización. Para ello se cuenta con la siguiente información:

- El nivel general de calidad y de modernización (también en comparación con otras administraciones a las que se haya aplicado un catálogo idéntico o muy similar).

2. N. del T. : La Asociación Española de la Calidad traduce este término por emulación. No obstante, preferimos utilizar la palabra en inglés, por estar ya aceptada por la doctrina.

- Los puntos débiles y los ámbitos problemáticos que obstaculizan el desarrollo de un plan de calidad/ modernización; especialmente donde se encuentren los "factores de éxito" del rendimiento de la organización.
- Los puntos fuertes, que se localizan especialmente en el ámbito de los factores de éxito y que constituyen la piedra angular de las estrategias posteriores de desarrollo y de modernización en el plan de calidad de la organización.

La fuerza motora de la autoevaluación se basa en que el manejo del instrumento de evaluación no se deja en manos de los expertos externos, que lo han diseñado ya para otras organizaciones y lo aplican indiscriminadamente. Este enfoque capacita más bien al propio personal de la organización. Los trabajadores se encuentran en la posición adecuada para transmitir la quintaesencia del éxito adaptado a su propia organización, a sus tareas, a sus funciones especiales, así como a su entorno, es decir, las organizaciones con las que colabora y con las que compete, y los clientes a los que sirve.

1.5 Procedimientos y desarrollos

La autoevaluación puede recorrer parte del camino conjuntamente con la variante que se ofrece en los concursos de excelencia para las administraciones públicas, dado que en estos concursos se delega a los propios solicitantes la recopilación de la información pertinente para ser seleccionados. En otras palabras, no es un grupo de expertos externos el que elige las organizaciones excelentes que pueden optar al premio, sino que los propios solicitantes aplican un catálogo de criterios, desarrollados normalmente por los organizadores del concurso, para describir su organización y, posteriormente, lo entregan para que sea controlado y comprobado por los expertos externos.

En el proceso de autoevaluación se desarrollan diferentes etapas en las que se incorporan elementos de la Gestión de la Calidad Total y del desarrollo organizativo:

1. Se forma un grupo de autoevaluación, cuyo tamaño y composición se decide teniendo en cuenta los siguientes objetivos:
 - ◊ La integración del máximo número posible de experiencias que tienen lugar en la organización.
 - ◊ La activación de elementos tales como la dinámica de grupo, el consenso, la motivación y la comunicación entre los distintos ámbitos y niveles.
2. Respecto a la evaluación, este potencial descubierto de consenso y de competencia en el grupo se aprovecha para encontrar una solución óptima, que permita la adaptación de la Administración correspondiente a las condiciones "situacionales".

3. El proceso de evaluación se puede organizar con las técnicas adecuadas, como *brainstorming*, *METAPLAN*, u otras, de forma que permita al potencial de competencia y de consenso desarrollarse y fortalecerse en el seno del grupo.
4. Con las bases que el potencial de consenso y de competencia proporciona y gracias al perfil del estado de la organización facilitado por el proceso de evaluación, es posible definir una imagen de desarrollo organizativo que sirva de guía, así como establecer el conjunto de medidas destinadas a conseguir los factores de éxito de la calidad.
5. Además, con estas premisas se puede constituir el grupo de evaluación que actuará como un núcleo activo en la transmisión del desarrollo del conjunto propuesto de medidas. Este grupo estará en condiciones de ganarse la necesaria aceptación de toda la organización para implantar tales medidas: los miembros del grupo pueden "caldear" el ambiente y convertirse en iniciadores y/o en los núcleos de otros grupos -en su caso círculos de calidad- que se hayan constituido en otras unidades de la organización. De esta forma, el grupo-núcleo lleva a cabo una estructuración más refinada del proceso de autoevaluación, al mismo tiempo que transmite su espíritu y su motivación al resto del personal. El grupo originario de evaluación acomete las tareas centrales de iniciación y de control del proceso, al mismo tiempo que este núcleo se transforma, se amplía y se diferencia estructuralmente en el desempeño de estas tareas. Esta red viva de innovación que se ha formado alcanza su punto culminante creando un mercado de la información, que abre las puertas del desarrollo a todos aquellos empleados que no se han incorporado directamente a los grupos formados. De esta manera, todos los empleados contribuyen a la creación de una cultura administrativa orientada hacia la calidad.

1.6 Resultado potencial y esfuerzo

Se puede concluir diciendo que el potencial de la autoevaluación reside en los siguientes aspectos:

- Aprender a ver la propia organización con los criterios de los concursos de excelencia, esto es, poder reconocer los puntos débiles y los potenciales de desarrollo a partir de un método orientado hacia la mejora del rendimiento y la calidad.
- Organizar y llevar a cabo procesos de transformación y de capacitación.
- Implementar propuestas de mejora con una previsible perspectiva de éxito.
- Activar la motivación de los empleados y ganar su aceptación, además de fomentar el desarrollo rápido de una cultura organizativa que se oriente hacia los objetivos de calidad y de mejora del rendimiento.

Todo el procedimiento de autoevaluación requiere un gasto proporcionalmente pequeño en tiempo y en medios. Se exigen pocos esfuerzos para impulsar un proceso en el que se adquieren los conocimientos que permitan continuar con las siguientes fases. En condiciones normales, basta con formar un grupo de 1 a 3 empleados bien elegidos, que puedan transferir los conocimientos adquiridos al resto de la organización. Además se les debe dejar organizar una sesión de trabajo, a modo de *Workshop*, de unos dos días de duración para analizar sus supuestos de partida.

Se aconseja también que la organización participe en una *Workshop* de seguimiento en la que se haga una evaluación del proceso y, en su caso, se analicen los resultados de las posibles mejoras.

1.7 Perspectivas de futuro

Se puede proseguir con el proceso mediante la institucionalización de las redes de innovación resultantes del grupo de evaluación. Si se hace un razonamiento económico, es más gravoso para la organización disolver esta red creada al finalizar la campaña y construirla de nuevo para la próxima. A la organización le conviene, desde el punto de vista económico, la dotación de una infraestructura permanente de modernización y su optimización continua.

Se puede apreciar que la formación de un grupo de autoevaluación es una inversión de futuro que permite a la organización adquirir con sus propias fuerzas una capacidad de aprendizaje, de desarrollo y de optimización de sus recursos a largo plazo.

La ampliación de este enfoque también es posible cuando se completa una red de evaluación mediante los instrumentos que proporciona la observación del entorno, así como también, por ejemplo, mediante los "gremios externos de resonancia", que permiten tanto la comparación entre la autoevaluación y la evaluación externa como, en su caso, la integración directa de la evaluación de los clientes y/o ciudadanos en la autoevaluación.

En este sentido es posible ver en el horizonte expresiones como "desarrollo conjunto" o "co-evolución" y "calidad a partir de la comunicación". En otras palabras, la organización administrativa que establece un proceso de autoevaluación propicia, como efecto secundario, una sensibilidad autocrítica bastante productiva. Esta sensibilidad autocrítica permite a la organización, teniendo en cuenta su entorno y sin perder la eiruidad en sí misma, ser capaz de escuchar y de dialogar así como de dar los pasos necesarios que parecen importar al futuro de la democracia en el momento actual.

2. LA MODERNIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PERSONAL, ¿O HEMOS RENUNCIADO YA AL FUTURO?

2.1 La situación de partida

En los últimos tiempos nos hemos acostumbrado a que la crisis económica del Estado sea un tema común de discusión. No quisiera dejar de lado la cuestión de la crisis y la consecuente necesidad de ahorro en esta conferencia. En cualquier caso, las reflexiones sobre las causas de la crisis económica y sobre las posibilidades de su finalización han convertido al personal de las organizaciones en el centro de atención. El crecimiento que los empleados públicos han experimentado en la última década ha sido considerado -de forma justa o injusta- como un elemento decisivo del aumento del gasto público. De ahí ha surgido una simple vuelta atrás: disminuir el tamaño del personal como una vía exitosa hacia la reducción de los gastos.

El punto crítico de esta vuelta atrás se centra en que una reducción de las tareas acometidas por las organizaciones no se puede practicar en la misma medida que la reducción de sus efectivos.

2.2 El Desarrollo del Personal como solución del problema

Para escapar de esta pinza, se proponen en la actualidad cinco soluciones diferentes, además de la crítica al exceso de funciones realizadas por el Estado:

1. El exceso de tareas estatales se soluciona mediante la desregularización.
2. La implantación de métodos de control y de gestión que se aplican ya en el sector privado.
3. La mejora de la organización, especialmente a través de la optimización de los procesos.
4. El refuerzo de la implantación de las Tecnologías de la Información (TI).
5. Finalmente, aunque no por ello menos importante, la modernización de la gestión de personal reforzando el Desarrollo del Personal (DP).

Se podría pedir que no se renuncie a ninguna propuesta. No obstante, todas las declaraciones de tipo económico advierten que *la clave para solucionar el problema planteado se encuentra en la modernización de la gestión de personal.*

A mí me gustaría hacer llegar al ánimo del lector -y de esta forma nos introducimos en el tema propuesto para este artículo- que las declaraciones anteriores son también válidas -o

incluso más válidas- para el sector público. En efecto, el mensaje que se desprende de este texto se aprecia en una de las frases más frecuentemente escuchadas en los últimos tiempos "¡Todo depende de los trabajadores!". Si no se consigue que los trabajadores estén motivados y acepten las mejoras de forma activa para que puedan ser implantadas, el resto de los enfoques de mejora no son de mucha utilidad.

2.3 La modernización del Desarrollo del Personal (DP): un primer paso

No se exagera cuando se afirma que el DP constituye hoy en día la clave definitiva y decisiva para solucionar el problema. Los especialistas en recursos humanos se deberían distanciar, según lo que se propone en este artículo, rápidamente de su retraimiento del pasado, para que no se vean presionados por la ola de expectativas que se dirige hacia ellos y para no ser desplazados por otros.

¿Cómo se puede proceder realmente en este campo? ¿Qué caminos se ofrecen? ¿Qué se puede mejorar, modificar o desarrollar partiendo de cero, teniendo en cuenta las características actuales del personal? ¿Qué significa concretamente la *Modernización del Desarrollo del Personal*?

En resumidas cuentas, la fórmula empleada para esta cuestión se explicita en los siguientes términos: la estrategia dominante hasta el presente, que ya no será posible por más tiempo, solucionaba el aumento de funciones del sector público mediante el *incremento* del personal (esto es, mediante el aumento de la *cantidad*); esta forma de proceder se debe sustituir ahora por una estrategia de mejora de la *calidad* del personal.

En mi opinión, esta fórmula representa una aproximación bastante útil, porque nos encamina hacia la dirección correcta. No obstante, todavía es demasiado abstracta. ¡Debemos preguntarnos inmediatamente cómo podría y debería *implantarse* esta fórmula en el nivel operativo!

Una estrategia muy común se centra en intensificar la formación permanente, en el sentido de orquestar "una ofensiva de capacitación" dirigida hacia el personal de la Administración.

Si nos atenemos a la realidad, el gasto medio invertido en formación en las Administraciones públicas en comparación con el sector privado es *vergonzosamente pequeño* en la mayoría de los casos analizados. Los hechos parecen mostrar que una capacitación adecuada de los trabajadores constituye un requisito decisivo de las *learning organisations*. Estas organizaciones son también necesarias en el sector público, aunque no se haya divulgado aún su existencia entre las Administraciones públicas, que son las responsables de la gestión de los asuntos públicos ante los ciudadanos.

A la hora de formar a los principiantes, son alarmantes las deficiencias que se detectan

en el ámbito de la orientación hacia las necesidades. Con los medios de que se dispone, relativamente muy escasos, se camina sin planificación. *El equipo de investigación de Speyer* receta, según su experiencia, lo siguiente: distribución de *¿menús?* más difusos; dominación del principio de selección con los criterios de disponibilidad y de promoción; la cura psicológica debe practicarse frente a problemas de "quemazón" de la organización. Por eso, no debe maravillarnos que la formación sea un eslabón "débil" y que las cantidades presupuestarias destinadas a esta función sean reducidas. ¡En el pasado no se concebía que la escasa capacitación de los empleados públicos constituyera un enorme despilfarro del potencial humano *existente que aún no se había utilizado!*

2.4 La necesidad de definir una imagen comprensiva del DP

En definitiva, se puede y se debe hacer mucho en el ámbito de la capacitación. La fórmula "mejora de la calidad del personal a partir de la capacitación" tiene una importancia *enorme para el futuro*, en la medida en que esta expresión excede el simple "más" (en el sentido cuantitativo de la palabra).

De este tema se podría discutir con profundidad, pero no se va abordar ahora este tipo de discusión. De momento debe quedar claro que la "mejora de la calidad del personal a partir de la capacitación" *no es aún suficiente* para afrontar los retos y las oportunidades existentes. Es mucho más importante adquirir *una imagen comprensiva del DP, más aún, una imagen comprensiva de futuro del DP*, que permita trascender la mera formación de los recursos humanos.

Me gustaría fundamentar esta pretensión con la *hipótesis* de que el desaprovechamiento del potencial humano en las Administraciones públicas, como consecuencia de un escaso desarrollo del DP, tiene *dimensiones ulteriores* que no se pueden encarar con una mejora de la capacitación. Si no existe un DP, el instrumento de la capacitación puede aterrizar en el vacío, porque la naturaleza del DP es más fundamental y anterior a la capacitación y constituye su clave de éxito.

¿Qué se quiere decir con estas "dimensiones ulteriores" del desaprovechamiento del potencial humano? Me gustaría responder a esta pregunta ofreciendo algunas pistas interesantes a partir de las siguientes cifras escuetas:

- El porcentaje de empleados que se ven afectados por el "desencanto personal" roza aproximadamente el 20% en la Administración local.
- El porcentaje de empleados que reconocen que emplean a fondo su potencial de y de capacidades en el desempeño de sus tareas alcanza apenas el 50% en una de las Administraciones estatales que hemos examinado.

Naturalmente, uno debe preguntarse cuál es la expresión apropiada que nos viene a la mente después de haber leído estos datos tan significativos. En este caso se ofrecen concepciones no sólo diferentes, sino también contradictorias, por lo que una aclaración de esta cuestión es necesaria y así será propuesta en los próximos párrafos.

Si se aceptan algunas opiniones recientes, entonces debe afirmarse que en Alemania ha tenido lugar un cambio de valores que perjudica la moral del trabajo o que incluso la destruye. Según estas opiniones, el cambio de valores eleva la preocupación por el tiempo libre a un primer plano. ¡Por lo tanto, el desencanto personal y el desaprovechamiento del potencial de los trabajadores no son más que una expresión de queja, de una postura de desafección laboral y de una moderación consciente del rendimiento!

Si la interpretación de los hechos fuera realmente así, ¡vaya situación más desalentadora! Afortunadamente, las opiniones mencionadas son erróneas. El cambio social de valores que realmente está operando entre nosotros y que, de hecho, está influyendo considerablemente en las actitudes de los empleados del sector público ha ocasionado efectos que se inclinan exactamente en la dirección contraria a la propuesta.

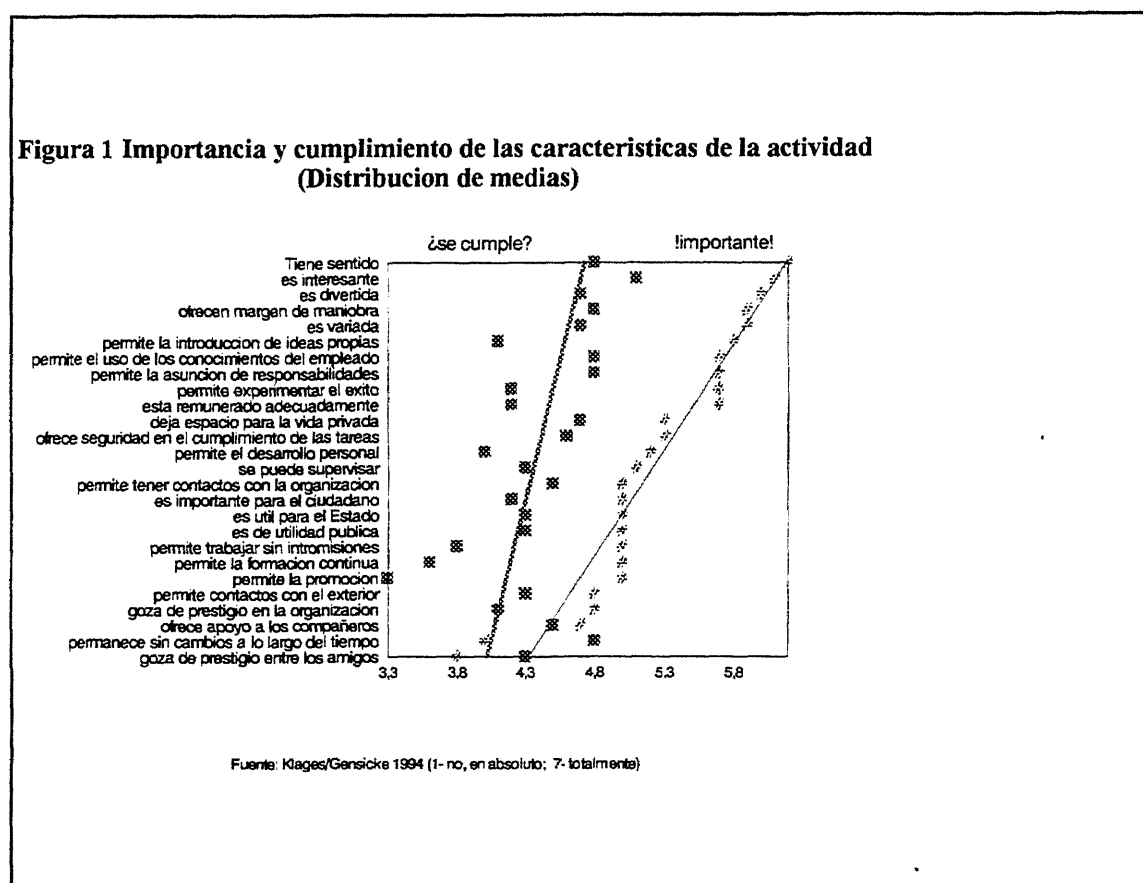
Es cierto que proliferan declaraciones como la expresada por el alcalde de Pforzheim, Joachim Becker, en un libro publicado recientemente: "Los empleados del sector público, después de haber sufrido cierta fatiga una única vez en su vida -aprobar una oposición cualquiera-, se sienten legitimados a acogerse al derecho de la vagancia de por vida" (*Der erschöpfte Sozialstaat*, p. 150). Después de todos los conocimientos empíricos que poseemos, -¡y poseemos bastantes!-, los empleados aludidos por Becker constituyen una minoría, que se puede cifrar en un 10 por ciento como máximo. Dentro de una perspectiva más general, el cambio social de valores ha implicado más consecuencias que las señaladas anteriormente, dado que la gente espera más de su trabajo en la actualidad que en el pasado.

Si atendemos a los resultados de una reciente investigación empírica, se observa que los trabajadores jóvenes desean hoy en día, mucho más que en el pasado, que la actividad que desempeñan:

- "esté dotada de sentido"
- sea además interesante
- sea "divertida"
- represente un reto para las capacidades que uno posee
- permita cierta autonomía en el trabajo
- posibilite la asunción de responsabilidades
- facilite experiencias exitosas

Me gustaría documentar esta batería de ideas con la Figura 1, que contiene los resultados de una encuesta dirigida por nuestro equipo de Speyer y pasada a los empleados de una organización pública.

Figura 1 Importancia y cumplimiento de las características de la actividad
(Distribución de medias)



Se puede ver en la Figura 1 que la categoría "está remunerada adecuadamente" aparece en el décimo lugar en este listado ordenado según la mejor o la peor consideración que los encuestados otorguen a los diferentes *item*. La categoría del salario adecuado se encuentra debajo de las características denominadas "inmateriales" (o "intrínsecas"), que aparecen en la parte superior de la Figura, porque son mejor consideradas por los trabajadores. Este resultado, por otra parte, se repite de forma parecida en todas las organizaciones que hemos investigado.

En cualquier caso, es decisivo que los deseos inmateriales se relacionen con los denominados "motivadores" (F. Herzberg), es decir, aquellos intereses en el trabajo, cuya satisfacción lleva consigo un aumento de la disposición para mejorar el rendimiento. Esto ocurre simplemente porque los trabajadores se sienten realizados con el trabajo y la actividad laboral les ofrece la oportunidad del autodesarrollo buscado en el marco del cambio social de valores.

Este cambio de valores se caracteriza -de acuerdo con los resultados de las investigaciones realizadas por nuestro equipo de Speyer- por la siguiente expresión: "Tránsito de una situación dominada por los valores del deber y de la obediencia hacia una situación donde prevalecen los valores que priman el autodesarrollo".

En el fondo, el concepto "autodesarrollo" ofrece la clave que se precisa para "motivar" a los trabajadores de las Administraciones públicas -¡ la ayuda del DP!- para que desempeñen su actividad de forma totalmente responsable y autónoma.

Dicho de una forma más precisa, debemos ofrecer a los trabajadores las *condiciones* que sean necesarias para que tengan la sensación de que pueden alcanzar su "autodesarrollo". En este contexto nos debemos preguntar hasta qué punto estamos preparados para ofrecer estas condiciones.

Una respuesta más detallada y adaptada a la pregunta propuesta se desprende de un análisis minucioso de la Figura presentada anteriormente.

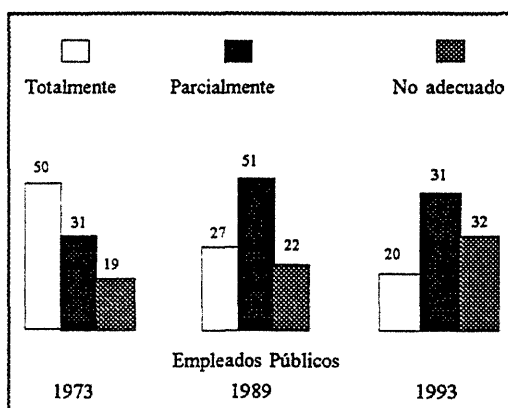
La interpretación de la Figura 1:

- La ligera inclinación hacia la derecha de la recta "¿se cumple?" debe valorarse de forma positiva.
- Ahora bien, se debe valorar como negativa la clara y fuerte inclinación hacia la derecha de la recta "¡importante!", esto es, se abre la tijera especialmente por la zona de los "motivadores".
- En la Figura no se ha representado que la apertura de la tijera se agranda cuanto más se descende en la escala jerárquica de la organización pública, de los niveles superiores a los inferiores. ¡En el nivel de los *empleados de base*, la apertura de la tijera es mayor! (A estos efectos, se debe tener bien presente que el nivel de los trabajadores de base es el nivel donde realmente tiene lugar "el proceso de aprovechamiento de los valores" de la organización administrativa).

Las "dimensiones ulteriores" del desaprovechamiento del potencial humano que se han mencionado anteriormente se hacen patentes: por un lado, los trabajadores muestran los deseos que ellos proyectan en el desempeño de la actividad, que en realidad representan su oferta de implicación en el trabajo, de rendimiento, dado que estos deseos son sus "motivadores". Por otro lado, la organización no está en condiciones de hacer que se materialice esta oferta de rendimiento.

Éste es un diagnóstico claro y alarmante a la vez. Dado que esta cuestión es tan importante, es conveniente mostrar otra Figura que nos permita profundizar en el asunto:

Figura 2 Comparación del uso apropiado del personal en las Administraciones públicas



La interpretación de la Figura 2:

Hasta ahora hemos sido incapaces de aprovechar el potencial de la motivación de los trabajadores; más aún, estamos a punto de entrar en una crisis, que nos había pasado desapercibida.

La consecuencia de lo anterior es clara: debemos -queramos o no- proporcionar las condiciones adecuadas para que las necesidades de autodesarrollo de la mayoría de los trabajadores se satisfagan si no deseamos una pérdida brusca de la motivación que ponga en peligro la perspectiva de futuro, es decir, "¡si no queremos que la "desafección laboral" en el sector público se añada a la ya existente "desafección política" de la población!"

2.5 La filosofía de la modernización del DP

La necesidad de ofrecer una definición amplia de la imagen del DP, más allá del ámbito de la formación, es bastante urgente. Debería quedar clara cuál es la esencia de esta imagen de futuro. En el centro de esta imagen *se tiene el propósito de reconocer y aprovechar las necesidades de autodesarrollo de los trabajadores que han surgido con el cambio de valores y que no han sido materializadas hasta ahora.*

Espero que estemos de acuerdo en la propuesta anterior. Ahora queda adaptar esta imagen de futuro a la práctica, a partir de las ideas y de las medidas que deben ser adoptadas por la unidad de gestión de personal.

Me gustaría ofrecer una propuesta en tres fases:

- Primera fase: señalar los puntos fuertes de la implantación de esta imagen.

- Segunda fase: indicar el papel que deben desempeñar los directivos en la implantación de esta imagen.
- Tercera fase: mostrar las actividades futuras de la gestión de personal.

Puntos fuertes de la implantación de la imagen

Si tenemos presente la transformación de las necesidades de autodesarrollo de los trabajadores, que hasta ahora no habían sido materializadas, en "motivadores", se llega *grosso modo* a una clasificación de las necesidades en tres grupos:

- Necesidades del desarrollo de la mente
- Necesidades de mayor margen de maniobra
- Finalmente, necesidades de una actividad apropiada y adecuada.

Se puede hablar por tanto de la existencia de un carácter *tridimensional* de las necesidades de los trabajadores para aprovechar el potencial de motivación.

Para comprender el significado de "las necesidades de mayor margen de maniobra" y "las necesidades de una actividad apropiada y adecuada", se podrían considerar, de forma indicativa, las enumeraciones de las necesidades "intrínsecas" de la Figura 1. Para el significado de "actividad dotada de sentido", se debe añadir algo.

En principio, no debemos esforzarnos mucho, pues la palabra "sentido", que posee un significado oscuro y "filosófico", tiene para los trabajadores, como han demostrado las investigaciones de nuestro equipo de Speyer, un contenido nada difícil de entender. Una "actividad dotada de sentido" es, para los trabajadores, aquella actividad que cobra valor al conectarse con las funciones de la organización. En cierto modo, éste es el aspecto *informativo* de la palabra "sentido". Además, es imprescindible que esta actividad -como consecuencia del valor que aporta- sea *reconocida y apreciada*. Nadie quiere ser un "eslabón cualquiera en todo el mecanismo", sino que quiere tener la sensación de hacer algo importante, algo de lo que otros dependen, algo de lo que pueda estar orgulloso, aunque sea de una forma muy modesta.

Pero, ¿cómo pueden los gestores de personal satisfacer la necesidad de una actividad dotada de sentido en el desempeño del trabajo individual?

La respuesta a esta pregunta no parece demasiado fácil si se tiene en cuenta la práctica administrativa dominante en la actualidad. De hecho, esta pregunta nos conduce a un nuevo campo.

Este campo muestra muchas facetas. Algunas de ellas no van a ser tratadas en este texto. Me gustaría restringir mi discurso a una palabra clave que se encuentra, en mi opinión, en el

meollo de la cuestión. Esta palabra clave es "la evaluación participada del rendimiento".

En mi opinión, se puede avanzar la hipótesis de que sólo la introducción (y la implementación exitosa) de la evaluación del personal basada en los acuerdos sobre el rendimiento implica una *revolución* en la marcha diaria de la Administración:

- A partir de la evaluación del rendimiento de forma participada, los trabajadores se verán integrados directamente de forma subjetiva en el *conjunto de objetivos de su organización*. Los trabajadores estarán integrados de tal manera que podrán definir con toda claridad los requisitos del desempeño de su actividad diaria y la contribución de su trabajo al funcionamiento de la organización.
- Una vez acordada la evaluación del rendimiento, se debería conectar este acuerdo con la *revisión* y la *valoración* de la *consecución posterior de los objetivos*. Aquí se puede encontrar el segundo aspecto de la necesidad que tienen los empleados de dar sentido a su actividad cotidiana. ¡El acuerdo sobre la evaluación del rendimiento puede, por tanto, ser un instrumento ideal para dotar de sentido a la actividad que se desempeña en la organización!
- Además, a través de esta actividad participada, se puede ampliar de una forma decisiva el *margen de maniobra* del trabajador y se le puede hacer al mismo tiempo responsable de las labores que desempeña. De hecho, la idea que se asocia al acuerdo sobre el rendimiento es traspasar la responsabilidad al empleado, en la medida de lo posible, sobre la elección de los medios adecuados a su actividad para conseguir los objetivos acordados. De esta forma, se puede incorporar el principio tan discutido hoy en día de "descentralización de la responsabilidad sobre los recursos" y, seguidamente, se puede establecer una relación directa entre "el acuerdo de la dirección y el personal sobre el rendimiento pretendido" y el movimiento de la "Nueva Gestión Pública", que ha aparecido recientemente en Alemania y en otros países de la OCDE.

Todo el proceso funcionará bajo el supuesto de que se *delegue* de forma intensiva, de que tenga lugar una nueva distribución de tareas entre los directivos y los trabajadores y de que la *"jerarquía" tradicional sea enterrada*. Por último, todo lo anterior sólo tendrá éxito si las *tareas que corresponden* a cada trabajador se someten a una revisión. Según la influencia del pensamiento de la modernización, se aprecia que nuestras organizaciones administrativas están estructuradas de manera "taylorista", es decir, diseñadas según los principios de la división del trabajo, que limitan conscientemente el margen de maniobra de los trabajadores. Paulatinamente se va reconociendo que debemos desprendernos de este lastre del pasado, este lastre que se ha filtrado inadvertidamente a través de miles de estudios organizativos. ¡De ahí la importancia que tiene la *filosofía básica* con la que *se afronta la (re)organización*! ¡Por tanto, en relación con lo anterior debemos dar un giro de 180 grados a nuestros "principios organizativos" y debemos aprender a pensar y a gestionar en una dirección distinta y hasta contraria! Dicho de una forma más concreta, debemos aprender el arte del "rediseño del puesto de trabajo" (*job redesign*), que

todavía no dominamos.

De nuestro punto de partida, la evaluación participada del rendimiento, hemos pasado a los conceptos de "delegación" y "rediseño del puesto de trabajo". El impulso ha sido proporcionado por la evaluación participada del rendimiento. El camino hacia "el pensamiento innovador" parte de este concepto. La *revolución* que se asocia a esta idea no se restringe a adoptar simplemente esta medida en la organización, sino que se amplía a la necesidad de pensar de una forma consecuente, para adoptar unas decisiones innovadoras que permitan desarrollar de forma efectiva la evaluación participada del rendimiento. Así se alcanza *la imagen de una Administración modernizada* y, también, la imagen de una organización con "capacidad de aprender" (y "aprendiendo"), esto es, la imagen de Administración referida al principio de este texto.

El papel que le corresponde a la evaluación participada del rendimiento de desencadenar los procesos relacionados con una manera distinta de pensar demuestra ser importante, especialmente cuando nos referimos a la última de las tres dimensiones de las necesidades de los trabajadores, es decir, a la necesidad que tienen de *desempeñar una actividad apropiada y adecuada*.

- En la estrategia del Estado BW, la evaluación participada se convierte *al mismo tiempo* en un instrumento de promoción profesional. Esta constatación nos conduce, por un lado, a conocer las *cualificaciones profesionales* que deben poseer los empleados para conseguir mejor los objetivos de la organización; por otro lado, también surge la pregunta sobre *la promoción profesional a largo plazo*, o expresado de forma más moderna, sobre *la perspectiva de futuro* de los empleados (sabemos, a partir de las investigaciones que hemos realizado en Speyer, que la "perspectiva de futuro" influye considerablemente en la motivación).
- La evaluación participada también nos permite introducirnos en otros ámbitos. En primer lugar se mostrará el significado concreto de una *formación "orientada hacia las necesidades"*. En este ámbito sólo existe una estrategia que se adapte a la idea de evaluación participada: *un plan individual de formación* para todos los empleados, algo que no ocurre normalmente en las organizaciones. En segundo lugar, el empleo de la evaluación participada da también por supuesto que los resultados de la acción participativa serán incorporados en el plan de formación, se asegura así la *interconexión* entre ambos campos!
- Por último, el empleo de los resultados de la evaluación participada en el diseño de una perspectiva de futuro depende de ciertos condicionantes, cuyas consecuencias conducen hacia una tierra prometidora. Por tanto, es de suponer que se diseñará una planificación de personal para ser aplicada a *¿todos!* los trabajadores, lo que no ocurría normalmente hasta ahora. En esta línea tiene bastante sentido fomentar el *cambio de actividad de los trabajadores en el seno de la organización*. En mi opinión, si se establece *un programa*

de rotación para todos los trabajadores, se estará en la dirección adecuada

2.6 El papel de los directivos en la implementación de la imagen de futuro

El núcleo central de esta imagen propuesta de futuro surge a propósito del cambio social de valores. También se ha mencionado en los apartados anteriores que las necesidades de autodesarrollo de los trabajadores, que hasta ahora no han sido aprovechadas, son reconocidas y satisfechas en esta imagen.

Ahora le toca el turno al *papel de los directivos* en este proceso de modernización. Me referiré a muchas cuestiones de las que ya hemos hablado, aunque explícitamente aún no hayamos mencionado a los directivos.

Sin lugar a dudas, el actor decisivo de la evaluación participada es el directivo. No creo que sea necesario discutir más esta cuestión. El responsable superior es, por otro lado, también un "afectado" por la evaluación participada. "Delegación" significa que las funciones del directivo pasan al trabajador. Ya se ha propuesto anteriormente que "la jerarquía tradicional debe ser enterrada" y esta máxima traerá consigo seguramente decisiones dolorosas para muchos directivos.

Al mismo tiempo recaen sobre los cargos superiores nuevas demandas y nuevas tareas relacionadas con una forma totalmente distinta de promocionar y dirigir a los trabajadores. Los directivos deben atender a los nuevos imperativos si quieren cumplir con los deberes que les corresponden como actores principales.

Estas nuevas demandas y tareas pueden describirse recurriendo a los principios de la "dirección cooperativa", que ya formaban las líneas maestras del estilo directivo en el estado de BW en la década de los años setenta. Expresado de una forma más precisa, estos principios pueden servir como modelo, si los directivos aceptan el nuevo papel que se les atribuye y son capaces de aprovechar el potencial aún no explotado que poseen los empleados de necesidad y capacidad de autodesarrollo, es decir, los directivos deben pasar de ser "desmotivadores", papel que todavía desempeñan desgraciadamente hoy en día, a ser "motivadores" (o "facilitadores" de la motivación). (En este punto, menciono entre paréntesis la cuantiosa información que sobre el efecto "desmotivador" ha recopilado el equipo de Speyer; este aspecto no puede ser tratado aquí).

En un libro sobre economía que ha sido publicado recientemente, aparecía la siguiente afirmación: hoy en día "es necesario ofrecer otra concepción de las tareas propias de los directivos... En un sistema tan interrelacionado, como es el caso de la organización moderna, la función (del directivo) se corresponde a las funciones propias de un consultor, esto es, un "gestor de servicios" altamente cualificado. Frecuentemente, el gestor de la vieja escuela no oye estas declaraciones con agrado... No obstante, esto documenta la profundidad del cambio que tenemos que afrontar." (Doppler y. Lauterburg: *Change Management*, p. 54).

Es bueno saber que el sector privado no tiene en parte problemas distintos a los del sector público. Pero también es necesario reconocer la seriedad y la resolución con las que las organizaciones del sector privado buscan soluciones a estos problemas en la actualidad. ¡La Administración no puede quedarse atrás!

¿Cómo se alcanzan los objetivos a partir de la nueva definición del papel de los directivos?

La respuesta no puede ser la siguiente: esperemos a los jóvenes directivos del futuro y, sobre todo, a las mujeres, quienes poseerán la capacidad necesaria para afrontar el cambio. La respuesta debe ser otra: ¡no se puede hacer nada si los cuadros superiores actuales no se reciclan!

Propiciar este reciclaje es posiblemente una de las tareas más urgentes del futuro de la gestión de personal. Esta tarea, por cierto, debe acometerse tanto hoy como mañana y será mejor que no esperemos a mañana.

2.7 Actividades futuras de la gestión de personal

Llegados a este punto, me gustaría pasar del papel futuro de los directivos a abordar el tercer y último paso anunciado, a saber, ¿cuál es la imagen de futuro de la gestión de personal, que se encuentra en el epicentro de la imagen del DP?

Aquí se trata, como ya se ha propuesto anteriormente, de determinar cuáles son las funciones que la gestión de personal debe desempeñar en el futuro. Estoy seguro de que a un gestor de personal, que actúe en función de planteamientos "tradicionales", se le pondrán los pelos de punta cuando se enfrente a la nueva imagen de la gestión de personal (o, más exactamente expresado, del DP). Sobre todo cuando escuche palabras como "delegación" y "rediseño del trabajo"; posiblemente también con expresiones como "evaluación participada del rendimiento". El director de personal más tradicional pondrá objeciones a que las fronteras entre las atribuciones del personal y las del ámbito organizativo se difuminen.

En mi opinión, debemos fomentar la "difuminación" (o la erradicación) de las fronteras entre el personal y la organización. ¡El conjunto de tareas de la gestión de personal del futuro no puede ser abarcado ni realizado dentro de los confines de las atribuciones convencionales!

Por eso hay quien ya se inclina, por otro lado, a incluir el DP y el DO (Desarrollo Organizativo) en el mismo paquete y los considera ámbitos funcionales dependientes. En este caso, se piensan y se plantean de forma conjunta los aspectos organizativos y de personal.

No puedo ni quiero juzgar en este momento en qué medida la solución propuesta en el párrafo anterior puede adoptarse de una forma general. En principio debemos prepararnos para comprender los lazos cada vez más estrechos que existen entre el personal y la organización. Se debe tomar una decisión respecto a si se quieren unas interrelaciones más intensas entre

ambos campos, tomando como base sus situaciones individuales convencionales, o si se prefiere definir de nuevo y de forma diferente estas situaciones individuales.

De todas maneras, independientemente de todo lo ya manifestado, se prevé una diferenciación más intensa en el mismo seno de la sección de personal. En el futuro no se podrá crear ninguna unidad organizativa dedicada a estos temas que no tenga en la puerta las letras "DP". En estos momentos no quiero ocuparme de la pregunta de si tiene más sentido que esta unidad organizativa dependa del subdirector general, de la subsecretaría, o directamente, del departamento económico.

Es mucho más importante que se incorpore una persona encargada del desarrollo de personal en cada organización y que actúe como responsable con un amplio radio de acción. Se puede aventurar el pronóstico, de que en el momento en el que se piense en una descentralización más amplia de las funciones transversales auspiciada por la "Nueva Gestión Pública", el DP pertenecerá con toda seguridad a aquellos ámbitos funcionales en los que una función corresponde a varios niveles.

Seguro que se podrían añadir más ideas en relación con este tema, pero ahora quisiera pasar al segundo aspecto sobre el futuro de las actividades de la gestión de personal. Éste es el momento de rellenar algunas de las lagunas que me he permitido al hablar sobre el tema de la "Modernización de la gestión de personal".

Alguien me puede plantear la siguiente cuestión: empezamos a acostumbrarnos a la idea de la evaluación del personal de forma analítica, a los centros de evaluación, a la valoración de los puestos de trabajo, a la planificación de las necesidades de personal y a la productividad y ¡todavía no se ha hablado de ello en esta conferencia!

Tiene razón. Es inevitable concluir con algunas palabras sobre los elementos "obviados" de una gestión moderna de personal.

En primer lugar, creo que, en el tema "evaluación del personal", nos encontramos con toda seguridad ante una crisis latente. La discusión sobre la evaluación participada del rendimiento ha originado entre tanto una controversia sobre la conveniencia de establecer paralelamente un control legalista en el futuro. En este aspecto desempeña un papel importante el hecho de que el control legalista se ha empleado, de hecho, de forma más amplia que una evaluación "suave" del rendimiento desempeñado y que, por ejemplo, en las promociones, la evaluación del servicio apenas se ha consultado.

Tomando como escenario lo que se ha dicho con anterioridad, propondría conectar estrechamente la evaluación con la consecución de acuerdos sobre el rendimiento con los trabajadores, porque, de otra forma, el diálogo quedaría vacío de contenido. Expresándolo de una forma clara: un acuerdo sobre los objetivos no es una evaluación, por lo que puede someterse al control legalista. ¡ Sería seguramente absurdo obviar de forma artificial el control

de la consecución de objetivos de la evaluación!

Respecto a los "centros de evaluación", sólo propondría acentuar su significado a partir de las imágenes que se han propuesto anteriormente.

Se presenta más complicado, sin embargo, la valoración de los puestos de trabajo. De hecho, en los lugares en los que se ha practicado una valoración de los puestos de trabajo, se ha utilizado como un instrumento especial para solucionar las cuestiones relacionadas con el salario y con la asignación a una categoría determinada. Esta utilización se seguirá manteniendo seguramente en el futuro. Sin embargo, con estas limitaciones, la valoración de los puestos de trabajo no cumple la función que podría interesar a la perspectiva expuesta del DP, a saber, proporcionar estructuras de requisitos relacionados con las tareas y con los objetivos de cada puesto de trabajo. En consonancia con la tendencia presente, esta función se incorpora a la evaluación participada sobre el rendimiento y queda a merced de las relaciones entre los directivos y sus correspondientes empleados. Por eso, no sería una mala idea, que las estructuras de requisitos ligadas a las tareas y los objetivos se hicieran extensivas al contenido del puesto de trabajo concreto, teniendo en cuenta el nivel de puestos en el que se encuentra. El establecimiento de un nivel de puestos con características similares podría ser al mismo tiempo un instrumento decisivo para la planificación de las necesidades de personal (aspecto que veo, citado de forma tangencial, con perspectivas de futuro).

¿Y, finalmente, qué pasa con la productividad?

Las primeras declaraciones que hice sobre la productividad en el pasado, en el marco de la conferencia anual de la función pública federal en Bad Kissingen, me dieron algún que otro disgusto. Hoy en día veo la cuestión de forma diferente y me gustaría basar mi argumento en los datos de la Figura 1, que se refieren a la importancia que tienen para los trabajadores las distintas características de la actividad que desempeñan cotidianamente.

Un salario adecuado a las tareas desempeñadas aparecía en esta Figura, como ya se ha dicho, en la décima posición, detrás de los "motivadores inmateriales". Creo que este resultado, que se repite en todas las organizaciones administrativas en las que se ha llevado a cabo la misma investigación, debería tomarse en serio. En cualquier caso, este dato no implica que el dinero ha dejado de tener importancia. Este dato significa más bien que los aspectos "inmateriales" del trabajo han incrementado de forma extraordinaria su relevancia como consecuencia del "cambio social de valores".

De una forma práctica, el párrafo anterior implica que el cambio social está en la base de la productividad cuando se intenta movilizar la reserva existente de trabajo en el personal. En mi opinión, se debe pensar también, pero sólo en segundo lugar, en cómo se quiere que esto suceda.

También se debe desentrañar el significado para los trabajadores de "salario adecuado

al trabajo desempeñado". Los empleados no se refieren tanto a la cantidad absoluta de los emolumentos como a la cantidad relativa. Esta cantidad "relativa" la miden en función de las observaciones que hacen en su entorno, esto es, comparan lo que ellos hacen y lo que reciben por lo que hacen con lo que otros hacen y reciben por lo que hacen.

El *quid* de la cuestión se encuentra aquí si no me equivoco, pues las comparaciones cotidianas que los empleados hacen en el seno de su propio entorno no fomentan por ahora el "sentimiento de equidad", es decir, el reparto de dinero que ellos esperan en función del trabajo realizado no es equitativo.

Por otro lado, no se puede esperar que una relación "más equitativa" entre el trabajo desempeñado y el sueldo percibido tenga grandes efectos sobre la motivación. En este tema sólo se puede esperar que se desplacen los factores que actúan como desmotivadores, factores que desgraciadamente constituyen el pan de cada día de nuestras Administraciones públicas. Si alguien me dijera en estos momentos: ¡de acuerdo, dejo de preocuparme de los factores que puedan motivar a los trabajadores y empiezo a pensar en cómo eliminar los factores que pueden desmotivarnos! Tampoco me daría por satisfecho. Le reconocería el sentido pragmático sobre lo qué es importante, pero creo que la motivación y la desmotivación deben ser tratadas simultáneamente.

2.8 Conclusión

Aún no se ha contestado a la pregunta formulada en la conferencia: "¿Se moderniza el Desarrollo del Personal o es que hemos renunciado ya al futuro?" No he querido contestar a esta pregunta escéptica que se me ha propuesto, porque la veo como una pregunta retórica en el momento presente. Hasta ahora no hemos renunciado aún al futuro. Sin embargo, debemos tener claro que podemos renunciar de hecho al futuro si no acopiamos el coraje y la energía que necesitamos para afrontar el reto de la modernización. Se podría formular esta afirmación mediante una *frase de recapitulación*: si todos nosotros tomamos en serio el tema de la "modernización del desarrollo de personal", entonces podemos estar seguros de que no estamos renunciando al futuro.

3. ¿LA MEJORA DEL RENDIMIENTO MEDIANTE INCENTIVOS? PISTAS PARA LAS RESPUESTAS ADECUADAS

3.1 El personal como factor "crítico"

La consolidación del gasto público implica en todas partes *ahorro de puestos de trabajo*. Los *efectivos* de la Administración deben, por tanto, *reducirse*.

Por otro lado, a pesar de las críticas que recibe el Estado por el excesivo número de funciones que desempeña, el conjunto *de tareas* de las Administraciones públicas no disminuye, entre otras razones, porque a las viejas tareas se le añaden continuamente las nuevas que van surgiendo. La presión que existe para que desaparezcan las tareas que sobrecargan la Administración aumenta incesantemente. De ahí que sea necesario *revalorizar el significado del personal*. En todas partes se afirma que los recursos humanos pasan a ocupar "el lugar más destacado".

Expresado de otra manera, el personal se convierte en un factor crítico de forma doble. Por un lado, es un factor que incide en los costes y, por otro, es el factor del que depende el trabajo. Al mismo tiempo que se reduce el personal, se espera más de él. *Parece* entonces que se presenta un *dilema*.

Los caminos para *solucionar* este dilema provienen en la actualidad del factor *organizativo*. Así, por ejemplo, se ofrece como solución "la optimización de los procesos" que, por un lado, implica el ahorro de puestos de trabajo y, por el otro, comporta simultáneamente una reducción significativa del trabajo. Consecuentemente, la productividad del personal puede aumentar sin que se produzca un incremento de la carga de trabajo. Cuando se aplica esta solución, se puede desarrollar el mismo o más trabajo con menos personas bajo condiciones laborales parecidas o mejores.

Para la solución de este dilema se ofrece también -como alternativa o como complemento de la propuesta anterior- la estrategia de la *unidad de gestión de personal*. Un objetivo ulterior que se puede proponer en este caso es activar las *reservas de rendimiento que aún no han sido explotadas*, que se encuentran latentes en los empleados del sector público y, *a partir de ahí*, aumentar la productividad del trabajo en las Administraciones públicas.

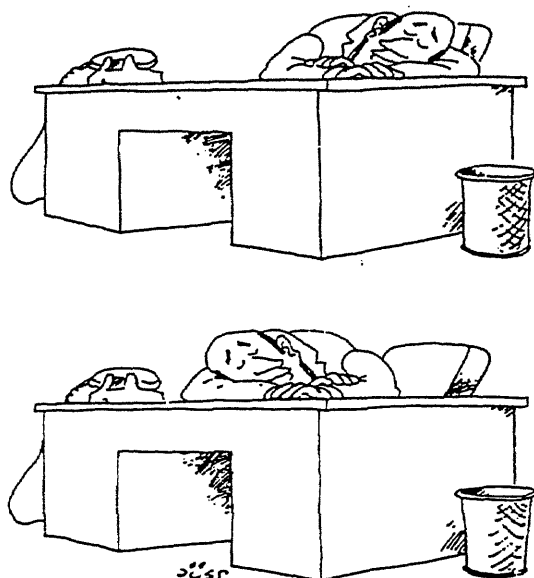
3.2 ¿Existen reservas no explotadas aún en los servidores públicos?

Éste es el tema del que me quiero ocupar en este texto. La *primera cuestión* que quiero tratar se refiere a si la conjetura de que existan reservas de trabajo aún no explotadas en los empleados del sector público es *realista*.

Como consecuencia de un *prejuicio* que tiene bastante predicamento hoy en día, se

juzga de forma muy escéptica que se pueda aprovechar el potencial de los trabajadores del sector público. Se puede comprender perfectamente lo que digo cuando se observa la Figura 3. En ella se aprecia una de las numerosas caricaturas que circulan sobre los funcionarios.

Figura 3 Reorganización



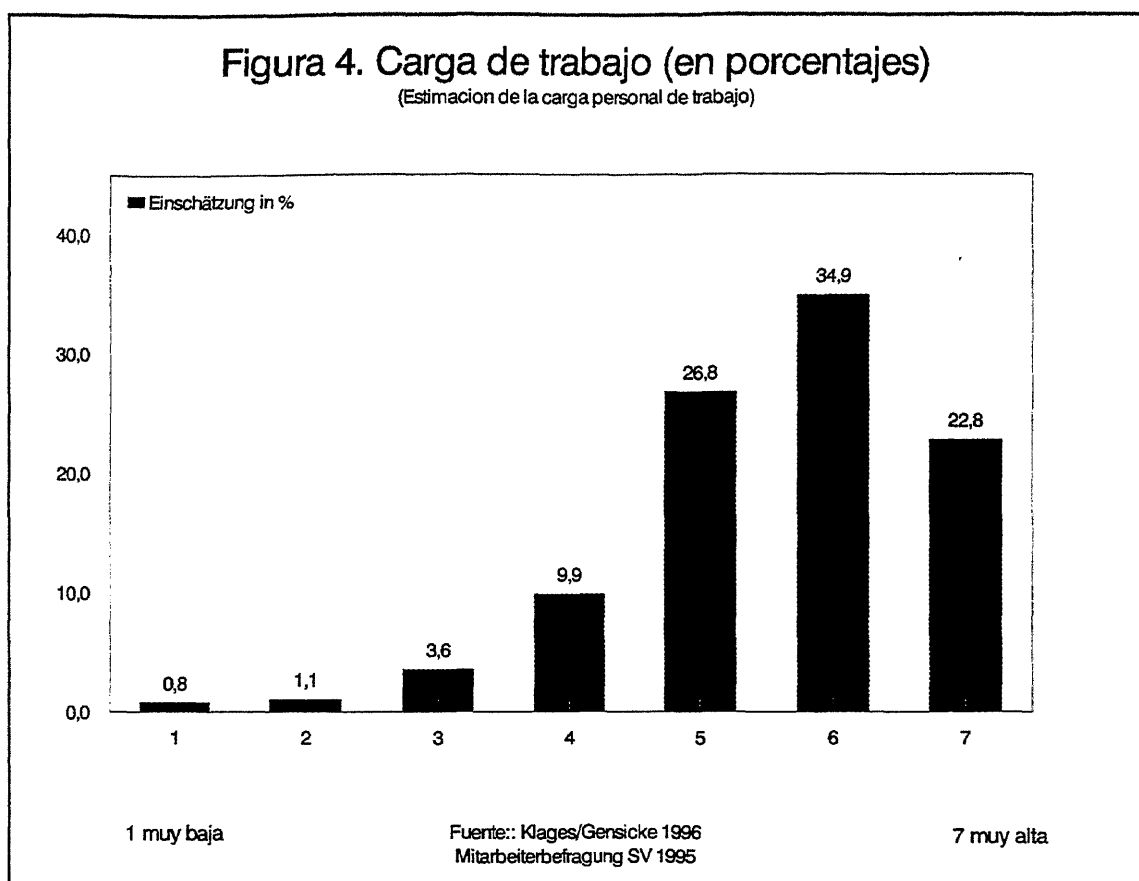
¿Cómo son las cosas en la *realidad*?

Me gustaría contestar a esta pregunta "*empíricamente*", esto es, empleando los resultados de muchas de las encuestas que hemos hecho últimamente en Speyer (y que aún seguimos haciendo). Presentaré, primeramente, los resultados del análisis realizado específicamente para una organización administrativa, pero que se manifiestan de una forma parecida cada vez que se plantean las mismas preguntas en el cuestionario.

En primer lugar, formulamos la siguiente pregunta: "¿Cómo considera la carga del trabajo que Vd. desempeña? (de muy baja a muy alta en una escala de 1 a 7)".

Los resultados más generales pueden observarse en la Figura 4.

Figura 4 Carga de Trabajo (en porcentajes)
(Estimación de la carga personal de trabajo)



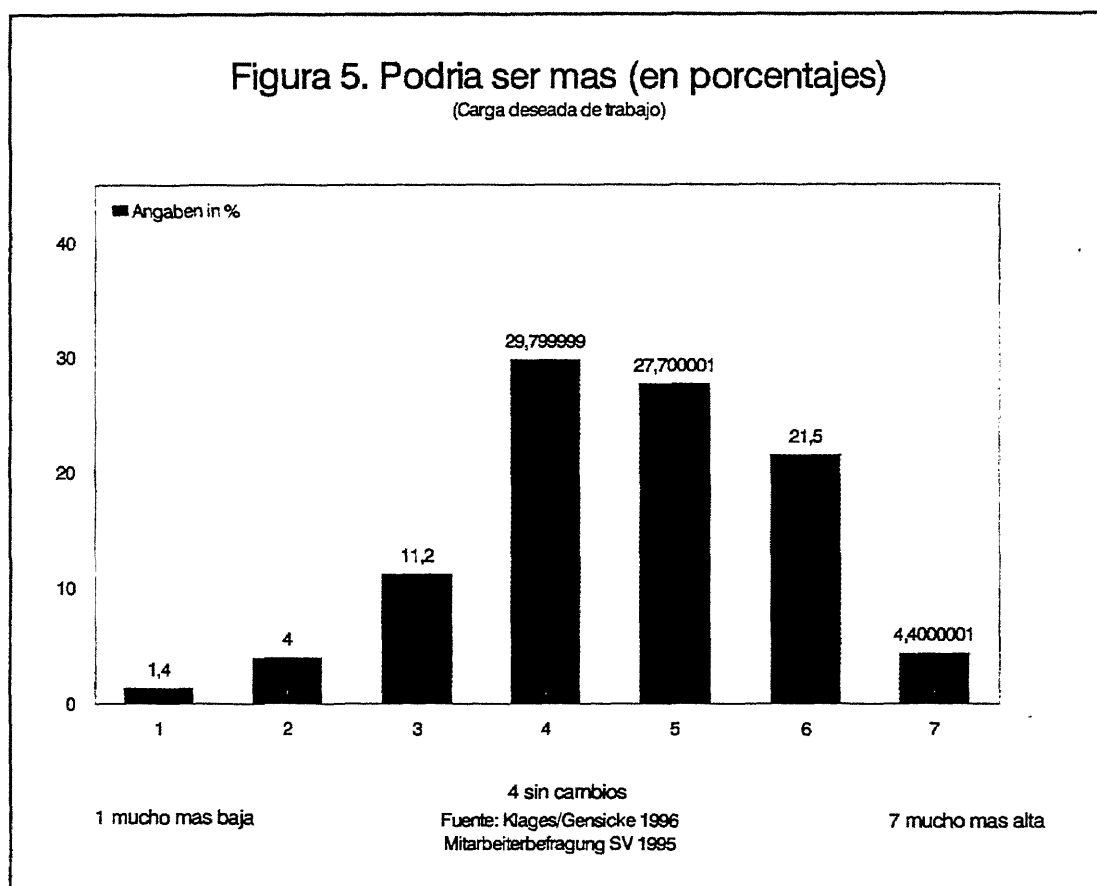
Se aprecia una distribución normal de las frecuencias en la percepción subjetiva de la propia carga de trabajo, esto es, difieren las condiciones en los casos individuales. En cualquier caso, se puede comprobar que la mayoría de los encuestados considera que soporta una carga de trabajo proporcionalmente elevada.

Seguimos preguntando: ¿Cómo prefiere que sea la carga del trabajo que Vd. desempeña? ¿Debería ser más alta, más baja o permanecer igual? Si se acepta la imagen popular de holgazanes que poseen los empleados del sector público, entonces, la mayoría de los encuestados debería optar por una reducción de la carga de trabajo o por el

mantenimiento de la misma carga como mínimo.

En cambio, el análisis de las respuestas a esta pregunta arroja -véase la Figura 5- un resultado totalmente distinto y, seguramente, también sorprendente, incluso para las personas de la propia organización.

Figura 5 Podría ser más (en porcentajes)
(Carga deseada de trabajo)



Se perfila de nuevo una distribución normal que muestra que los deseos son diferentes. En todo caso es desconcertante, además de contrario a lo que hubiese sido de esperar, el hecho de que predomine el deseo de una *mayor* carga de trabajo. La mitad aproximada de los encuestados tienen la *sensación de que se les exige menos de lo que pueden dar*, independientemente de la carga de trabajo que soportan.

Por tanto, en esta organización administrativa que estábamos investigando existía, de hecho, una *disposición considerable hacia el trabajo que aún no había sido aprovechada*. En realidad, se puede suponer que ocurre algo similar en la *mayoría* de las organizaciones administrativas, pues hasta ahora hemos obtenido siempre el mismo resultado cuando preguntamos por la carga deseada de trabajo.

3.3 La transformación de la disposición en trabajo: ¿constituyen los "incentivos" un camino adecuado?

La cuestión primordial consiste en averiguar *de qué manera* se puede materializar la disposición hacia el trabajo, disposición que no está aprovechada y que se encuentra en cierto modo latente.

Una respuesta muy habitual a esta pregunta propone "aumentar" la "motivación" del personal *seduciéndolo* con "incentivos al rendimiento". Siempre se termina recurriendo al dinero. De aquí se desprende que la disminución del trabajo en el sector público se produce como consecuencia de la dominación del principio "el esfuerzo debe ser recompensado monetariamente".

Esta interpretación pudiera parecer plausible a primera vista. Sin embargo, si se analizan los resultados de la encuesta, debe rechazarse dicha lectura de la realidad: la patente disposición hacia el trabajo, que aún no ha sido aprovechada del todo, no se trata, en principio, más que de una "*motivación*" *que ya existía hacia un mayor rendimiento* y no necesita ser creada.

Sin embargo, esta motivación tampoco ha sido "explotada", esto es, no ha sido utilizada y, consecuentemente, carece de efecto. Por ello, surge la siguiente pregunta: ¿qué podemos hacer realmente para convertir este potencial existente, pero inactivo y en esencia invisible, en algo visible, manifiesto y, sobre todo, en algo que sea efectivo?

La contestación que puede proporcionarse a esta pregunta, todavía demasiado abstracta, es que este potencial latente debe ser "liberado" o "actualizado".

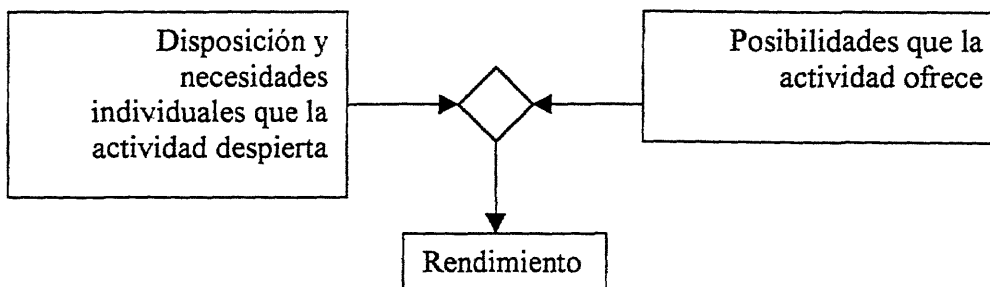
Esta respuesta puede dejar insatisfecho a quien se dedique a la *práctica* administrativa, donde las soluciones a los problemas planteados se buscan siempre e impacientemente en los lugares acostumbrados. Sin embargo, quien ofrezca esta respuesta ha dado en realidad un paso en la dirección correcta; en cualquier caso, ha llegado tan lejos como aquéllos que se sitúan en un punto de partida erróneo a partir del cual consideran que la motivación de los empleados debe ser "despertada" o incluso "fabricada" -o insinuada, o provocada- a partir de cualquier aliciente concreto. Al menos, con la respuesta propuesta se ha mostrado la *dirección* que permite hacer efectivo el potencial latente de los empleados.

Por supuesto, este avance "teórico" debe ser seguido de un paso en la "práctica" si se quiere alcanzar el objetivo anunciado. Este paso práctico tan necesario encarna la respuesta a

la pregunta de cómo se *hace*, cómo se debe *actuar* para hacer efectiva y aprovechar la motivación existente y al mismo tiempo latente, esto es, la motivación que no se puede sentir directamente. En definitiva: cómo se puede transformar la motivación en rendimiento?

A la pregunta de qué posibilidades existen en la práctica para transformar esta disposición pura en trabajo, me gustaría ofrecer la Figura 6 como respuesta. Esta Figura muestra de forma muy simplificada los principios básicos de la teoría de la motivación.

Figura 6 ¿Cómo actualizar la disposición a mejorar el rendimiento?



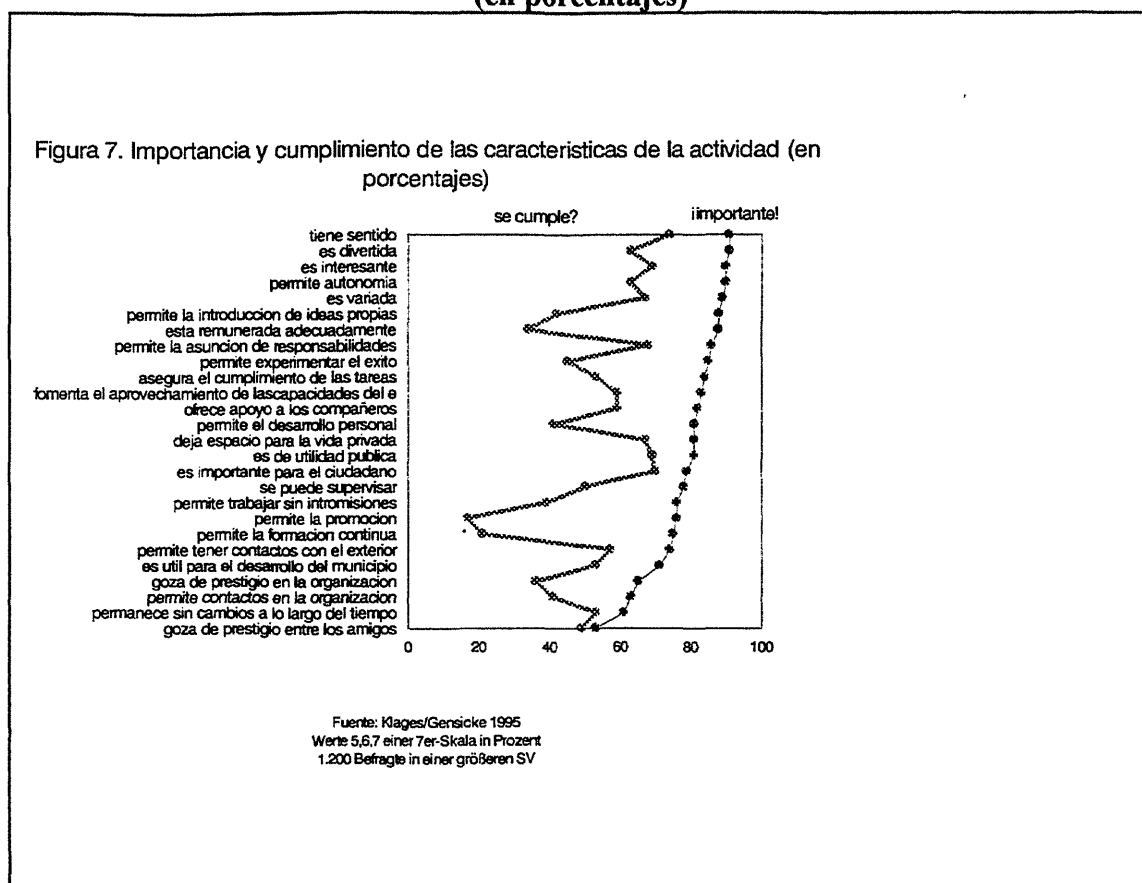
3.4 Necesidades y disposición en el servicio público

El secreto de la transformación de la disposición en trabajo se formula de forma elemental a partir de la Figura 6. Se puede actualizar la disposición a mejorar el rendimiento mediante el establecimiento de la *relación adecuada* entre dos elementos: las necesidades individuales que se despiertan en el desempeño de la actividad y la disposición que se posee frente a la actividad, por un lado, y las oportunidades que la actividad ofrece en la práctica, por el otro. En esta relación se crea un "ámbito de actividad" en el que se consiguen las posibilidades de realización y en el que la motivación aumenta.

Si la fórmula anterior se lleva al terreno práctico, debemos indagar cómo conseguir la transformación propuesta en el párrafo anterior en el caso de los trabajadores del sector público alemán.

Se puede presentar como base de la discusión un análisis de una organización administrativa que puede considerarse típica y cuyos resultados aparecen en la Figura 7. En ella, se ofrece una distribución porcentual de las respuestas a la doble pregunta: ¿qué importancia tienen las diferentes dimensiones de la actividad profesional del encuestado?, ¿en qué medida se cumplen estas dimensiones en la actividad que uno desempeña?

Figura 7. Importancia y cumplimiento de las características de la actividad (en porcentajes)



En el lateral izquierdo de la Figura 7 aparecen de forma abreviada las características que fueron planteadas en el cuestionario a modo de una batería de preguntas. Estas características han sido ordenadas en la Figura en orden decreciente de importancia, según las respuestas ofrecidas por los encuestados.

A primera vista, el análisis de los datos (véase la línea de datos de la parte derecha de la Figura) presenta un resultado contrario a lo que la intuición dictaba. En la parte superior de la secuencia aparecen las características siguientes: "interesante", "tiene sentido", "permite la asunción de responsabilidades", "variada", "es divertida", "permite cierta autonomía", "permite la introducción de ideas propias", "fomenta el aprovechamiento de las capacidades del empleado". Debajo de las características anteriores aparece en el listado la dimensión "trabajo remunerado adecuadamente", que ocupa el séptimo lugar, es decir, no se sitúa para nada entre las primeras posiciones.

Con otras palabras, si se destaca el aspecto cualitativo de los resultados de la encuesta, aparece, en primer lugar, *una alta valoración de las características inmateriales de la actividad*.

La sorpresa que produce este resultado se acrecienta cuando se observa que la superioridad de las características inmateriales sobre las materiales no desaparece de ninguna manera si se examina la jerarquía hacia "abajo", es decir, los empleados de los niveles organizativos inferiores. Es más, incluso si se acepta un mayor peso de los aspectos materiales, sobresalen claramente los elementos inmateriales.

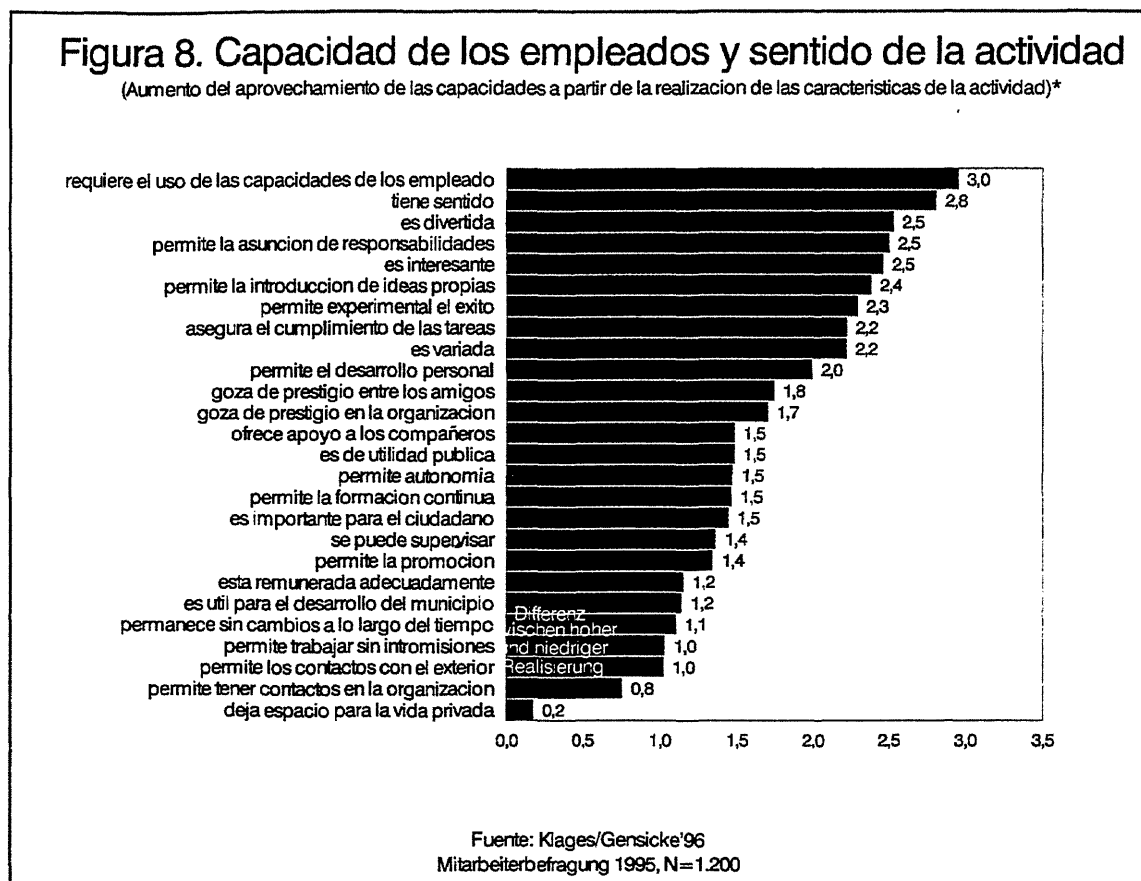
La perplejidad se hace completa cuando se contempla la denominada *teoría de los dos factores* del investigador estadounidense, Frederick Herzberg, especialista en cuestiones laborales. Herzberg afirma que las características de la actividad que ocupan los primeros lugares de la secuencia son las características "intrínsecas" hacia las que se orienta el trabajo. A estas características, Herzberg le otorga, en función de sus investigaciones, la cualidad de "motivadores", en cuyo cumplimiento se libera una motivación duradera.

En otras palabras, los servidores públicos alemanes poseen el centro de su potencial de rendimiento, aún no explotado suficientemente, en las necesidades inmateriales que el desempeño de su actividad les despierta. Estas necesidades conforman una reserva de motivación, que no depende a su vez de la cantidad de carga de trabajo que soportan en la práctica.

La relevancia que tiene este potencial se hace patente en la Figura 8. En ella se representan los resultados del análisis de la organización administrativa de una gran ciudad. Se muestran los resultados de hallar la diferencia entre: a) en qué medida considera el encuestado que se aprovechan sus propias capacidades y b) la intensidad de la puesta en práctica de diferentes características de la actividad. Se aprecia con claridad meridiana que las diferencias más grandes de cómo se valora subjetivamente el aprovechamiento de las capacidades propias en el desempeño de la actividad se producen en las características "intrínsecas". Estas características "intrínsecas" constituyen también la garantía de la capacidad que tienen los empleados para actualizar su experiencia. Es necesario distinguir las características "intrínsecas" para valorar si constituyen un buen indicador de la identificación entre las necesidades y las

disposiciones individuales, que se producen en el entorno del desempeño de la actividad y de las oportunidades que ésta ofrece.

Figura 8 Capacidades de los empleados y sentido de la actividad
(aumento del aprovechamiento de las capacidades a partir de la realización de las características de la actividad)



3.5 La necesidad de una "Gestión de los Recursos Humanos"

Cuando una organización administrativa recibe la doble presión de reducir los costes económicos de gestión y aumentar las tareas que deben ser acometidas, no es posible anticipar un diagnóstico positivo de la situación.

En cualquier caso, todo diagnóstico realizado sólo será útil para quien lo aplique desde

el punto de vista de la moderna "Gestión de Recursos Humanos" y, por lo tanto, esté listo para despedirse de la forma "tradicional" de gestionar la política de personal.

En primer lugar, se debe estar dispuesto ante todo a reconocer la gran importancia que poseen los incentivos inmateriales en el aumento del rendimiento. Dado que los encuestados han concedido prioridad a las necesidades inmateriales cuando se les pregunta por las necesidades y su disposición hacia su propia actividad, se espera un "comportamiento adecuado" y ésta ha sido nuestra fórmula básica de partida. Este comportamiento se convierte en un requisito de la actualización de la "motivación relacionada con el rendimiento".

Insistir en la importancia que se atribuye a los incentivos *materiales*, como se puede encontrar hoy en día en los textos de Derecho de la función pública, no está exento de riesgos, dado que, en la práctica, los empleados públicos deciden dar prioridad a las cuestiones inmateriales. Desde hace tiempo existe la tentación de ganarse a los trabajadores no motivados mediante incentivos materiales, cuando en realidad falla su motivación por cuestiones inmateriales. Esta forma de proceder tiene una probabilidad muy alta de encontrar reacciones negativas que, en determinadas circunstancias, pueden estar relacionadas con pérdidas decisivas de la motivación. Dichas reacciones son aún más probables cuando se trata de incentivos insignificantes, como es el caso más normal en situaciones de presión por disminuir el gasto e incentivar el ahorro. Las personas que posean una gran motivación, que tengan deseos de cooperar en el trabajo de una forma activa y creativa y que estén dispuestos a adquirir responsabilidades en el desempeño de sus tareas, se pueden sentir molestas en ciertos casos, por ejemplo, cuando se les ofrece un "sistema de recompensa" cuya objetividad se tambalea como consecuencia de la experiencia tan limitada que se posee en la evaluación del rendimiento. En vez de conseguir la motivación que se pretende, se logrará en ocasiones lo opuesto, esto es, se provocará una *desmotivación* y se producirá una destrucción de la motivación. El sentido se convertirá en sin sentido y el buen servicio que se pretendía devendrá en desastre.

En el lateral izquierdo de la Figura 7, ("¿se cumple?") se puede comprobar lo poco preparada que está la Administración, por ahora, para adoptar el punto de vista de una moderna "gestión de los recursos humanos" en su práctica cotidiana. Esto se aprecia en los valores de las medias, por los que se muestran las características de la actividad que los empleados tienen realmente en cuenta.

En este caso se producen diferencias más profundas en el comportamiento de las distintas organizaciones que en el caso en el que se analizaba la importancia de la actividad. De todas formas, el perfil que el gráfico de la Figura 7 esboza puede ser considerado como el modelo en el que se muestran las discrepancias entre el "deber" y el "ser". Además, deben considerarse las rectas de la regresión del gráfico. La recta que se orienta hacia arriba, esto es, en dirección de las características intrínsecas, muestra una formación de tijera abierta. No pudimos probar esta cuestión en todas las organizaciones investigadas. Tampoco se encontró realmente, en ninguna de las organizaciones en la que se hacía un empleo "moderno" de la gestión de los recursos

humanos, una formación de signo contrario, en la que las discrepancias entre el "deber" y el "ser" fueran más pequeñas en las características más importantes que en las menos importantes. La tendencia constante hacia la apertura de la tijera en el caso de las características intrínsecas en las Administraciones públicas muestra con enorme dramatismo las carencias existentes. La magnitud de estas carencias indica cuántos "tesoros ocultos" de la motivación de los empleados públicos quedan aún. Estos datos demandan urgentemente una acción decisiva, pues la paralización de la motivación significa literalmente un desperdicio de recursos. Esto suena aún más grave cuando se trata de los recursos humanos. Así se hace patente en una de las frases más citadas últimamente "¡De los recursos humanos depende!". Su significado es bastante claro, especialmente en la Administración, donde los recursos humanos son tan importantes.

3.6 El deseo de un salario adecuado. Una interpretación realista

Se ha afirmado anteriormente que el empleado atribuye a la dimensión "trabajo remunerado adecuadamente" el octavo lugar de la escala de importancia. En la comparación del "deber" frente al "ser", en la que se contraponen las características deseadas de la actividad y las ejercitadas realmente, el lugar que corresponde al "trabajo remunerado adecuadamente" en la escala debe ser enfatizado, pues la divergencia entre el "deber" y el "ser" alcanza también un valor considerable, tal como se desprende de la Figura 7.

De hecho, este resultado se produce de forma típica en todas las organizaciones administrativas que hemos investigado. En otras palabras, el trabajo adecuadamente remunerado no tiene en sí mismo un significado destacado para el empleado. No obstante, esta dimensión da mucho que hablar. Esta aparente contradicción se aclara cuando se contempla la teoría de los dos factores de Herzberg, expuesta anteriormente. En la teoría, el salario aparece más bien como un "factor higiénico", al que no se le atribuye ningún efecto especial sobre la motivación, aunque, por otra parte, posee la fuerza suficiente como para originar insatisfacción en el caso de que no se cumpla como es debido y, consecuentemente, puede actuar de forma negativa sobre la motivación.

De ahí que se atribuya tanta importancia al trabajo adecuadamente remunerado en el marco de la gestión de los recursos humanos, independientemente de todas las reservas que se hayan anunciado frente a los incentivos materiales.

No se trata de mejorar los "incentivos materiales", sino más bien de solucionar los *problemas de justicia* (o, formulado según los expertos formados en las ciencias sociales, "problemas de equidad"), con los que un gran número de trabajadores se enfrentan cotidianamente en el ámbito de la remuneración.

Los problemas referidos en el párrafo anterior aparecen más claramente delimitados en la lista que se presenta a continuación. Esta lista ha sido confeccionada a partir de las manifestaciones verbales que se han recopilado en nuestras investigaciones, de las opiniones

anónimas que los empleados de la organización municipal de una gran ciudad nos dejaron confiadas en un buzón dispuesto a tal efecto y de las respuestas dadas a los cuestionarios que nosotros hemos administrado.

Carencias del "trabajo remunerado adecuadamente" desde la perspectiva de los empleados:

- No existe correspondencia entre el rendimiento que se pide para el puesto de trabajo y la valoración del puesto (en ocasiones se habla de valoración errónea del puesto de trabajo).
- Se observa que existen puestos situados en niveles jerárquicos distintos cuando los requisitos para cada puesto son los mismos, o puestos situados en los mismos niveles jerárquicos para los que se pide requisitos distintos.
- Fallos a la hora de adjudicar a los puestos la carga de trabajo adecuada y/o una misma planificación de la carga de trabajo de puestos con volumen diferente de trabajo.
- Se reparte mayor carga de trabajo de una forma injusta coincidiendo con la restricción de las promociones, el ahorro en la contratación de personal y la inexistencia de una reorganización adecuada.
- Se establece a escondidas una redistribución no reglada del trabajo, desviándose de la clasificación y la evaluación de los puestos de trabajo que se han practicado en la organización.
- El punto de vista del rendimiento no se tiene en consideración cuando se decide la promoción a puestos en grupos superiores de la escala.
- No se ofrece la descripción de los puestos directivos a los empleados.
- Finalmente, no se tiene en cuenta la cantidad de trabajo desempeñado a la hora de determinar el salario (¡ámbito de los incentivos materiales!).

Se puede apreciar en la lista que la escasa garantía de que exista una relación directa entre la cantidad y la calidad del trabajo desempeñado y el salario constituye un tema recurrente para el trabajador. Aquí se trata de forma parcial del tema de los "incentivos materiales". El problema fundamental se ciñe a que la estructura de recompensas ha "fracasado" en el ámbito de las Administraciones públicas.

Quien trate la cuestión de la motivación del empleado como parte interesada, concediendo un papel fundamental al sistema de recompensas, debería concentrarse, a tenor de los resultados presentados, no en cómo introducir incentivos para mejorar el rendimiento, sino

en cómo distribuirlos equitativamente. De lo contrario, el fracaso podría ser más evidente, dado que la incorporación de incentivos materiales al rendimiento puede resaltar aún más las cuestiones de injusticia, con lo que la equidad subjetiva que se percibe en la distribución del salario se hace todavía más negativa.

3.7 Algunas consecuencias prácticas en palabras claves

Finalmente, se ofrecerá una lista breve de consecuencias prácticas a partir de las enseñanzas extraídas. No se aportará ninguna base documental que justifique las consecuencias prácticas que se enuncian, por lo que pueden parecer parcialmente "apodícticas". Aunque todas las consecuencias que se proponen no provienen de lo expuesto en los apartados anteriores, son adecuadas para ofrecer al lector el ámbito de problemas que este tema suscita:

- Se debe procurar aumentar el rendimiento del servicio público mediante el empleo de las reservas de trabajo aún no explotadas. Estas reservas no aprovechadas se presentan hoy en día, en virtud del cambio social de valores, en la forma de una necesidad y una disposición que poseen los trabajadores a autodesarrollarse y que aún no han sido tenidas en cuenta suficientemente.
- En el proceso de modernización de la Administración habría que averiguar la verdadera "disposición" que posee el empleado. Debería aumentarse el margen de maniobra y de responsabilidad del trabajador para que desarrolle automáticamente una fuerte motivación, liberando las reservas que posee.

A partir de esto, los aspectos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- Los incentivos inmateriales preceden a los materiales.
- El empleo de los incentivos materiales debe servir para complementar y fortalecer los incentivos inmateriales.
- Demanda de una formación continua orientada hacia las necesidades de los trabajadores.
- Aceptación de las demandas de flexibilización de la jornada de trabajo, de la ampliación de la oferta de puestos de trabajo a tiempo parcial y de la promoción del trabajo en equipo.
- Fortalecimiento de la delegación de las funciones a los niveles más bajos de la jerarquía con el objetivo de ampliar la responsabilidad de los empleados sobre los recursos y sobre los resultados.
- Demanda de un espacio de autonomía en el ámbito del lugar de trabajo.

- Integración de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones mediante el empleo del enfoque de los contratos de gestión.
- Promoción de la flexibilidad y de la movilidad mediante la planificación del desarrollo de personal y otros instrumentos, incorporando las partes interesadas en el desarrollo individual.
- Preferencia del modelo "fuerza de trabajo a largo plazo" frente al modelo "fuerza de trabajo a prueba".
- Sustitución de la consideración simple de las normas mediante el instrumento más amplio de evaluación del personal a partir de un consenso sobre el rendimiento que debe ser exigido.
- Implantación de un estilo de dirección "participativo", esto es, no sólo cooperativo. (Véase el cuarto artículo de esta serie que ha sido publicado conjuntamente por Helmut Klages y Thomas Gensicke).

4. ¿QUÉ SIGNIFICA "DIRIGIR CON ÉXITO"? UNA PROPUESTA DE SPEYER A LA CUESTIÓN DE LA DIRECCIÓN ÓPTIMA

(Helmut Klages y Thomas Gensicke)³

4.1 Callejón sin salida para las teorías de la dirección

La cuestión de las condiciones que influyen sobre una dirección exitosa no ha perdido por el momento ni su vigencia ni su relevancia. El desarrollo científico de los últimos años, que parecía garantizar el avance hacia respuestas definitivas, ha demostrado haberse metido en un callejón sin salida. Esto afecta sobre todo a la *teoría "situacional" de la dirección*, que planteaba la hipótesis de que el éxito de la dirección no puede ser el mismo bajo todas las condiciones imaginables. El mensaje de esta teoría perdió importancia con el paso del tiempo, conforme iba aumentando la densidad de su contenido. Las teorías de la dirección perdieron su relevancia para la práctica y, finalmente, también su ingenuidad como consecuencia de este fracaso. La jungla de la relatividad probó ser un terreno ideal para los inventores de la dirección, que podían ofrecer siempre su última inspiración sin la oposición seria de los investigadores, como si fuera el producto reciente de una ciencia aparentemente seria. La habilidad estos oportunistas condujo al establecimiento de diferentes modelos de dirección exitosa. En estos modelos no se reflejaba otra cosa que un conjunto facultativo de opiniones subjetivas, que nadie podía ni quería comprobar. En realidad, la idea de la "dirección cooperativa", considerada la panacea después de 1968, ocupó un lugar destacado en las Administraciones públicas. No obstante, aparecieron interpretaciones diferentes a las que no se puede atribuir una única autoría. Además, las objeciones revisionistas ejercieron un fuerte asedio y, ataviadas con un ropaje aparentemente moderno, ofrecieron el renacimiento de una vieja creencia en la supremacía del "fuerte" y de aquéllos que ocupaban el poder y lo aplicaban sin condicionamientos.

4.2 El cambio de las condiciones de la dirección

En los esfuerzos que desde hace tiempo se dirigen a superar esta situación insatisfactoria, debería corregirse, a nuestro entender, un error cometido por la teoría "situacional". Se trata de un error que tiene mucho que ver con el papel dominante de los psicólogos en la elaboración de la teoría. Los psicólogos diseñaron nítidamente las condiciones de la dirección en el nivel *micro*, donde los directivos se consideran aisladamente. Sin embargo, los elementos del nivel *macro* que condicionan la dirección y sus transformaciones decisivas no tenían ninguna relevancia en sus teorías. La consecuencia de esta reducción del marco analítico

³ Se ha publicado de forma abreviada en *VOP* 8/96, pg. 34 y siguientes.
("Führungstil der Verwaltung im Wandel")

era que no se tenía suficientemente en cuenta, para un momento temporal determinado y para la comprensión de las condiciones de una dirección exitosa, *la tendencia de transformación de la misión de la organización y los cambios en las condiciones que afectan a sus funciones*.

Por tanto, a los psicólogos que ejercían este microanálisis les faltaba, en otras palabras, ese marco de actuación más amplio para ofrecer el camino correcto, en el que se divisaran no sólo los innumerables "árboles", sino también el "bosque" que los contiene.

Si se subsanara esta deficiencia, la imagen podría hacerse más nítida con la inclusión del *nivel macro*, de las transformaciones de la misión y las otras condiciones sistémicas de las administraciones públicas. Se pueden concebir modelos "ideales típicos" contrapuestos, tanto para las pautas administrativas "tradicionales" como para las pautas actuales, por las que las organizaciones administrativas se ven presionadas a modernizarse. A continuación se mostrará un número considerable de características, que a su vez conducen a otras dimensiones ulteriores.

A continuación se exponen las características del contexto *de la dirección en la Administración "tradicional"*:

- Predominan las tareas que pueden ser concebidas de una forma rutinaria y homogénea y que, al mismo tiempo, se pueden controlar fácilmente desde "arriba".
- Domina una tecnología de la rutinización.
- De acuerdo con lo anterior, se prefieren trabajadores poco cualificados, controlables mediante órdenes y manejables mediante instrucciones.
- De los empleados típicos, destacan en primer plano los valores del deber y de la aceptación de las órdenes; consecuentemente domina la existencia de una fuerte disposición a obedecer incondicionalmente.
- Organización burocrática de estilo *weberiano* en la que priman la jerarquía, las disposiciones, las normas y el control (con "superiores" y "subordinados")

Constituye un anacronismo que todavía empleemos los conceptos "superior" y "subordinado", dado que no se adaptan a la realidad administrativa en actual transformación. Las *condiciones de la dirección de la Administración presente*, que han cambiado considerablemente, son las siguientes:

- Aumento de las tareas cada vez más complejas, menos estructuradas, cambiantes, poco susceptibles de ser incorporadas en una rutina y difícilmente controlables desde "arriba".
- Se abren paso las tecnologías no rutinarias.

- Consecuentemente con lo anterior, aumenta la proporción de trabajadores más cualificados, que ya no son manejables sin más mediante órdenes e instrucciones y para quienes su "propia motivación" es cada vez más importante.
- Se introducen también en el sector público los valores sociales de autodesarrollo; de ahí que sea cada vez menos posible promover una disposición incondicional a obedecer.
- Transición hacia una forma de organización descentralizada, dirigida "a distancia" y compuesta por unidades operativas con capacidad de autocontrol, de decisión y de maniobra ("Nueva Gestión Pública").

4.3 Reformulación del estilo directivo óptimo

A algunos representantes de la teoría psicológica de la dirección les parece inviable ofrecer una fórmula que haga posible el estilo directivo "óptimo", como consecuencia de la multiplicidad de conocimientos sobre la dimensión "situacional" que influye en la dirección.

Teniendo en cuenta las tendencias de transformación sistémica de la Administración y del cambio asociado de las condiciones de la dirección, se puede aceptar, sin embargo, que hay bastantes posibilidades de establecer las *características de un estilo de dirección "adaptado"* a la presión modernizadora sobre las actuales Administraciones públicas.

Con este marco es también posible, por otro lado, ofrecer una *búsqueda* en sentido contrario, es decir, *una vía "empírica"*. Cuando se quiere probar que la transformación de las condiciones que afectan a la dirección implica un cambio del estilo "correspondiente" de dirección, entonces se debe demostrar también que este estilo -al menos hasta cierto punto- se puede poner en práctica y puede hallarse sobre el terreno.

Esta propuesta no debe aceptarse de forma automática. Quien conozca a fondo la realidad, sabe muy bien que una forma practicada o aprendida de dirección tiene siete vidas y desarrolla un alto grado de "resistencia al cambio". No obstante, todo el que tiene un contacto con la realidad sabe que, allí donde surgen "desafíos" para modificar la conducta, se despiertan capacidades y disposiciones espontáneas encaminadas hacia la innovación. Se debe estar preparado para encontrar estas disposiciones y capacidades de rasgos "aún no definidos", en cierto modo *in statu nascendi*. Además, se debe estar en condiciones de enfrentarse intelectualmente a las tendencias "conservadoras". Se podrá explorar en vivo, por tanto, el "germen de lo nuevo", observarlo en su constitución y actividad y, en su caso, en función de sus condiciones y posibilidades de éxito cuando se hayan realizado las observaciones pertinentes. Finalmente, se estará incluso en posición de desarrollar una ciencia de la dirección que esté "fundamentada empíricamente". Esta ciencia será naturalmente mucho más concreta y podrá profundizar más que un modelo normativo desarrollado a partir de simples consideraciones subjetivas.

4.4 La dirección participativa. Los resultados de la investigación de Speyer

En este apartado se ofrecerá un informe de los esfuerzos que se han realizado durante los últimos años en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Speyer y en el Instituto de Investigación de la Administración Pública (FöV), para ilustrar de forma empírica las cuestiones relacionadas con una dirección exitosa en las Administraciones públicas en vías de modernización.

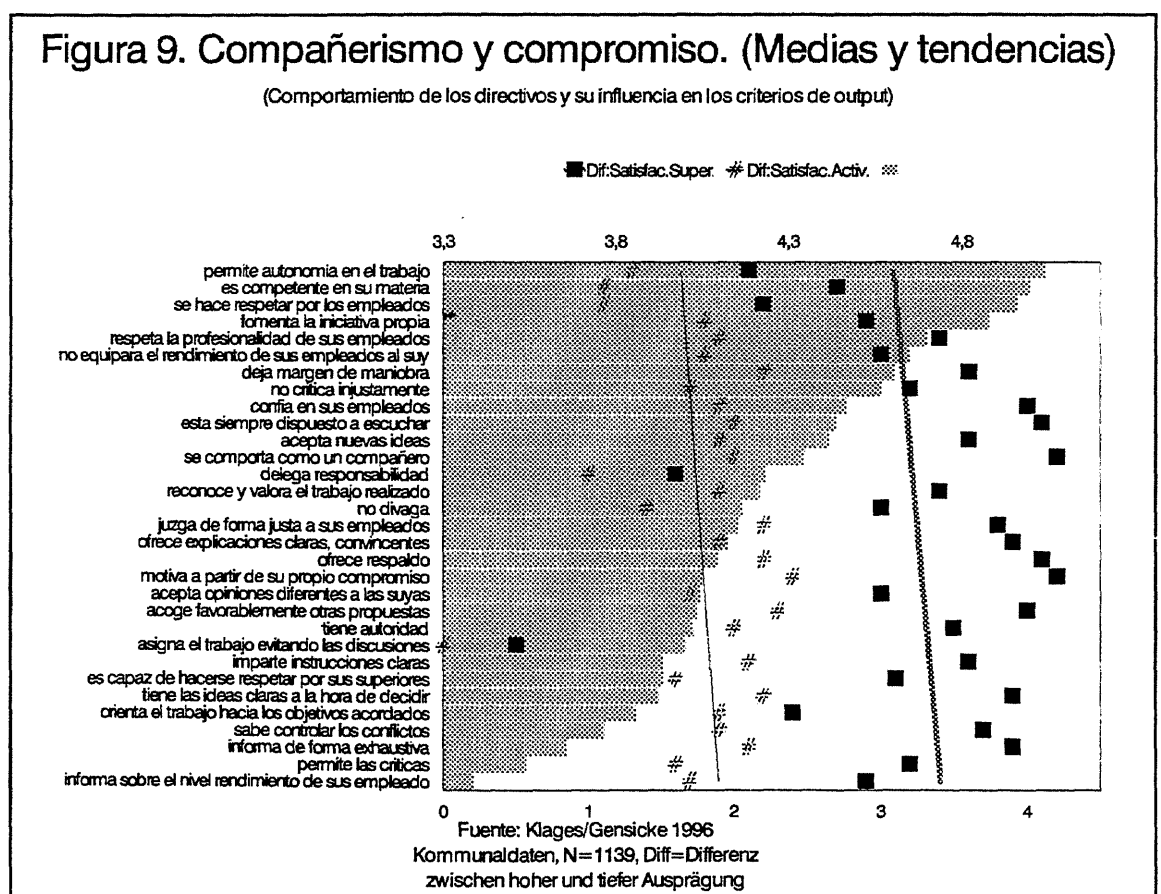
El material básico sobre el que se apoyan las siguientes declaraciones está constituido por las *encuestas realizadas a los empleados* de diferentes niveles administrativos a partir de finales de la década de los años ochenta. Se incluyen las organizaciones de los Estados federales, las organizaciones locales y las Administraciones intermedias de la antigua República Federal Alemana. En total se han encuestado aproximadamente unos 10.000 empleados públicos. Las encuestas se hicieron mediante la cumplimentación de un formulario. Se alcanzó una tasa de respuesta que oscilaba entre el 60% y el 85% en las distintas organizaciones administrativas. En todos los proyectos, el formulario contenía *una batería de preguntas dirigida a los trabajadores en las que éstos tenían que ofrecer las características de la dirección que percibían en sus superiores inmediatos*. La batería de preguntas se intentó mantener constante en todas las investigaciones realizadas. Por otro lado, este instrumento se fue perfeccionando con el tiempo, conforme íbamos madurando nuestro utillaje metodológico. Con la versión definitiva del instrumento se pasó la encuesta aproximadamente a unos 3.500 empleados de diversas organizaciones administrativas. A partir de los resultados de esta versión, los encuestados caracterizaron a sus superiores con la ayuda de 31 propiedades.

Los *resultados* logrados se pueden reducir a los siguientes puntos:

1. El primer resultado -no tan evidente- que se obtuvo en el análisis de los datos consistió en que los trabajadores *valoraban de forma muy diferenciada* a sus superiores inmediatos, según las distintas dimensiones por las que se preguntaba, a pesar de los prejuicios al uso que había en contra de este resultado. Los encuestados que ofrecieron valoraciones globales positivas o negativas, o que se movieron de forma indecisa en un campo intermedio, constituían una pequeña minoría. A pesar de que los resultados también diferían considerablemente entre las distintas administraciones, de todos los comportamientos de los superiores que se presentaban a los encuestados para que fueran valorados en una escala de 1 "no se cumple en absoluto" hasta 7 "se cumple completamente", relativamente pocos *ítem* se quedaban en el valor intermedio 4. Desde el punto de vista de los trabajadores, se puede decir que la *actividad de la dirección* en las organizaciones públicas es de *tipo medio*.
2. También ha sido muy interesante constatar, en segundo lugar, que "dejar mayor libertad de acción" no parece constituir el problema principal del tipo de dirección que se practica hoy en día en las Administraciones públicas. En este sentido, los trabajadores

más bien expresan cierta disposición de los cuadros directivos a dejar cierto margen de maniobra. Es de destacar, no obstante, que aquellas cuatro propiedades que se atribuyen más frecuentemente a los directivos para contribuir a *la satisfacción de los trabajadores con sus superiores* ("deja autonomía a sus empleados para que se distribuyan su propio trabajo", "es competente en su materia", "se hace respetar por los empleados", "fomenta la iniciativa propia de los trabajadores") poseen los valores superiores de la lista. Otras características positivas ("se comporta como un compañero", "motiva a partir de su propio compromiso", "ofrece respaldo", "está siempre dispuesto a escuchar", "acoge favorablemente otras propuestas", "confía en sus empleados", "informa exhaustivamente", "adopta una línea clara de acción") se perciben menos frecuentemente en los directivos (véase la Figura 9).

Figura 9 Compañerismo y compromiso. (Medias y tendencias)



Las líneas rectas de la Figura 9, de satisfacción con los superiores y satisfacción con la

actividad, aparecen en niveles diferentes. Estas rectas son paralelas y están prácticamente cruzadas con las medias de las características de la dirección, cuya varianza ocasiona estas diferencias. Se da incluso una ligera tendencia contraria, si se comparan las dos líneas rectas con las medias. Esta tendencia se puede formular de la siguiente forma: cuanto menos marcada está la característica de la dirección, mayor es la satisfacción tanto con los superiores como con la actividad.

3. Los problemas reconocibles de la calidad de la dirección se hacen aquí más claramente patentes. Cuando se comprueba, gracias a la aplicación de los métodos analíticos adecuados, que estas tres características más frecuentes de los directivos y que más contribuyen a mejorar la satisfacción de los trabajadores con la actividad que desempeñan y a motivarlos se sitúan al final de la lista, se encuentra un indicio de la mala calidad de la dirección. Se puede apreciar que estas características positivas ("motiva a partir de su propio compromiso"; "ofrece respaldo"; "informa de manera exhaustiva"; "sigue una línea clara de acción"; "formula juicios acertados"; "da instrucciones claras"; "establece/ acuerda los objetivos que deben ser alcanzados") se encuentran claramente entre las propiedades de los directivos que se perciben menos frecuentemente (véanse las medias).

4. Aplicamos el análisis factorial en nuestras investigaciones para averiguar la dependencia entre las características de la dirección que los trabajadores percibían en sus superiores. Efectivamente fue hallado un conjunto de características o "dimensiones" dependientes entre sí. Encontramos, en primer lugar, tales conjuntos en series completas de datos. Más sorprendente es el hecho, sin embargo, de que *estos conjuntos eran esencialmente los mismos en todas las Administraciones que analizamos*. En todas las Administraciones estudiadas aparecieron, en otras palabras, constelaciones similares de percepciones de características estrechamente unidas entre sí, que, después, pudimos condensar en *dos dimensiones*.

5. Gracias a la ayuda de las técnicas adecuadas de análisis, las *percepciones* del "*estilo de dirección*", es decir, las percepciones de los perfiles "típicos" de los directivos, se mostraban en *combinaciones* diferenciadas de estas dos dimensiones. La mayoría de los trabajadores documentaron, a partir de la valoración de sus superiores, una visión del estilo de dirección practicado en la realidad, que se compone de la combinación de las dos dimensiones "constituyentes".

6. Después de este descubrimiento, nos encontramos automáticamente con el siguiente: los estilos de dirección practicados en la realidad muestran la *misma estructura básica* en todas las administraciones analizadas. Fue realmente una sorpresa comprobar que tanto el número como la forma de las combinaciones de las dimensiones "constitutivas" eran idénticas. Es decir, expresándolo de forma más sencilla, en todas las Administraciones analizadas se practican los mismos estilos de dirección.

7. Para un sofisticado investigador de la dirección, que conozca su historia (y que esté familiarizado con el análisis micro de la teoría situacional), este hallazgo no resultará inesperado. La reducción de los estilos de dirección encontrados empíricamente a dos dimensiones "constitutivas" (o variables básicas) destacó ya como uno de los resultados avanzados por la teoría de la dirección a partir de los influyentes estudios de Ohio y Michigan de las décadas de los años cuarenta y cincuenta. El tan conocido *managerial grid* de los americanos Robert R. Blae y Jane S. Mouton supuso una perspectiva aparentemente convincente de aplicación de estos resultados, perspectiva que aún sobresale en los manuales de dirección de empresas. Con todo, no debemos reprocharnos haber "inventado la pólvora" con nuestros propios resultados. La diferencia decisiva -y, a nuestro entender, el paso decisivo- que nuestros resultados arrojan frente a los datos de la investigación más tradicional de los estilos directivos estriba en el reconocimiento realista de la *naturaleza cualitativa de las dimensiones "constitutivas"* y, junto a ello, también de los estilos directivos encontrados. A partir de los estudios de Ohio y Michigan, las dimensiones constitutivas del estilo directivo se denominaron "orientación hacia las funciones" y "orientación hacia los trabajadores". En cambio, las dimensiones que hemos hallado se caracterizan por lo siguiente:

- ◇ *Autoridad.* Aquí se agrupan propiedades que califican a los directivos de fuertes dirigentes. El directivo puede, cuando la situación lo requiera, imponerse a sus trabajadores y a los cuadros medios que están subordinados a él. Sus empleados le reconocen su autoridad. Se constata su competencia en la materia e imparte instrucciones claras.
- ◇ *La concesión de autonomía y el compañerismo (cooperación).* Esta dimensión agrupa propiedades por las que los directivos dejan que los empleados distribuyan su trabajo, disfruten de cierto margen de maniobra y tengan iniciativa. Se añade un comportamiento de compañerismo por parte de los directivos. Así, el directivo concede un anticipo de confianza a los empleados y se muestra con un talante abierto, justo y de consejero hacia sus empleados. Residen aquí, dicho de forma global, las propiedades de una dimensión "cooperativa" de la dirección. Frente a la tradición anterior, que elevaba los elementos cooperativos de la dirección a la sola esencia de la dirección óptima, estos elementos, según nuestros análisis, sólo componen el núcleo de una de las dos dimensiones constitutivas de la dirección, que conforman el "estilo directivo" en conjunto.

8. Para la teoría de la dirección, que navega en las aguas de los estudios de Ohio y Michigan, se ofrece un amplio número de estilos directivos ejercidos en la práctica. Estos son el resultado de combinaciones diferenciadas de las dos dimensiones constitutivas. A partir de nuestro análisis de los datos, llegamos a la convicción de que se puede representar la realidad mediante la combinación de las dimensiones "autoridad" y "concesión de autonomía y compañerismo (cooperación)". Surgen entonces *cuatro*

estilos de dirección que se diferencian entre sí claramente. Estos estilos compiten en el seno de las administraciones públicas y se caracterizan por los aspectos de la Tabla 1.

Tabla 1 Características de los cuatro estilos de dirección

Comportamiento de los superiores inmediatos	estilo directivo	estilo egocéntrico	estilo participativo	estilo <i>laissez-faire</i>
Directividad	alta	baja	alta	baja
Cooperación	baja	baja	alta	alta
Distribución en las 10 organizaciones analizadas (en porcentajes)	14%	28%	39%	19%
Variación entre las 10 organizaciones analizadas	13-21%	17-37%	31-53%	13-30%
Porcentaje de dirigentes que practican el estilo "óptimo"	9%	0%	36%	4%

Fuentes: Klages / Gensicke 1996, Encuestas a los empleados de 10 organizaciones administrativas 1993-1995, N= 3497.

9. No fue realmente un descubrimiento complementario el que estos estilos fueran atribuidos por los trabajadores a los superiores inmediatos en todas las Administraciones públicas investigadas y que presentaran *en esencia perfiles idénticos*. Cuando se comparan estos cuatro estilos, tomando como base sus perfiles, se pueden destacar las siguientes características:

- ◇ El estilo "participativo" contenía en alto grado el total de las 31 propiedades destacadas por nosotros y poseía "puntos fuertes" de todas ellas.
- ◇ Por el contrario, el estilo "egocéntrico" mostraba "puntos débiles" en todas las propiedades.
- ◇ El estilo "directivo", que ha sido considerado por algunos como el estilo

"clásico" de la Administración, exhibía algunos puntos fuertes en el ámbito de la capacidad de imponerse, pero, en general, mostraba más puntos débiles.

◇ El "estilo del *laissez-faire*" mostraba puntos fuertes muy marcados en el empleo "liberal" de los aspectos de dirección, pero, por el contrario, mostraba puntos débiles en todos los ámbitos de la demanda, de la promoción, de la dirección y de la retroalimentación o del *feedback* del desarrollo de la dirección.

10. El estilo "participativo" es una síntesis que contiene las dimensiones de autoridad y cooperación y se muestra como un estilo "bastante especial". Dado que el estilo participativo *abarca todos los aspectos de la dirección, se encuentra en una mejor situación competitiva que otros estilos.*

11. El estilo participativo, que los encuestados asignaron a un 31% - 53% de sus superiores en las organizaciones investigadas, minimiza considerablemente por término medio las deficiencias mencionadas anteriormente sobre el comportamiento de la dirección en las administraciones públicas. En este sentido, las propiedades del comportamiento de los superiores, que han sido valoradas de forma más negativa por los empleados, sin embargo, poseen un balance más positivo en el estilo participativo que en el resto de los estilos mencionados.

Con el punto anterior no se relaciona aún ninguna afirmación de "carácter óptimo". Por otra parte, no se ha explotado todavía el valor informativo de los datos expuestos. Los *aspectos más sobresalientes de nuestros datos* esperan aún.

Descubrimos el *primero* de estos aspectos sobresalientes cuando establecimos, con la ayuda de las técnicas apropiadas de análisis, la relación existente entre los cuatro estilos de dirección y una gran cantidad de *declaraciones de los trabajadores sobre las percepciones y las valoraciones de la situación*, que se preguntaron también en nuestras encuestas. Entre otras cosas, hallamos lo siguiente:

◇ El estilo "participativo" es el estilo que abarca con diferencia a la mayor parte de los trabajadores que están en líneas generales "contentos" con sus superiores.

◇ En las unidades en las que los superiores practican el estilo "participativo" existe también, como consecuencia de ello, una mayor satisfacción con la propia actividad por parte de los trabajadores que en aquellas unidades donde se practica otro estilo de dirección.

◇ El optimismo profesional de los trabajadores también varía. Por término medio, los trabajadores que desempeñan su actividad en unidades donde se practica el estilo "participativo" tienen el sentimiento de poder explotar sus capacidades personales

y los conocimientos que poseen y de poder disponer de un margen de maniobra bastante amplio.

◇ En las unidades donde se practica el estilo "participativo", los trabajadores están informados sobre las cuestiones importantes, mientras que esto no ocurre en las unidades donde se aplican los demás estilos.

◇ El estilo "participativo" proporciona a los trabajadores una impresión más positiva del clima laboral y social que los otros estilos.

◇ Finalmente, debe añadirse otro aspecto de gran valor en relación con los esfuerzos actuales por activar las reservas de rendimiento del personal del sector público: el estilo "participativo" propicia el aumento de la proporción de aquellos trabajadores que están dispuestos a aceptar más carga de trabajo, aunque su carga de trabajo sea ya proporcionalmente alta, o incluso, en determinadas circunstancias, estarían interesados a aceptar mayores compromisos.

12. Si se agrupan todos estos *criterios*, entonces, el *estilo "participativo"* se conforma como el *estilo óptimo*. En resumidas cuentas, los puntos fuertes del estilo "participativo" permiten aprovechar el potencial subjetivo de los empleados y alcanzar un buen clima laboral. Sin embargo, estos puntos fuertes, que se refieren a los denominados factores "blandos", se combinan con los denominados factores "duros". Los trabajadores que perciben el estilo participativo de dirección acentúan al mismo tiempo el hecho de ser conscientes de trabajar en un entorno donde el rendimiento constituye un elemento importante, de desempeñar su actividad en un ambiente donde todos los trabajadores tiran del carro, de emplear completamente su fuerza de trabajo, de poseer un interés verdadero en el trabajo y de tener un alto sentimiento del deber frente a los ciudadanos. Estos hechos "duros" y "blandos" conducen en última instancia, a una valoración más alta del rendimiento y a una identificación superior del empleado con su correspondiente unidad organizativa y con toda la Administración.

4.5 La capacidad de dirección como núcleo del estilo participativo

En este apartado vamos a examinar en qué medida, el estilo "participativo" de dirección, que se ha contemplado como el estilo "relativamente óptimo", puede considerarse el *estilo "absolutamente óptimo"*. En relación con la proporción comparativamente alta (aproximadamente el 40%) de todas las organizaciones investigadas en las que el estilo participativo se practica, surge la cuestión de si existen quizás determinadas propiedades "estratégicas" o "críticas" en el seno de la dirección participativa de las que este estilo depende para desarrollar completamente sus efectos superiores.

De hecho, hemos encontrado tales características después de una larga búsqueda. Se trata del directivo que: "adopta una línea clara de acción", "informa exhaustivamente", "motiva

a partir de su propio compromiso", "reconoce y valora las tareas que han sido bien acometidas", "ofrece información sobre el nivel de rendimiento de sus empleados" y "acuerda los objetivos del trabajo con sus empleados". En aquellas unidades cuyos cargos superiores no son fuertes en estas características, el estilo "participativo" de dirección retrocede en relación con los otros estilos con los que compite, sin que, por cierto, alcance su nivel mínimo. [Los mismos cargos superiores, que no ejercen el estilo participativo de "forma óptima", alcanzan un valor medio de 4,57 (sobre un máximo de 7) en las características señaladas, mientras que el estilo "directivo" de la Tabla alcanza un valor de 3,85, el estilo del *laissez-faire* obtiene un 3,63 y, al final de la lista, el estilo egocéntrico obtiene un inquietante 2,72].

Si, por el contrario, los directivos son fuertes en estas características "críticas", entonces el estilo participativo alcanza "marcas de ensueño" para todos los criterios de valoración mencionados anteriormente. (Las "características críticas" alcanzan entonces un valor medio de 6,23 frente a un valor de 3,99 para todos los cargos superiores y de 5,17 para los dirigentes que practican el estilo participativo). Tales resultados, no obstante, abarcan, cuando se adopta un criterio más selectivo, solamente al 36% de los dirigentes con estilo "participativo" (en las administraciones consideradas individualmente entre el 23% y el 48%). En conjunto, este porcentaje sólo representa aproximadamente el 16% de *todos* los directivos evaluados por sus trabajadores. En ninguna de las Administraciones públicas investigadas por nosotros sube esta proporción de directivos por encima del 20%.

Con el germen del estilo participativo hemos encontrado un *potencial* de la actividad de la dirección; no obstante estamos aún lejos de alcanzar el *estilo directivo óptimo*. Invita a la reflexión el que al 39% de los directivos con estilo participativo queda enfrentado, como segundo grupo más grande, el de los egocéntricos (28%) (es decir, quienes prácticamente no dirigen). En este grupo, solamente tres de las 31 formas de comportamiento de la dirección que fueron formuladas por nosotros consiguieron sobrepasar de forma muy ajustada el valor medio de cuatro. Los directivos óptimos (del grupo de egocéntricos) representan consecuentemente el 0% de todos los directivos del grupo.

Las propiedades analizadas son propiedades que indican los requisitos necesarios para mostrar la capacidad de dirigir.

El "óptimo absoluto", esto es, el estilo participativo capaz de dirigir, se muestra en este punto como aquel engranaje que todavía falta en la "Nueva Gestión Pública". En este plan de modernización del sector público alemán se parte de la premisa de una situación "*motivadora*" para todos los trabajadores, por la que se movilizan la iniciativa propia y la disposición a aceptar responsabilidades. Se puede avanzar la *hipótesis* de que esta suposición sólo se da bajo la condición de que se pise tierra firme, de que se adopte un comportamiento de la dirección que sea capaz de dirigir y posea una naturaleza activa.

Tal comportamiento de los cuadros superiores sólo puede desarrollarse bajo las condiciones de que se desarrolle la idea de una "evaluación participada del rendimiento". Aquí también se debe, por cierto, ampliar el campo de visión. Un instrumento de la dirección y del

control, como la evaluación participada del rendimiento, independientemente de su significado, no se puede intercambiar bajo ninguna circunstancia con la totalidad de las condiciones del éxito de la dirección capaz de motivar, si no se quiere que las medidas programadas fracasen.

La atención prestada a los seis criterios analizados anteriormente muestra que se debe *preservar un espectro de elementos que domina la "cotidianidad" de las relaciones entre los cuadros superiores y los empleados.*

5. LA ENCUESTA: INSTRUMENTO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

1. El valor de la encuesta

A primera vista, la encuesta puede parecer un elemento insignificante dentro del movimiento global de la modernización del sector público. Sin duda alguna, las preocupaciones que han estado en la agenda de quienes han elaborado un plan de modernización se han encaminado por otros derroteros: la transición hacia formas organizativas descentralizadas, el paso hacia la delegación de la responsabilidad en el uso de los recursos, el camino hacia el control y la planificación por objetivos y la potenciación del Desarrollo del Personal entre otros. En cambio, no se ha prestado mucha atención a la importancia que tiene encuestar a los empleados de la organización para el proceso modernizador.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, todo proceso de modernización que considere la encuesta como un elemento de segundo orden, o incluso un elemento del que se puede prescindir, va por un camino equivocado.

Por el contrario, se puede anticipar la hipótesis de que una encuesta entendida y diseñada de forma innovadora puede constituir una herramienta imprescindible para impulsar el proceso de modernización, sobre todo cuando se quiere evitar el conflicto y la frustración. La exclusión de la encuesta del proceso, tanto en el sector público como en el privado, constituye un indicio de que el *desarrollo* alcanzado en el ámbito de la modernización es *incompleto*.

5.2 El potencial de las encuestas innovadoras

Las encuestas entendidas y diseñadas de una forma innovadora revelan el siguiente potencial:

1. Una encuesta permite confirmar cuál es la situación concreta del trabajador por su satisfacción con diferentes cuestiones laborales. Esta es la función *clásica* de las encuestas pero, en estos momentos, no nos vamos a centrar en este asunto.
2. A partir de los resultados de una encuesta se pueden identificar y estimar los valores y las necesidades que los trabajadores relacionan personalmente con su actividad cotidiana y con la organización en la que desempeñan esta actividad. También se puede comprender y calibrar, a partir de la experiencia de los empleados, en qué medida estas necesidades deben ser tenidas en cuenta. La encuesta proporciona a la organización la oportunidad de configurar una perspectiva *centrada en el sujeto*. A partir de esta perspectiva, se puede establecer los beneficios de la organización cuando concede más importancia a las necesidades de los trabajadores en un momento determinado que en el pasado. Por tanto, las encuestas que se han entendido y diseñado de una forma

innovadora ponen de manifiesto, en el caso concreto de las necesidades de los trabajadores, en qué medida la disposición aún no aprovechada en el pasado a aceptar responsabilidades, a participar activamente, a tomar iniciativas sigue desempeñando un papel importante. Por esta vía, la organización puede *averiguar el potencial* de los empleados en su sentido más general y también puede favorecer la estrategia que permita un mejor aprovechamiento de la motivación del personal aún no explotada y una mejora de la cultura organizativa.

3. Las encuestas comprendidas correctamente y diseñadas mediante el empleo de instrumentos innovadores ofrecen a la organización una *información básica*, que puede influir y hacer fructificar su política de innovación, el desarrollo de una imagen corporativa y de los objetivos orientados hacia la modernización. Más aún, se pueden impulsar otros aspectos, como el desarrollo de personal o los principios de planificación de otros ámbitos del diseño organizativo.

4. A partir de estas premisas se pueden, por decirlo de una forma más clara, establecer objetivos de futuro que permitan aprovechar mejor el potencial que los trabajadores encierran y desarrollar la cultura organizativa. De ahí que la encuesta pueda ofrecer datos relevantes *relacionados con la implementación*, de dónde y cómo se puede empezar a seguir la dirección deseada.

No se pretende plantear preguntas directas al trabajador sobre las medidas más adecuadas para activar y aprovechar mejor su potencial de motivación y de rendimiento en aras de la organización. Tampoco se pretende conocer la forma de alcanzar el mejor acuerdo posible entre los empleados y sus empleadores o directivos. A partir del análisis de los datos, se espera mucho más de aquellas respuestas que se refieren a la posibilidad que tienen los empleados de actualizar individualmente sus valores y sus necesidades en función de los condicionantes organizativos. Se pueden reconocer -con frecuencia de una forma sorprendentemente clara- cuáles son las condiciones de las que depende una organización para que existan diferentes grados de motivación entre los empleados frente al trabajo, para que asuman la actividad como propia, incorporen el compromiso que su puesto de trabajo implica como propio y acepten responsabilidades. De la misma manera se puede averiguar también qué grado medio de desarrollo debe conseguirse bajo las condiciones actuales de la organización, con el objeto de que se elabore un *catálogo de puntos débiles y fuertes y se propongan las estrategias que optimicen los parámetros organizativos*.

5. Finalmente, la encuesta permite presentar de modo sistemático los *ámbitos* esenciales de *modernización* de una organización así como su *banco de pruebas*. Por ejemplo, existe la posibilidad de realizar una *autoevaluación* interna de la calidad de la imagen propuesta por la organización pública o por la empresa: la calidad del control, del servicio al cliente o a los ciudadanos, del desarrollo del personal y de los directivos, así como también la calidad de la estructura organizativa, del diseño organizativo, de las

estructuras de comunicación y de los flujos de información, de la cultura organizativa y del enfoque tecnológico.

Se trata de una autoevaluación llevada a cabo desde el punto de vista de los trabajadores. La perspectiva de los empleados se aleja de los conocimientos de los profesionales y de la información de base empleada en la gestión estratégica. Esta perspectiva no es necesariamente homogénea; por ello, la encuesta comprendida y diseñada de forma correcta admite una articulación de la información según distintos criterios sociodemográficos. Se puede apreciar, por ejemplo, cómo es la calidad del estilo directivo o la calidad del diseño organizativo desde el punto de vista de los distintos departamentos, de los diferentes grupos de edad, de carrera, de función o, en su caso, desde la perspectiva de hombres y mujeres. A partir de aquí se pueden reconocer distintas situaciones *objetivas* de problemas así como puntos *subjetivos* diferenciados de evaluación. Gracias a las posibilidades de comparación que se brindan y al utillaje estadístico del que se dispone, se ofrece un marco de análisis mucho más instructivo que, por ejemplo, las declaraciones de aquellas personas que tienen competencia en la materia, con una subjetividad normalmente oculta.

6. Una de las ventajas funcionales de las encuestas diseñadas y entendidas de forma innovadora es su empleo en muchas situaciones interrelacionadas de relevancia para el establecimiento de los objetivos de la modernización.

Por lo tanto, las encuestas así concebidas son claramente apropiadas para la *comparación entre empresas y entre Administraciones públicas*. Sirven tanto para comparaciones parciales como globales de aquellas organizaciones que se someten a los principios de la "Gestión de la Calidad Total". Con ayuda de los datos proporcionados por las encuestas, es posible abordar la comparación en el ámbito empresarial y en el del sector público sin grandes esfuerzos. Se puede incluso profundizar en las afirmaciones procedentes de los análisis realizados en ambos sectores. Por mencionar un ejemplo, se puede responder a cuestiones similares a las siguientes: ¿en qué medida se desarrollan diferentes grupos de tareas?, ¿cómo se diferencia el tamaño de una empresa y el de una organización administrativa? o, también, ¿qué diferencias existen en la influencia del estilo directivo sobre la estructura de personal? y ¿posible alcanzar el estilo directivo óptimo?

El empleo de la encuesta es útil en las organizaciones administrativas en la que se haya planificado un proyecto ambicioso de modernización, en aquellas administraciones donde la posibilidad o la necesidad de la modernización no se haya manifestado aún de forma abierta o todavía no exista una idea clara del tipo de modernización que se quiere llevar a cabo y, finalmente, en aquellas instituciones donde existe simplemente la sensación de que se necesita una radiografía del funcionamiento de la organización.

En todos los casos anteriores, la encuesta que se diseña de forma adecuada puede

ofrecer una orientación básica para la gestión de la organización. La encuesta puede mostrar una imagen del perfil de la empresa o de la organización administrativa en la que se distingan los puntos débiles y los puntos fuertes. Además, la encuesta puede ayudar a trazar los principios del diseño realista de modelos a seguir, así como de los campos prioritarios de desarrollo.

7. Tampoco se puede renunciar a obtener un perfil de los puntos fuertes y los débiles, sobre todo en aquellas organizaciones en las que se haya tomado de antemano la decisión de practicar una reorganización, por ejemplo, para la introducción en Alemania de la "Nueva Gestión Pública" bajo las directrices de la Secretaría de Estado encargada de la modernización.

Solamente, la encuesta garantiza que el potencial de conocimientos, de experiencia y de evaluación existentes en la organización, así como las expectativas de satisfacción de los valores, confluyan con el proceso de implementación de la modernización.

Además, tampoco se debe menospreciar el hecho de que una encuesta entendida y diseñada correctamente sea tomada por el conjunto de los trabajadores como una *oferta* concreta de *participación*, que puede propiciar la aceptación de medidas futuras de cambio. La formación de grupos de autoevaluación o los círculos de calidad o de innovación no pueden sustituir en este sentido la encuesta a los trabajadores. A pesar del valor indiscutible que dichos elementos poseen en los procesos de innovación, estas medidas fallan, dado que siempre existen discusiones acerca del tamaño óptimo del grupo que se debe formar. De esta forma, se hace tabla rasa de la participación, de la incorporación de todos los afectados, de lo "democrático", si se quiere. Lo mismo ocurre con la sustancia de las propuestas, como también, por ejemplo, con el mercado de información, en tanto que no haya una posibilidad de respuesta, que puede conseguirse con la encuesta si se siguen sus principios fundamentales.

8. Se debe tener en cuenta que, después de haber recopilado con la encuesta el conocimiento y la experiencia de los empleados, así como sus manifestaciones críticas y de necesidades, se genera la expectativa de que la dirección va a proponer mejoras para la organización.

A primera vista, esto puede sonar peligroso.

Sólo se deben temer tales consecuencias si no se tiene la "verdadera" intención de proponer mejoras a partir de los resultados obtenidos, si se interpreta o malinterpreta la encuesta como una acción de "política simbólica", sin ningún valor real. Allí donde existe una verdadera intención de modernizar la Administración, por el contrario, se sabe apreciar el aspecto positivo de la encuesta por sus efectos en la movilización de expectativas. Por lo tanto, sólo se precisa una disposición hacia la modernización y al cambio libre de miedos. Seguidamente se puede construir, no un *objeto* pasivo -y

provocador potencial de sufrimiento-, sino más bien un *sujeto* activo y capaz de influir en el *proceso de innovación*.

9. De forma similar, la encuesta ofrece la posibilidad de desarrollar ideas y propuestas selectivas que tengan su origen en los grupos o círculos de trabajo. Se procede, entonces, a la discusión sobre los temas candentes, que pueden ser conocidos a partir de una encuesta normal. El proceso que aquí se origina puede adoptar la forma de un mercado de información en el que hay posibilidad de respuesta. La encuesta se erige en un medio de comunicación con *efecto contracorriente*. La encuesta funciona como un instrumento de la incorporación *activa y dialogada* de los empleados en los procesos de desarrollo. Este proceso, sometido a exámenes ulteriores, constituye la condición fundamental para el establecimiento de la disposición hacia el compromiso y hacia el cambio.

5.3 El enfoque de Speyer en la elaboración de las encuestas

La filosofía de la encuesta

La experiencia del equipo investigador de Speyer se nutre de los estudios organizativos y de recursos humanos de las organizaciones públicas más diversas, además de otras organizaciones, a partir de las encuestas administradas a los empleados que allí trabajan y a partir de las acciones llevadas a cabo como consecuencia de los resultados de dichas encuestas. Desde 1988 hemos estado realizando encuestas en unas 30 organizaciones (públicas o no) a unos seis o siete mil empleados de todos los niveles administrativos (federal, estatal y local).

Seguimos preparando más encuestas. Paulatinamente hemos refinado nuestros instrumentos analíticos sin dejar de prestar atención a la continuidad y a la posibilidad de comparación. Este programa de encuestas se centra fundamentalmente en el estudio de los objetivos perseguidos por el desarrollo organizativo. Se hace de tal forma que las organizaciones pueden ser analizadas a partir de conjuntos de criterios de *output* y de *input*. Los criterios de *output* muestran en qué medida cumple la organización con sus *funciones* y con sus objetivos; los criterios de *input* dan cuenta de los elementos internos que son necesarios para el cumplimiento correspondiente de las tareas de la organización y para la consecución de sus objetivos. En la Tabla 2 se presenta el esquema de los criterios empleados.

Tabla 2 Guía del análisis organizativo

Criterios de OUTPUT ■ ¿En qué medida se aprovecha el <i>potencial de conocimiento y de capacidad</i> de los trabajadores? ■ ¿Qué amplitud tiene el <i>margen de maniobra</i> del que disponen los empleados? ■ Características de la actividad: ¿Qué es <i>importante</i> para los empleados de su trabajo y en qué medida se <i>cumplen o realizan</i> estas características en las labores cotidianas? ■ ¿Cuál es el grado de <i>motivación</i> de los trabajadores? ■ ¿En qué medida se pueden <i>identificar</i> personalmente los trabajadores con la organización, con su unidad, con el trabajo que desempeñan? ■ ¿Se orienta el ambiente laboral hacia el <i>rendimiento</i>? ■ ¿Trabaja la organización <i>eficientemente</i>? ■ ¿Qué consideración les merece a los trabajadores <i>el rendimiento</i> que su organización y su unidad desarrollan? ■ ¿Es bueno el clima laboral? ■ ¿En qué medida existe una orientación hacia el ciudadano y hacia el cliente? ■ ¿Cuál es la magnitud de <i>la carga de trabajo</i>? ¿Está repartida equitativamente? Criterios de INPUT ■ ¿Hasta qué punto es la organización <i>innovadora y flexible</i>? ■ ¿Cómo se <i>dirige</i> la organización, qué estilo de dirección predomina y cuál es el clima directivo de la casa? ■ ¿Cuál es la calidad de la información y de los canales de comunicación? ■ ¿Qué <i>información</i> desean tener los empleados? ■ ¿Están bien diseñados los <i>procesos</i>? ■ ¿Qué <i>dificultades</i> se presentan en el desarrollo del trabajo? ■ ¿Cómo es el diseño de la organización? ■ ¿Cómo se reparten las <i>responsabilidades</i>? ■ ¿Cómo se desarrolla <i>el trabajo en equipo</i> (cooperación/ coordinación)? ■ ¿Es adecuada la gestión de personal? ■ ¿Es adecuada la dotación presupuestaria?
--

Los criterios mencionados anteriormente permiten, a partir de un análisis del "ser", establecer en qué medida determinados aspectos del "deber" han sido ya alcanzados. También ayudan a comparar directamente la organización con otras. A continuación se pueden determinar los puntos fuertes de la organización y si se sobrepasan los valores medios de otras organizaciones en estos aspectos fuertes. Además, se pueden buscar los puntos débiles específicos para los que es necesario ofrecer propuestas de mejora. De esta manera se puede probar qué *inputs* y también qué elementos no han sido aún bien aprovechados en la organización para garantizar un mejor cumplimiento de sus tareas. Por ejemplo, se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿se tiene en cuenta suficientemente la gestión de personal?, ¿se ejerce la dirección de forma correcta?, ¿hay carencias en la naturaleza de la información y en el flujo de la comunicación o en el funcionamiento y el diseño organizativo?

Aparte de ofrecer un *perfil de la organización*, se pueden analizar también específicamente las unidades organizativas. De esta forma, se puede proponer, por ejemplo, el *perfil típico de una dirección general*. En este sentido pueden interesar las direcciones generales que han adoptado ya una forma moderna de trabajar y las causas de esto, que tanto interesa al resto de la organización. Bajo determinadas condiciones, por tanto, se pueden conectar los esfuerzos generales de modernización de toda la organización con las experiencias *de la propia organización*, que quizás no son aún suficientemente conocidas.

Ejemplos prácticos

Un campo importante de análisis de la encuesta se refiere a *las características deseadas y experimentadas de la actividad que se desempeña*: ¿qué características consideran los empleados que son importantes en el desempeño de su trabajo y en qué medida se ponen en práctica estas características a la hora de ejercer las labores cotidianas?

El instrumento que hemos diseñado a partir de la recopilación de las respuestas a esta pregunta doble se encuentra en la Figura 10.

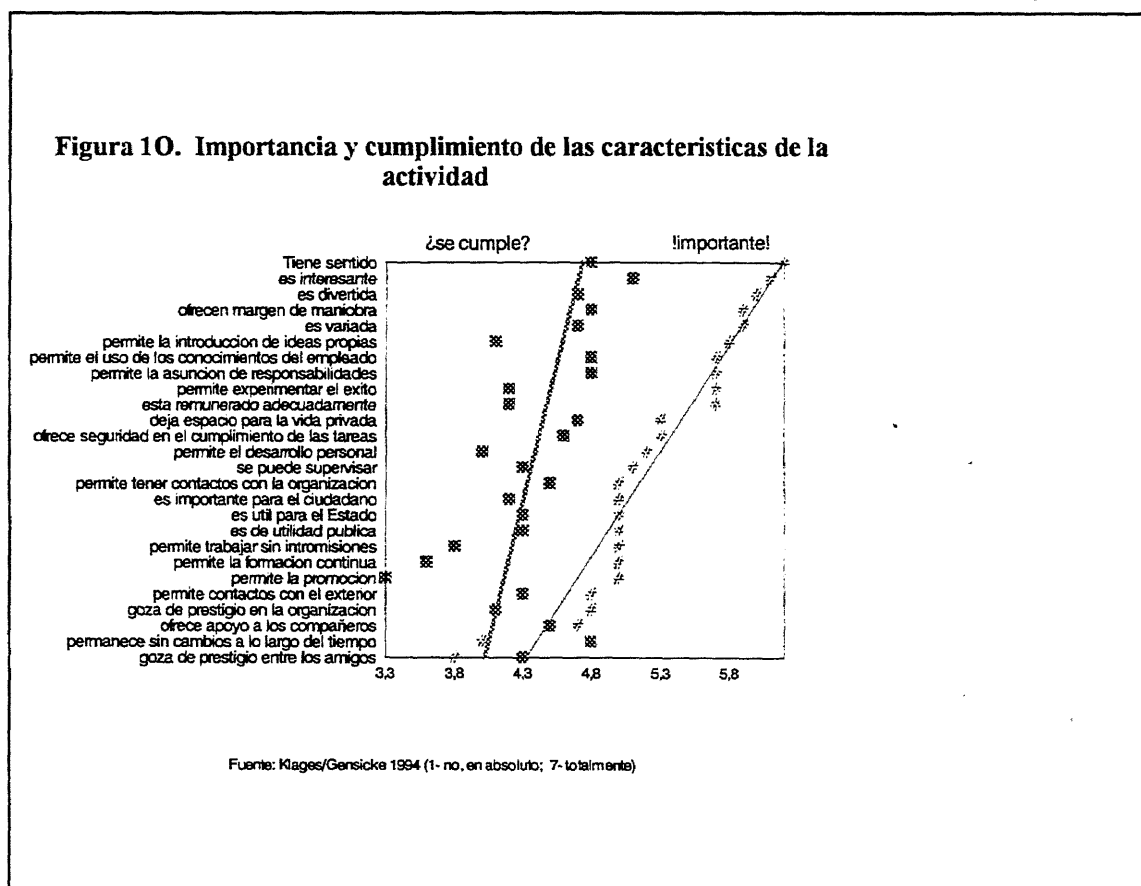
En la Figura 10 aparecen los datos de una encuesta que se pasó a los empleados de una gran organización administrativa. Los resultados de la encuesta son muy similares en otras organizaciones. Las líneas de la Figura vienen a señalar lo siguiente: la realización de las características de la actividad se muestra más fuertemente cuanto más importantes son estas características para los trabajadores. También aparece un efecto "tijera", que prueba que no existe acomodo entre la organización administrativa y las necesidades de los trabajadores.

¿Qué significado tiene esto?

Si se analizan más detenidamente las características que aparecen en la parte superior de la escala de necesidades, se puede comprobar que no se trata de necesidades materiales, sino de las necesidades denominadas *intrínsecas*, que se refieren a la calidad del trabajo, esto es, se

trata de la necesidad de desempeñar una actividad que tenga sentido, que sea interesante, que sea variada, que permita cierto grado de autonomía, que sea divertida, etc. El elemento decisivo en estas cuestiones consiste en considerar que estas necesidades funcionan a modo de "motivadores" potenciales, cuyo impulso procede de los denominados "incentivos inmateriales", que pueden ocasionar que los trabajadores alcancen un mayor compromiso y una identificación superior con la organización. Las necesidades "extrínsecas", que se orientan hacia la promoción y el salario, cuya satisfacción está unida normalmente a costes más elevados y, en menor medida, a una mayor motivación, han sido desplazados a un lugar inferior de la escala. Los datos empíricos muestran, por tanto, que no es un idealismo extraño hacer un esfuerzo por ofrecer un trabajo más interesante y más variado, con ayuda de medidas destinadas a enriquecer el puesto de trabajo, por poner un ejemplo. Con un coste bajo se puede explotar la satisfacción con el trabajo y la motivación que aún existe en muchos rincones de la organización. Esta fuente y su valor se hacen apreciables gracias a la encuesta.

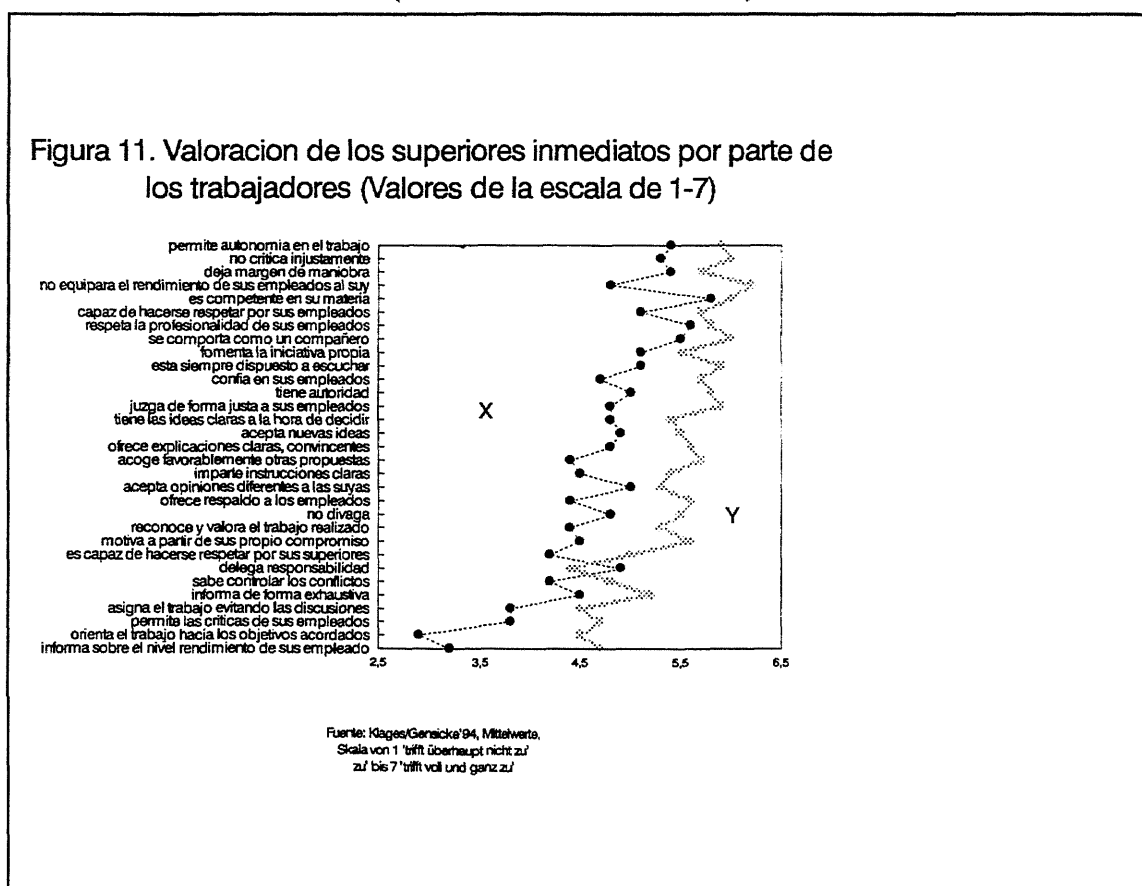
Figura 10 Importancia y cumplimiento de las características de la actividad



Otro ejemplo: se sabe que la unidad X de una organización administrativa A tiene un

clima laboral más enrarecido y una menor orientación hacia el rendimiento que la unidad Y. Además, estas anomalías tienen que ver con la calidad del estilo directivo. Con nuestras encuestas se pueden detectar estas diferencias, ya que incluimos un instrumento de medida bastante completo con el que se puede evaluar el comportamiento de los directivos. Aquí, por cierto, el anonimato y la confidencialidad del cuestionario constituyen una ventaja, ya que los encuestados pierden el miedo a posibles represalias. En la Figura 11 se muestran las diferencias de cómo los trabajadores de las unidades organizativas X e Y se manifiestan de distinta forma respecto a sus superiores inmediatos. Estas diferencias se distinguen gracias a la agrupación de las medias. Se pueden observar desviaciones apreciables en la cultura directiva de las unidades organizativas. Así, la unidad Y ofrece mejores valores que la unidad X y que el conjunto de la organización en casi todos los ítem. La encuesta plasma en datos empíricos lo que estaba "siempre en las conversaciones" de la organización. Sólo se pueden emplear métodos fiables para obtener la información si se quiere iniciar un trabajo de mejora en la organización.

Figura 11 Valoración de los superiores inmediatos por parte de los trabajadores (Valores de la escala de 1-7).



Más todavía, con el análisis multivariable se pueden obtener datos que muestren *los estilos directivos que se practican en una organización*. Los procedimientos disponibles de análisis facilitan la elaboración de perfiles de estilos directivos, que se diferencian entre sí y que influyen de forma muy diversa sobre la calidad del trabajo (véase la Tabla 3).

Se puede señalar para cada organización, en primer lugar, en qué casilla de la tabla se encuentra el estilo directivo y, en función de ello, los puntos fuertes y débiles de la cultura directiva. En la Tabla 3 se puede apreciar que la organización administrativa 1 ha desarrollado considerablemente el estilo directivo 3. Muchos cargos superiores funcionan a la vez de forma enérgica y cooperativa, esto es, saben imponerse; no obstante, se comportan con sus trabajadores como compañeros y permiten un cierto margen de maniobra para el desempeño de la actividad. Como muestra la Tabla, la consecuencia de esta forma de proceder es que los trabajadores experimentan una mayor satisfacción con el desempeño de su trabajo, que el clima laboral es mejor y la organización está más orientada hacia el rendimiento y que los trabajadores se pueden identificar mucho más estrechamente con la organización. A partir de las respuestas de los empleados, se puede alcanzar una imagen realista de cómo se ejerce la dirección en la organización. Esta imagen puede constituir la base de la actividad directiva para muchos cuadros superiores (en muchas ocasiones no son muy conscientes de ello) y se puede proponer también como imagen de partida para mejorar la situación directiva de toda la organización. Estas comparaciones son de enorme valor cuando se orientan hacia los departamentos de la organización. Posteriormente, se pueden descubrir los puntos fuertes que permiten una mejora de la productividad.

Tabla 3 Perfiles de los estilos directivos en las organizaciones administrativas

	estilo 1	estilo 2	estilo 3	estilo 4
estilo directivo	alto	bajo	alto	bajo
dirección de "compañeros"	bajo	bajo	alto	alto
permite la autonomía	bajo	bajo	alto	alto
Porcentajes	16	28	40	16
Organización 1	25	22	51	12
Organización 2	15	27	40	18
Organización 3	10	38	33	19
Actividad laboral				
■ libre de intromisiones	-		+	+
■ tiene sentido	-	---	++	+
■ es divertida		---	++	+
■ permite experiencias de éxito	-	--	++	
■ contribuye al desarrollo del Estado	-	-	++	
■ permite la incorporación de iniciativas e ideas	-	---	++	
Buen clima laboral	-	--	++	+
Orientación hacia el rendimiento		--	++	
Margen de maniobra	-	-	+	+
Los trabajadores se identifican con:				
■ el entorno laboral		--	+	+
■ el ámbito de la especialidad	-	---	++	+
■ con la unidad organizativa		--	+	+
■ con toda la organización		--	++	

Fuente: Klages, Gensicke 1994, N=905,

+/- correspondientes desviaciones positivas o negativas de las medias.

Muestras de organizaciones administrativas

5.4 El lugar de la encuesta en el proceso de modernización

Las ventajas funcionales de la encuesta no son evidentes en sí mismas. Tal como se expuso claramente en el apartado 5.2, las encuestas, en virtud de su potencial informativo y del grado de aceptación que pueden generar, constituyen un *factor de éxito* de la modernización de las organizaciones.

También es bastante claro que el potencial de la encuesta se puede aprovechar completamente, bajo la condición de que se planifique y se administre desde el principio del proceso modernizador. Ahora bien, una encuesta llevada a cabo de forma aislada también puede ser considerada como un buen instrumento para la obtención de información. Por otro lado, la puesta en marcha de una encuesta aislada de una estrategia global modernizadora supone que las expectativas que crea normalmente en los trabajadores no pueden ser aprovechadas de forma productiva. Tal como se ha mencionado anteriormente, será difícil, en determinadas circunstancias, evitar la desilusión de los trabajadores, en aquellos casos en los que se pase una encuesta que no vaya a tener consecuencias en la práctica. Se produce probablemente una ganancia de información a costa de una pérdida de aceptación.

Cuando el procedimiento de la encuesta se incluye en un proceso de modernización más amplio, debe plantearse el siguiente escenario:

En una organización administrativa o de otro tipo, la decisión de llevar a cabo una encuesta se interpreta como el prelude de un proceso de modernización. Al menos se entenderá que la encuesta -en su caso, en conexión con un grupo de autoevaluación que haya funcionado previamente o al mismo tiempo- constituye un elemento central del *inventario* (o del análisis del *ser*) de la organización. Este análisis ofrece una "radiografía" que hará visible, con toda probabilidad, las necesidades de la organización, su margen de actuación y los caminos posibles de mejora.

La propia encuesta puede, definitivamente, -siguiendo el esquema que aquí se propone- ser organizada sin grandes esfuerzos y con unos gastos relativamente pequeños: con la ayuda de los altos directivos, de los jefes de personal, y después de una charla preparatoria con los trabajadores, se puede distribuir un formulario estandarizado, que debe ser cumplimentado y posteriormente depositado en un buzón dispuesto a tal efecto. En una fase siguiente, los datos deberán ser procesados y analizados con un programa informático. Este proceso se realiza mediante la contemplación de estrictas medidas de confidencialidad y de anonimato. Los resultados de la encuesta se presentan a los trabajadores de una forma comprensible en una reunión organizada para tal fin.

La inclusión de una encuesta en un proceso más amplio de modernización se puede presentar de la siguiente manera: se constituye un grupo que dirija el proceso, que defina los puntos fuertes de la modernización a partir de una imagen de la organización que se desee alcanzar. Esta imagen se puede diseñar a partir de las necesidades que la gestión cotidiana plantea. Se establecen círculos de innovación que asumirán la tarea de plasmar estos requisitos de actuación en proyectos, cuya implementación será la tarea de los grupos de proyecto. Los trabajadores que no participen directamente en este proceso serán incorporados en todo el desarrollo con la ayuda de un mercado de información interactivo. Puede comenzar entonces el proceso de implementación en la práctica de las medidas modernizadoras.

5.5 Conclusión

Al final de esta visión panorámica sólo nos queda animar a que se hagan encuestas. En caso de que fuera necesario un empujón especial para poner en marcha el proceso, se podría añadir que las encuestas constituyen un elemento de *autodesarrollo*, cuyo carácter se mantiene incluso en el seno del proceso de modernización. La planificación de una encuesta con medios propios no comporta, en otras palabras, la decisión acerca de gastar más dinero, sino la de ahorrar los honorarios de los consultores.

Se parte de la premisa de que la modernización no debe entenderse erróneamente como un artículo de lujo, sino más bien como el esfuerzo emprendido para cumplir con tareas imprescindibles de la mejor forma posible, empleando la menor cantidad posible de recursos. Sólo quien moderniza puede ahorrar de un modo eficiente y eficaz. Quien moderniza no debería dejar de lado la encuesta y sólo quien haya dirigido una encuesta es capaz de apreciar el inmenso valor que aporta.

6. CALIDAD Y FACTORES DE ÉXITO DE LAS ENCUESTAS A LOS EMPLEADOS DE UNA ORGANIZACIÓN⁴

6.1 El valor funcional de la encuesta

Las encuestas, que eran consideradas una rareza hasta hace poco tiempo, han experimentado también cierto auge en las Administraciones públicas. Con este fenómeno se cumplen los pronósticos que algunos expertos en la materia emitieron hace ya algún tiempo. En efecto, el valor funcional de las encuestas administradas a los empleados de la organización es -también en conexión con los procesos de modernización- considerable y múltiple, de tal forma que casi se podría decir que no se puede renunciar a ellas.

- Una encuesta, cuyo trabajo de campo se haya llevado a cabo en unas condiciones óptimas, *informa*, sin necesidad de realizar mucho esfuerzo, sobre los siguientes aspectos:
 - ◇ Las expectativas, la disposición, las aptitudes, los conocimientos, los valores del empleado y su potencial de trabajo aún no aprovechado.
 - ◇ El "estado concreto" del empleado, esto es, su grado de satisfacción, de identificación, de motivación en el puesto, su sentimiento subjetivo acerca de la carga de trabajo, etc.
 - ◇ La percepción de los problemas, la valoración de la situación y las ideas de mejora que los empleados propongan a partir de la experiencia que adquieren en el desempeño de su actividad (función de diagnóstico).
- La encuesta, además, *analiza* la constitución y la calidad de la cultura organizativa, del nivel directivo, de la gestión de personal, de la estructura interna de la organización y de su desarrollo, de la dotación de recursos, etc. (función de control en un ámbito que no se rige por los mecanismos empresariales).
- En tercer lugar, la encuesta *posibilita* una autoevaluación de la organización, susceptible de ser empleada en la toma de decisiones y en los planes de mejora (función de evaluación).
- En cuarto lugar, la encuesta *proporciona*, en su caso, la retroalimentación y el control de los resultados en relación con la aceptación y con la orientación de los planes de mejora y de modernización (función de controlar la implementación de la modernización).

⁴ Artículo publicado en VOP 1-2/1997, página 34 y siguientes ("Funktionswert von Mitarbeiterbefragungen").

- Por último, la encuesta *ofrece* una reactivación del empleado y su incorporación al proceso de desarrollo de la organización (función de impulso y de participación).

6.2 Las deficiencias de las encuestas

A pesar de que se percibe un aumento considerable del número de encuestas realizadas en las organizaciones, no se puede decir que la calidad de estas encuestas haya progresado siempre en consonancia. Ha llegado, pues, el momento de estudiar atentamente los elementos que son responsables de su calidad, para orientar la *planificación y la implantación de las encuestas propias de la organización*, así como también facilitar la *toma de decisiones respecto a una oferta externa*.

Las deficiencias que pueden reducir en mayor o en menor medida el potencial de utilidad de las encuestas se detectan en la actualidad no sólo en las encuestas artesanales que se llevan a cabo en algunas organizaciones públicas, sino también en un gran porcentaje de las encuestas diseñadas por las empresas consultoras.

En líneas generales se distinguen dos grandes grupos de deficiencias:

- Deficiencias que dificultan la obtención de la información con *acierto y fiabilidad*; en ocasiones se *distorsiona* la información.
- Deficiencias que reducen considerablemente el valor informativo de las encuestas, por lo que no se puede aprovechar todo su potencial, con la consiguiente *pérdida de la información*.

En los próximos apartados se intentará poner de manifiesto las deficiencias señaladas anteriormente, así como las recomendaciones que permitan subsanarlas.

6.3 Deficiencias relacionadas con la tasa de respuesta

La forma más usual de administrar una encuesta es mediante un formulario que los empleados deben rellenar y que, posteriormente, deben introducir en un sobre cerrado depositado en un buzón dispuesto a tal efecto (la llamada encuesta escrita).

Este método parece ser, en principio, adecuado a los fines propuestos. En primer lugar, se llega generalmente a todos los empleados y se les hace partícipes de la encuesta. En segundo lugar, este método ofrece el anonimato. Por último, los costes y la duración temporal del proceso se hacen mínimos. Así, la máxima preocupación ligada a este método de administración del cuestionario es la consecución de "una tasa de respuesta" suficiente, si se quiere alcanzar una "representatividad" adecuada de los resultados.

Es precisamente en este apartado donde reside el *quid* de la cuestión, tal como se ha

podido apreciar en los análisis de encuestas que hemos realizado en Speyer. Se ha comprobado que una tasa de respuesta del 20% y del 30% se considera en la mayoría de los casos como suficiente o incluso se valora como un éxito. En conexión con esta satisfacción por una tasa de respuesta de tan escasa magnitud, se transmite la idea de que se ha obtenido una *acogida plena* por parte de los empleados, cuando en realidad sólo se ha conseguido la respuesta de una porción de la *muestra sin que se haya realizado un diseño muestral*. En consonancia con lo anterior, existe en la mayoría de las ocasiones una sorprendente despreocupación por la representatividad de los resultados. Se renuncia muy frecuentemente a los controles de representatividad, por lo que se corre el peligro de obtener resultados que no permitan afirmaciones fiables para la mayoría de los trabajadores. Los resultados así logrados tienen una gran probabilidad de ser "erróneos" y, por lo tanto, de ofrecer una información deficiente.

RECOMENDACIÓN: En principio, la tasa de respuesta de una encuesta a los empleados de la organización nunca debería ser menor al 50% del universo considerado. (Si se quiere ejercer una función de participación y de impulso, se requiere como mínimo una tasa de respuesta del 70%). Aun cuando se logre una tasa de respuesta superior al 50%, se deberían efectuar controles de representatividad de las respuestas, es decir, se deberían contrastar las características sociodemográficas de los encuestados en términos de edad, género, cuerpo y/o grupo profesional al que pertenecen con las correspondientes características del total de los empleados de la organización en la que se haya administrado el cuestionario. Asimismo, se debería controlar la tasa de respuesta en función de los distintos ámbitos organizativos (por negociados, servicios, direcciones generales, etc.).

6.4 Deficiencias en el diseño del cuestionario

Como consecuencia de una pésima confección del cuestionario, surge un problema adicional, no siempre reconocido, que se relaciona con la mala calidad de las respuestas. Según reza el dicho popular "Como canta el abad, responde el sacristán". '*Garbage in, garbage out*' es lo que se propone de forma unánime en la jerga internacional de los expertos de la comunicación. Esta expresión también se puede aplicar al diseño del cuestionario.

- Los fallos típicos del diseño del cuestionario se refieren, en primer lugar, a la *formulación y la secuencia de las preguntas*. Como errores más comunes se pueden mencionar los siguientes:
 - ◇ De forma no intencionada se incorporan preguntas denominadas "sugestivas", que orientan al encuestado hacia una dirección determinada.
 - ◇ Se ignora que se potencian los denominados 'efectos halo' cuando la respuesta a una pregunta determina la respuesta de la siguiente.
 - ◇ Los cuestionarios carecen de escalas, que pueden aplicarse en cualquier

pregunta en la que se ofrece al encuestado la posibilidad de responder no sólo con un "sí" o un "no", sino con una gradación más refinada. Este método tan aconsejable pierde todo su valor cuando, por ejemplo, se ofrece un número par de respuestas en la escala (4, 6 u 8), puesto que desaparece el punto medio. La escala también pierde su valor cuando no se proponen verdaderas alternativas al encuestado, por ejemplo cuando sólo se puede elegir entre "satisfecho en cierto modo", "satisfecho" y "muy satisfecho".

- Aparte de los errores posibles en cada una de las preguntas del cuestionario, es bastante normal que existan fallos que afecten a todo su diseño.

◇ *Errores relacionados con la elección de la duración del cuestionario.* En muchos casos se sigue el principio equivocado de que los cuestionarios no sean exhaustivos, por lo que a veces se adopta una postura equivocada "tan corto como sea posible". En lo que respecta a los cuestionarios que se rellenan durante el tiempo de trabajo, se podría exigir sin ningún problema a los empleados que dediquen por término medio entre una hora y una hora y media a rellenarlos. Si se reduce el tiempo medio requerido para la respuesta a media hora o veinte minutos, se "desperdicia" literalmente la oportunidad de obtener información, sin que por ello -es decir, a partir del ahorro en tiempo que supone la reducción del cuestionario- se obtenga una contraprestación de valor significativo. En realidad, tampoco se puede esperar que todo el proceso de distribución y cumplimentación del cuestionario pase "inadvertido" a los trabajadores de la organización y al mismo tiempo se pretenda ganar la aceptación de los empleados, como consecuencia de los posibles efectos de duración del cuestionario. Al contrario, es mucho más probable que la desmotivación se manifieste cuando se administran cuestionarios reducidos, dado que los empleados pueden llevarse la impresión de que no se les permite manifestar la mayoría de las cosas de las que desean "liberarse". Todo el proceso de la encuesta cae entonces bajo sospecha, aunque sea de una forma muy atenuada, pues se convierte a ojos de los trabajadores en una acción de imagen, en una *operación de maquillaje*. Esto contribuye a que disminuya la disposición de los empleados a participar, con la consecuente reducción de la tasa de respuesta y los problemas relacionados.

RECOMENDACIÓN: En la elección de la duración óptima que debe tener el cuestionario se deberían sopesar dos factores: 1) la carga de trabajo de los encuestados; 2) el rendimiento que se pretende sacar a la información; en el caso de que el diseño del formulario sea adecuado, la información aumenta conforme se incrementa la duración del cuestionario. En cualquier caso, ¡el margen de maniobra debería ser aprovechado al máximo!

- *Omisiones de contenido en el diseño del cuestionario.* A partir de la lectura de los

formularios que se emplean normalmente en las encuestas, parece que el desarrollo del cuestionario no muestra una concepción adecuada acerca de la cantidad de información que se puede obtener por este medio, o que no se ha sabido apreciar correctamente la importancia de esta información a la hora de diseñarlo. Así, es fácil encontrar en estos cuestionarios una simple secuencia de *preguntas relacionadas con la satisfacción*, a las que se atribuye frecuentemente la calidad de "indicadores universales".

En estos casos no se tiene en cuenta, *en primer lugar*, que existen diferentes grados de calidad acerca de la "satisfacción". Dentro de estos grados debe contarse también, entre otros, con la satisfacción resignada, mediante la que el empleado se "conforma" con la situación vigente independientemente de sus "verdaderos" deseos, necesidades, o disposición a hacer o no hacer, etc. Se debe también acentuar el hecho de que la "satisfacción" y la "motivación" son dos elementos totalmente distintos. La "motivación" del empleado no se puede aprehender de forma adecuada sólo a partir de preguntas poco específicas o preguntas generales de satisfacción. En *segundo lugar*, quien emplea las preguntas de satisfacción con el valor de indicadores universales no recibe ninguna información acerca de una cuestión prioritaria hoy en día, a saber, cómo explotar el potencial no aprovechado de la disposición y de la capacidad de los recursos humanos de una organización. En *tercer lugar*, se habrá desperdiciado -casi podría decirse que irresponsablemente- la única oportunidad que se posee de preguntar a los trabajadores, que son los verdaderos expertos de su situación laboral.

RECOMENDACIÓN: En el diseño de un cuestionario se debe tener un conocimiento adecuado sobre las cosas fundamentales susceptibles de ser preguntadas. Además, en consonancia con esta idea básica, se debe la encuesta teniendo en cuenta la forma de aprovechar posteriormente la información que de ella se extrae. En cualquier caso, el cuestionario debería contener los siguientes grupos de preguntas, además de las preguntas relacionadas con la satisfacción:

10. Preguntas relacionadas con el estado concreto de los trabajadores en el sentido más amplio posible (preguntas acerca de la identificación con el puesto de trabajo y con su entorno, preguntas sobre la motivación que poseen para el desempeño de las actividades cotidianas, preguntas sobre la percepción subjetiva de la carga de trabajo).
11. Preguntas relacionadas con la disposición frente al trabajo y con las posibilidades reales de incorporar los conocimientos y las capacidades que los empleados poseen en el desempeño de las funciones cotidianas.
12. Preguntas relacionadas con la percepción subjetiva del modo en que se han cumplido las expectativas respecto a la actividad cotidiana del empleado.
13. Preguntas relacionadas con una evaluación personal de la calidad de la organización, de la calidad de la gestión de personal, de la calidad de la dirección, de la calidad de la cultura

administrativa, de la calidad de los recursos de los que se dispone. También se debería pedir -en su caso- una evaluación del enfoque modernizador que se haya adoptado.

14. En el caso de que la organización esté sumida en un proceso de modernización, deberían incorporarse preguntas acerca de las propuestas de mejora.

- *Deficiente profundización.* Ante todo, los cuestionarios breves reducen a menudo las circunstancias complejas a una única pregunta, como por ejemplo la valoración de la calidad del liderazgo, "¿Se encuentra Vd. satisfecho con sus superiores?". En este caso se desperdicia la oportunidad de obtener una valoración diferenciada de los cuadros directivos de la organización atendiendo a diferentes características. Esta valoración diferenciada permitiría mostrar los puntos débiles del comportamiento de los directivos. Normalmente, las preguntas más globales sobre cuestiones complejas ofrecen una imagen más bien "simple". Acto seguido, se afirma frecuentemente y con cierto alivio que la situación de la dirección (o de cualquier otra parte del personal que se considere de la misma forma simplista) es "completamente satisfactoria" según los encuestados. Sin embargo, un resultado de este tipo puede contribuir, bajo determinadas circunstancias, a elaborar una imagen falsa de la parcela de la Administración que es valorada. A partir de esta imagen, se pueden rechazar las mejoras de calidad esenciales y decisivas y se adoptan las mejoras insustanciales y relacionadas con detalles insignificantes.

RECOMENDACIÓN: Un cuestionario bien diseñado debe tratar las cosas complejas y de cierta relevancia con "*una batería de preguntas*" que permita ofrecer una imagen diferenciada, que a su vez sea la única y la más adecuada para indicar las propuestas de mejora que refuercen una vía comprometida.

6.5 Deficiencias relacionadas con la recopilación y el análisis de los datos

En líneas generales, se puede afirmar que existe en la mayoría de los casos una tendencia hacia la *infravaloración* manifiesta de los datos. En el caso de los cuestionarios administrados por la propia organización, se hace evidente la carencia del necesario *saber hacer*. En los cuestionarios administrados por las empresas consultoras se detectan, además del frecuente déficit en el saber hacer, esfuerzos por ahorrar tiempo y dinero con el objetivo de ofrecer precios competitivos, sin considerar el correspondiente menoscabo en la calidad del informe final. En ambos casos, se aprecia la tendencia a limitarse a la superficialidad del "cómputo más básico" a partir de las medias, desaprovechando la oportunidad de profundizar en las *distintas dimensiones de la estructura de los datos* y de recabar información complementaria.

RECOMENDACIÓN : Como mínimo, el informe redactado a partir de una encuesta debe contener, además de las correspondientes valoraciones básicas, los siguientes elementos:

- Una visualización general de cómo se distribuyen las respuestas ("distribución de frecuencias")
- La clasificación (y el comentario) de los resultados en función de las distintas unidades organizativas
- La clasificación (y el comentario) de los resultados en función de las características sociodemográficas de los encuestados tales como la edad, el género, la pertenencia a un cuerpo determinado, nivel administrativo correspondiente, etc.

Es notoria la deficiente calidad del análisis de los datos cuando no se emplean procedimientos que permitan un examen detallado de las *relaciones entre resultados aislados* y, por lo tanto, no se buscan las *causas últimas* de las relaciones.

RECOMENDACIÓN : Un análisis adecuado de los datos debe realizarse, en cualquier caso, a partir de *métodos estadísticos* que permitan descubrir las relaciones existentes entre los grupos aislados de respuestas, como por ejemplo, los análisis multivariantes.

La *utilidad* de los análisis estadísticos que permiten establecer relaciones entre variables no es muy diferente a la del análisis estadístico de los diagnósticos médicos. Los análisis estadísticos de enormes cantidades de datos, además de ofrecer un cuadro detallado del diagnóstico y de los síntomas del paciente, permiten también establecer explicaciones fiables acerca de qué síntomas se asocian entre sí y qué causas "correlacionan" con estos síntomas. En el caso de la encuesta, también se pueden conocer ciertos fenómenos, no a partir de las preguntas directas, sino solamente a través de una "vía indirecta". Así, por ejemplo, cuando los trabajadores están desmotivados y se quiere descubrir las causas últimas de esta desmotivación, no tiene mucho sentido preguntar directamente a qué se debe. Por supuesto que contestarán a una pregunta con esa formulación, pero debe tenerse en cuenta que con esta pregunta se obtiene, en primera instancia, nada más que la interpretación personal de un estado de ánimo. El análisis estadístico, por el contrario, saca a la luz los determinantes "objetivos" de este estado subjetivo. A partir de este análisis se pueden establecer las conexiones que existen entre la percepción y la valoración del entorno por parte de los trabajadores y su desmotivación.

Las declaraciones que se deben buscar en este ámbito tienen la estructura "se hace más... cuanto más...". La tendencia hacia la desmotivación es más notoria cuanto más claras se manifiestan ciertas características problemáticas del liderazgo y del clima laboral. En realidad, existe una correlación estadística más estrecha entre la tendencia hacia la desmotivación y el liderazgo que entre la desmotivación y el clima laboral. El análisis de correlaciones estadísticas ofrece, por tanto, *una explicación clara sobre el peso relativo de los factores que influyen en las causas de los problemas*, que son, por supuesto, aquellos factores de relevancia directa a la hora de decidir prioridades en las propuestas de mejora. A la necesidad de adquirir los rudimentos del "*saber hacer*" que el análisis estadístico genera, se añade como contrapartida

una ganancia evidente en la explotación de los resultados de la encuesta.

En este momento se debe añadir brevemente que los beneficios potenciales de la encuesta se podrán conseguir cuando se haya diseñado un cuestionario con preguntas-respuestas del tipo escala y cuando se posean los programas informáticos adecuados y los *conocimientos pertinentes para el análisis de los datos*.

6.6 Arbitrariedad en el análisis de los resultados de la encuesta

Los resultados de algunas encuestas dejan una impresión muy insatisfactoria, pues determinadas distribuciones de frecuencias son asignadas de forma arbitraria como "alta", "baja", "buena" o "mala". Si, por ejemplo, el 51%, o el 53%, o el 58% de los trabajadores están "satisfechos" con sus superiores más inmediatos, ¿nos encontramos ante un resultado bueno o malo? En este caso concreto parece que impera el principio de la aleatoriedad para la mayor parte de los análisis de encuestas. Mientras que en unos casos, el análisis ofrecerá una interpretación positiva, en otros, la valoración será negativa.

RECOMENDACIÓN: El análisis de los resultados no se puede adaptar a la "tendencia" concreta del analista, sino que debe ser sometido a ciertas reglas.

De acuerdo con estas reglas, cuando se analizan preguntas similares a la del ejemplo anterior, se debería haber averiguado primero si existen unas expectativas formuladas de forma precisa por parte de la dirección. Cuando se establece como objetivo de satisfacción con los superiores inmediatos el 80%, entonces un valor de 51%, 53% ó 58% debe considerarse bajo. El *establecimiento previo de las expectativas o de los objetivos* es una regla que permite solucionar los problemas de interpretación en muchos casos, aparte de que esta regla cumpla principalmente una función aclaratoria.

Por otro lado, también es bastante útil preguntarse cómo se encuentra uno en relación con los demás. En otras palabras, a partir de los resultados de la encuesta se espera una comparación entre Administraciones a modo de *benchmarking*.

De hecho, se puede evaluar la calidad de la encuesta, entre otros aspectos, a partir de la capacidad que tiene para ofrecer un efecto *benchmarking*. A aquella encuesta que no permita hacer *benchmarking*, se le asignará evidentemente una puntuación menor.

En cualquier caso, no se debe pensar exclusivamente en el "*benchmarking* externo", aunque esta idea se encuentre naturalmente implícita. La posibilidad de abordar el "*benchmarking* interno" es mucho más provechosa en la mayoría de los casos, dado que esta técnica permite comparar los resultados de las distintas unidades organizativas de la Administración en la que se ha pasado el cuestionario (véase también lo señalado anteriormente en este artículo). Normalmente, los directivos "afectados" presentan resistencias a este método.

En cambio, la tarea del nivel directivo de la organización y de los que llevan a cabo la encuesta debe orientarse hacia la implantación del "*benchmarking* interno". Es importante, sin embargo, no condenar al ostracismo a aquellas unidades que salgan perjudicadas con la comparación. El proceso de "*benchmarking* interno" debe ofrecer información acerca de los puntos débiles de estas unidades, así como sobre las posibilidades que existen de programar propuestas de mejora, en las que precisamente los directivos "afectados" puedan participar como actores, en la medida en que se sientan capaces y dispuestos a ello.

6.7 Los factores de éxito de las encuestas

Finalmente se mencionarán algunas claves que permitan identificar los factores de éxito de las encuestas. Estas claves deben ser contempladas por quienes pretendan mejorar la calidad de las encuestas que diseñan y administran:

- Se debe llamar la atención a todos los miembros de la organización acerca de la importancia de la encuesta, en función de las expectativas que se desee crear.
 - ◇ Carta de presentación (opcionalmente se puede presentar el estudio en la gaceta o en la revista interna de la organización o similar) aproximadamente 14 días antes de la distribución del cuestionario.
 - ◇ Reunión con los empleados inmediatamente antes de la distribución del cuestionario como parte de los preparativos previos.
- El compromiso de la dirección con la encuesta debe ser firme y visible.
 - ◇ Firma de la carta de presentación / presentación de la encuesta en la gaceta de la organización o similar.
 - ◇ Palabras de presentación por parte del director de la organización en la reunión con los empleados.
- Apoyo claro por parte de los cuadros directivos medios (¿este apoyo debe hacerse según los usos y costumbres de la propia organización!).
 - ◇ Después de que se haya anunciado la encuesta, los cuadros medios pueden mantener una charla informal con los miembros de su unidad. Deben comunicar que se espera un alto grado de participación en la encuesta.
 - ◇ Se podrían aclarar "las demandas" de la encuesta y también se podría subrayar su importancia, en su caso, en reuniones extraordinarias con los empleados.
 - ◇ Asistencia de los cuadros medios a la reunión con los empleados previa a la

distribución del cuestionario.

- Los cuadros medios "deben supervisar" la cumplimentación del cuestionario.
 - ◇ Deberían ejercer una "presión suave" (desde la pregunta "¿Ha rellenado Vd. ya...?" hasta la preparación de una lista en la que cada persona que cumplimente y envíe el cuestionario pueda marcar su nombre de la lista con una cruz).
 - ◇ Sería conveniente que tuvieran en cuenta el tiempo que se precisa para la cumplimentación del cuestionario mediante la propuesta de un tiempo límite para que sea rellenado.
 - ◇ Deben proteger a los empleados frente a la impaciencia externa durante el periodo dedicado a rellenar el cuestionario.
 - ◇ En su caso, fijación conjunta de un plazo de finalización del cuestionario (es muy aconsejable, ya que se reducen las fricciones al mínimo y se garantiza un máximo de participación).
- Expectativas optimistas de los empleados para hacer suyos los incentivos y las demandas.
 - ◇ Creación de un grupo de trabajo al que se le asigne la tarea de preparar la encuesta, acoger todas las propuestas y dar a conocer esta medida en la organización. (Si es posible, justo cuando se comienza a diseñar el cuestionario).
 - ◇ El grupo de trabajo debería participar en la reunión con los empleados.
 - ◇ En la carta de presentación y en la reunión con los empleados se debe asegurar por parte del máximo responsable "que los resultados de las encuestas no se guardarán en el cajón, sino que se actuará en consecuencia".
- Apoyo claro y activo, cuando sea posible, de los directivos de personal.
 - ◇ Firma de la carta de presentación.
 - ◇ Durante la reunión con los empleados, el subdirector general, o equivalente, debería manifestar claramente su apoyo al estudio, invitando expresamente a la participación, acentuando la importancia de la encuesta y garantizando el anonimato (véase más adelante).
 - ◇ Participación en los preparativos de la encuesta que se lleven a cabo en la organización.

- ♦ Instalación y custodia de los buzones en los que se depositarán los cuestionarios cumplimentados.

- ♦ En caso de que sea necesaria otra alternativa: planificación de la recepción de las encuestas enviadas a través del correo interno.

- ♦ Control de la tasa de respuesta y, en su caso, inicio de acciones que supongan un aumento de la tasa.

■ El anonimato debe asegurarse de forma que sea creíble para los empleados:

- ◇ Se puede recurrir a la colaboración externa (si es posible con conocimientos de todas las etapas por las que debe pasar la encuesta) con una dirección digna de confianza (la mejor opción es una institución científica).

- ◇ Mención de la colaboración externa en la carta de presentación/ en el anuncio de la encuesta en la gaceta de la organización o similar.

- ◇ Presentación del estudio conjuntamente con los colaboradores externos durante la reunión del personal.

- ◇ Se deben ofrecer claras indicaciones de cómo se va a asegurar el anonimato, tanto en la presentación del estudio como en la reunión del personal.

- ◇ Se deben garantizar las siguientes medidas "herméticas":

- ♦ No se debe preguntar por el nombre del encuestado en ninguna parte del cuestionario.

- ♦ No se debe incluir ningún número o código que identifique al cuestionario, ni en un sitio visible, ni en ninguno más o menos oculto.

- ♦ A la hora de la cumplimentación del cuestionario, el empleado no debe sentirse observado.

- ♦ Una vez cumplimentado, el cuestionario debe guardarse en un sobre sin identificación y, posteriormente, introducirse en un buzón dispuesto al efecto o enviarse mediante correo interno a la persona designada previamente por el grupo de trabajo.

- ♦ La entrega del sobre con el cuestionario no debe ser registrada en

ninguna parte.

- ♦El cuestionario debería ser remitido a la institución externa que se encargue de la elaboración de los datos.

- ♦Los cuestionarios completados no pueden ser devueltos a los empleados ni leídos por ellos.

- ♦Acuerdo respecto a cómo se va a subdividir el universo a la hora de realizar el análisis de los datos [normalmente se hace una distribución según las características sociodemográficas como el género, la edad, el grupo salarial o funcional; también se distribuyen los datos en función de las unidades organizativas (¡En cualquier caso, estas unidades organizativas deben tener como mínimo 10 empleados!)]

- ♦Destrucción de los cuestionarios una vez que se haya finalizado el análisis de los datos.

- ♦Cuando la tasa de respuesta haya sido insuficiente, el grupo de trabajo debería llevar a cabo algunas acciones que permitan obtener una mayor tasa de respuesta.

- ▼En su caso, una o dos cartas de recordatorio a todos los trabajadores, a los cuadros medios y petición de colaboración en la gaceta de la organización.

- ▼En su caso, tomar la decisión de prolongar el plazo de entrega del cuestionario. Esta medida debe anunciarse a toda la organización mediante todos los canales oportunos de información (véanse las indicaciones anteriores), además de uno o dos recordatorios.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública