



Fecha : [03/08/2005](#)
v. 1

Libertas Consultores

Recomendaciones Transversales para la mejora de la gestión

Consultoría de Gestión

Universidad de Extremadura

Junta de Extremadura



TABLA DE CONTENIDO

1	<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>3</u>
2	<u>ELABORACIÓN DE CATÁLOGOS DE PROCEDIMIENTOS.....</u>	<u>4</u>
3	<u>ELABORACIÓN DE CARTAS DE SERVICIO.....</u>	<u>10</u>
3.1	ELABORACIÓN DE LAS CARTAS DE SERVICIOS.	11
3.2	MOMENTOS CLAVE DE LA ELABORACIÓN	12
3.3	NORMATIVA A APLICAR	15
4	<u>RACIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE GASTO.</u>	<u>17</u>
4.1	DESCENTRALIZACIÓN.	18
5	<u>ESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA POR ÁREAS</u>	<u>22</u>
5.1	JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	22
5.2	LA DIVISIÓN DEPARTAMENTAL O POR ÁREAS.....	29
5.3	PROPUESTA ORGANIZATIVA DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA	38
6	<u>CAMBIO DE LÓGICA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS.....</u>	<u>49</u>
7	<u>REDEFINICIÓN DEL ÁREA DE RECURSOS HUMANOS.....</u>	<u>51</u>
7.1	EL ANÁLISIS DE LA PLANTILLA.	53
7.2	EL ANÁLISIS Y LA PLANIFICACIÓN DE NECESIDADES.	54
7.3	CARRERA PROFESIONAL	55
7.4	LA PLANIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN.	55
8	<u>PROFESIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN</u>	<u>57</u>
9	<u>ANÁLISIS DE LAS HORAS NECESARIAS POR PUESTO.....</u>	<u>61</u>
10	<u>RACIONALIZACIÓN DEL CONTROL HORARIO DE LOS TRABAJADORES</u>	<u>62</u>
11	<u>DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE INCENTIVOS</u>	<u>65</u>



1 INTRODUCCIÓN

El presente documento muestra una serie de recomendaciones transversales que se consideran interesantes de cara a la futura organización, en un marco de mejora continua, de la Universidad de Extremadura. Dichas recomendaciones se relacionan en este documento al haberse considerado que no afectan a una única área determinada de la Universidad, sino que están relacionadas con toda la organización



2 ELABORACIÓN DE CATÁLOGOS DE PROCEDIMIENTOS.

En el ámbito de la estructura de gestión administrativa, las actualizaciones que emprenda la Universidad deberían responder a los siguientes objetivos fundamentales:

- ▶ Conseguir una estructura de gestión ágil, moderna y personalizada y mejorar la eficacia en la gestión y racionalización de los recursos disponibles.
- ▶ Incrementar la calidad y el nivel de servicio ofrecido a sus clientes, internos y externos, mediante la reducción del tiempo de respuesta y la simplificación y agilización de los trámites administrativos.
- ▶ Reducir las cargas de trabajo mediante la racionalización de los procesos y la eliminación de actividades que no aporten valor añadido.
- ▶ Aumentar la productividad mediante la reordenación de los recursos y el diseño de sistemas tecnológicos avanzados.
- ▶ Mejorar la comunicación tanto de forma vertical como horizontal entre las distintas unidades orgánicas que conforman la estructura de gestión de la Universidad de Extremadura.

Las actuaciones que en este ámbito emprenda la Universidad deben repercutir de forma directa en los niveles de calidad percibidos por los usuarios/clientes y por tanto, se convierte en una pieza clave en la orientación de la Institución hacia un sistema basado en la prestación de servicios de alto valor añadido.

Para la consecución de los objetivos marcados por la Universidad debería afrontar el desarrollo de las siguientes acciones más importantes:

- ▶ Diagnósticos de la totalidad de los procedimientos de gestión desarrollados por la Universidad, lo que supondría la realización de las siguientes actividades fundamentales:



- Realizar un inventario de la totalidad de los procedimientos de gestión realizados por la Universidad de Extremadura.
 - Seleccionar del inventario de procedimientos aquellos por los que se desea comenzar el análisis y posterior rediseño. Dicha priorización dependerá de aspectos como la importancia relativa en la prestación de servicios relevantes para la Universidad, el volumen de trabajo y personas implicadas en su desarrollo, percepción que tengan los usuarios del desarrollo del procedimiento, etc.
 - Recoger información de los responsables de las unidades orgánicas involucradas en el desarrollo del procedimiento con el objetivo de identificar las actividades realizadas en cada una de ellas.
 - Recoger la normativa y los modelos de expedientes e impresos que se utilizan en el desarrollo del procedimiento.
 - Elaborar el flujograma de procedimiento que permita visualizar de forma gráfica su desarrollo y la conexión entre las distintas unidades que participan en el mismo.
 - Elaborar un Manual de Normas y Procedimientos de la Universidad que incluiría los flujogramas de todos los procedimientos diagramados, así como las normas administrativas que los sustentan y los modelos de expedientes e impresos utilizados o generados en su desarrollo.
 - Identificar los puntos débiles para proceder a la reingeniería de cada uno de los procedimientos analizados. Entre los aspectos más relevantes que deberían tenerse en cuenta en este análisis destacan: los trámites del procedimiento, el producto final obtenido del mismo, el nivel de utilización de los sistemas de información y el análisis de los documentos utilizados en el procedimiento.
- ▶ Reingeniería de procedimientos administrativos, que implicaría el desarrollo de las siguientes actividades más importantes:



- Generar propuestas de rediseño para los procedimientos diagramados y analizados anteriormente.
- Clasificar dichas propuestas de mejora según su naturaleza y tiempo necesario para su puesta en marcha. En este sentido deberían tenerse en cuenta propuestas relativas a normalización, mecanización, organización, racionalización de actividades sin valor añadido, homogeneización, etc.
- Elaborar una Matriz de Implantación de oportunidades de mejora como herramienta que permitiría posicionar cada una de las medidas de mejora propuestas para su implicación en función de dos variables: importancia y tiempo estimado de implantación.
- Analizar las implicaciones sobre procedimientos afectados de las medidas de mejora seleccionadas como el impacto sobre la distribución de recursos y puestos de trabajo, las posibles barreras o resistencias al cambio, organizativas, culturales, tecnológicas, etc.
- Elaborar el nuevo Manual de Normas y Procesos de la Universidad que incluiría los flujogramas de los procesos y procedimientos actuales con las mejoras operativas incorporadas así como aquellos procesos que en la actualidad la Universidad no realiza y debería realizar.

Por último, es preciso destacar que las actuaciones que acometa la Universidad en el ámbito de su estructura de gestión en cuanto a rediseño y racionalización de sus procedimientos administrativos se convierten en la base fundamental para el diseño de un sistema de información integrado que facilitaría a la Institución la adecuada elaboración, tratamiento y gestión de la misma.

Las áreas o macroprocesos principales sobre los que debería centrarse la atención para el rediseño e implantación de mejoras son los relativos a:

- ▶ **Gestión de personal:**
 - Selección de personal.



- Incidencias de personal.
- Nóminas, Seguridad Social y derechos pasivos.
- Formación.
- ▶ **Gestión Académica.**
 - Matrículas.
 - Convalidaciones.
 - Certificaciones.
 - Traslados.
 - Devolución de tasas.
 - Acceso.
 - Mantenimiento de expedientes.
 - Títulos.
 - Becas.
 - Títulos propios.
 - Tribunales.
- ▶ **Gestión Económica.**
 - Gestión de presupuestos (elaboración, seguimiento y memorias).
 - Gestión de expedientes de gasto (reparaciones de maquinaria, compra de libros, gastos de representación, gasto por conferencias, gasto de alumnos, tutores y dietas, tribunales de oposición).
 - Gestión de mantenimiento.



- ▶ **Gestión de patrimonio.**
 - Proveedores.
 - Contratos.
 - Inventarios.
 - Gestión almacén.
 - Mantenimiento e inversiones.

- ▶ **Apoyo docente e investigación.**
 - Exámenes (convocatoria, duración, tribunales, recogida y distribución de exámenes, etc.)
 - Plazas docentes.
 - Tercer ciclo.
 - Listados y Actas.
 - Publicaciones.
 - Reuniones Académicas (seminarios, prácticas, talleres de verano, etc.)
 - Proyectos de fin de carrera.

- ▶ **Biblioteca y documentación.**
 - Centro de documentación.
 - Fichas bibliográficas.
 - Prestamos.
 - Usuarios.
 - Videoteca.



-
- ▶ Servicios generales (Registro, Información y Archivo General).



3 ELABORACIÓN DE CARTAS DE SERVICIO.

La realización de Cartas de Servicio permite conocer y visualizar las actividades realizadas por cada unidad, así como sus instrumentos de medida. Estas Cartas de Servicios actúan como motor de puesta en práctica de la calidad e impulsoras de otras iniciativas, siendo varios los beneficios que aportan a la organización.

- ▶ Conjugan beneficios tanto internos como externos. Por su doble vertiente de conocimiento y comunicación con el ciudadano, que por otro lado es el fruto del trabajo interno y del compromiso de las unidades para mejorar los servicios.
- ▶ Sirven para promocionar la organización, en tanto que informan al ciudadano de las mejoras en calidad que introduce la Universidad en sus servicios, así como de las posibilidades del ejercicio de sus derechos y da conocimiento a la sociedad sobre la organización y el funcionamiento de la misma.
- ▶ Permiten realizar una reflexión en el seno de cada unidad. Supone una gestión del conocimiento presente, aunque muchas veces implícito, en la Universidad para mejorar su gestión y prestación.
- ▶ Generan un cambio de cultura organizativa desde la base. Progresivamente se fomenta la mejora continua de la gestión y la prestación de los servicios, lo cual enriquece la motivación de los empleados.
- ▶ Ofrecen flexibilidad organizativa. La actualización periódica de las cartas para adaptarlas a la evolución de las necesidades ciudadanas, imprime a la organización de una cierta flexibilidad muy valorada por la ciudadanía.
- ▶ Bajo coste de puesta en práctica. Las ventajas que aportan para las unidades y para la organización en su conjunto contrastan con el bajo coste financiero y el bajo coste de oportunidad.



- ▶ Cuadros de Indicadores y Cuadro de Mando Integral. La elaboración de las Cartas contempla la construcción de baterías de indicadores sobre la gestión y la prestación de servicios. Estos constituyen el Cuadro de Indicadores de la Unidad, una selección de los cuales de cada unidad pueden constituir el Cuadro de Mando Integral:
 - Instrumento de gestión orientado a facilitar la decisión y la acción política.
 - Constituye un sistema de síntesis que reúne la información más relevante para el conocimiento rápido y preciso de la evolución de la organización con relación a sus metas.

3.1 ELABORACIÓN DE LAS CARTAS DE SERVICIOS.

La elaboración de las Cartas de Servicios constituye el núcleo de toda la metodología. En esta fase, se trabaja con cada una de las unidades prestadoras de servicios que quieren elaborar una carta, en un proceso de reflexión interna que terminará con el documento finalizado de la carta.

- ▶ Puntos clave de una Carta de Servicios:
 - Centrada en lo que es importante para el usuario de los servicios.
 - Construir indicadores de servicio (de gestión y de prestación) específicos, medibles, de obtención realista y fijar estándares que, sin ser imposibles, supongan un reto.
 - Finalidad: que sirvan como herramienta para el acierto de la gestión y la prestación del servicio.
 - Hacer participar e implicar a los usuarios y al personal de 1ª línea desde las primeras etapas de elaboración.
 - Elaborarla estrechamente con los otros proveedores-clientes internos (si se trabaja en red).



- Usar lenguaje simple y no técnico en los trípticos de información al ciudadano.
- Prever y realizar la revisión y actualización de las cartas, y establecer fechas de revisión.
- Realizar una amplia, pero estratégica, difusión y publicidad de la carta.
- Suponer situaciones de error y posibles soluciones en la prestación del servicio (a modo de manual de prestación).

3.2 MOMENTOS CLAVE DE LA ELABORACIÓN

Durante la elaboración destacan algunos momentos o tareas clave, en los cuales se deben tener en cuenta, de forma especial, una serie de aspectos:

3.2.1 En el inicio

- ▶ Planificar con antelación.
- ▶ Obtener el apoyo de los Jefes de las Unidades.
- ▶ Decidir quién liderará el proyecto en el servicio (no necesariamente el jefe).
- ▶ Considerar la mejor forma de implicar al personal prestador.
- ▶ Identificar quién usa el servicio y otros que tengan interés (ej. otros proveedores de servicios), y decidir como implicarlos.
- ▶ Calcular los costes monetarios, en tiempo y en personal de su elaboración.
- ▶ Difundir la intención de elaborar o revisar la carta.



3.2.2 En la consulta e implicación del personal.

- ▶ Decidir cómo consultar e implicar a usuarios reales y potenciales (incentivos y métodos).
- ▶ Consultar a otros proveedores de servicio con los que se trabaje (trabajo en red).
- ▶ Asegurar una muestra variada (de características sociales y de laborales, como área y tipo de funciones) en las sesiones de consulta.
- ▶ Identificar y comunicarles, de forma clara, los temas en los que la carta puede tener un efecto positivo de mejora, y en los que no.
- ▶ Escoger métodos de consulta adecuados a los propósitos, pero también convenientes a los individuos que participarán.
- ▶ Dar el tiempo necesario para la consulta, que se expresen todas las opiniones.
- ▶ Decidir cómo se retroalimentará a usuarios y personal.

3.2.3 En la definición de los compromisos de servicio y sus indicadores.

- ▶ Relevancia: focalizar los compromisos de servicio y los indicadores de gestión y cumplimiento de los compromisos en los intereses de los usuarios.
- ▶ Significado: para los usuarios. Evitar los compromisos de gestión interna en la de información al ciudadano.
- ▶ Retos: compromisos realistas, pero que supongan un “reto”, especialmente si se realizara una optimización de procedimientos.
- ▶ Simplicidad: en el lenguaje. Se trata de informar al ciudadano de los derechos de servicio y darle conocimiento sobre la administración.
- ▶ Mensurabilidad: que los compromisos sean mensurables y de fácil recolección.
- ▶ Seguimiento: sistemas de indicadores del cumplimiento, para la evaluación periódica.



- ▶ **Publicidad:** publicar las actuaciones y resultados con relación a los compromisos (su superación o no, etc.)
- ▶ **Revisión:** periódica de la efectividad de los indicadores y actualización de los compromisos.

3.2.4 Formato y diseño:

- ▶ Carta corta y de impacto, especialmente el tríptico informativo para el ciudadano.
- ▶ Usar lenguaje sencillo y comprensible.
- ▶ Tipografía inteligible.
- ▶ Considerar la traducción, si es necesaria, y avisar de su disponibilidad.
- ▶ Publicarla en la red Internet (*on-line*).
- ▶ Fechar la carta.

3.2.5 En la publicidad y la distribución.

- ▶ Pensar en una campaña de publicidad y distribuir la carta y los contenidos.
- ▶ Escoger medios que lleguen al máximo número de ciudadanos, especialmente los usuarios y los potenciales, y aún más a los que han tenido problemas con el servicio.
- ▶ Decidir el número de ejemplares (o hacer varias ediciones).
- ▶ Calcular el tiempo laboral y los costes necesarios para la publicidad (y pensar en la externalización de la tarea).
- ▶ Decidir como presentar la carta al personal de la organización (ya la conocerán, y algunos habrán trabajado en ella).
- ▶ Asegurar la publicación visible en Internet (que establezcan muchos enlaces o links).



3.2.6 En el seguimiento de la carta:

- ▶ Pensar como medir la utilidad de la carta.
- ▶ Decidir como se revisará y los mecanismos/ medios para hacerlo.
- ▶ Decidir donde y como publicar los impactos (la mejora de la prestación).
- ▶ Aclarar las acciones a emprender como resultado de la revisión.

3.2.7 En las respuestas de disculpa al ciudadano (protocolo de actuación ante quejas del ciudadano):

- ▶ Explicar al ciudadano las consecuencias de que la unidad no cumpla los compromisos fijados.
- ▶ Manifiestar que se desean recibir quejas y sugerencias, y tratarlas cuando lleguen.
- ▶ Establecer claramente como emitir quejas, a quién y el tiempo de respuesta.
- ▶ Prometer una “investigación” transparente y explicar la posibilidad de recurrir a un defensor del pueblo o un revisor independiente.
- ▶ Manifiestar qué se aprende de las quejas realizadas.

3.3 NORMATIVA A APLICAR

De acuerdo con lo establecido en el Eje II, relativo a las Técnicas de calidad aplicadas a la Administración, del Plan de Modernización, Simplificación y Calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2004/2007, son al menos dos las normas que han de tenerse en cuenta, en sentido genérico, en el ámbito extremeño:

- ▶ Por un lado, la Ley 1/ 2002, de 28 de junio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que atribuye a la Consejería de Presidencia la competencia para promover y coordinar las actividades de la Administración en la mejora de sus servicios y de la calidad.



- ▶ Por otro lado, el Decreto 3/1985, de 23 de enero, sobre funciones y normas de actuación de la Inspección General de Servicios, en consonancia con el Decreto 77/2003, de 15 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, otorga también a ésta, a través de su actual Dirección General de Coordinación e Inspección, las funciones, entre otras, de información y asesoramiento sobre todas las unidades administrativas, servicios y personal de la Junta de Extremadura; asimismo le atribuye una función de asesoramiento e información sobre aquellas cuestiones propias de la organización administrativa y los procedimientos.

Del mismo modo, y dentro del anterior marco normativo, debe respetarse lo dispuesto al menos en las siguientes normas.

- ▶ Decreto 149/2004, de 14 de octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los sistemas de análisis y observación de la calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 26 de octubre).
- ▶ Resolución de 9 de febrero de 2005, de la Dirección General de Coordinación e Inspección, por la que se aprueba el modelo normalizado de impresión para los folletos divulgativos de las Cartas de Servicios. (DOE de 19 de febrero)



4 RACIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE GASTO.

Los procesos de reforma acaecidos en la gestión pública en los últimos años han estado enfocados, desde un punto de vista presupuestario y a nivel desagregado, a fomentar los criterios de mercado en la provisión de servicios públicos (liberalización de servicios y competencia, recuperación de costes, facturación por servicios, etc..) y el desarrollo de estilos y técnicas de gestión similar a la privada para aumentar la eficiencia de los servicios públicos. En general la desburocratización - privatización, subcontratación, descentralización, etc...- ha sido la principal línea de cambio. La delegación de autoridad en la gestión del gasto es uno de los esfuerzos mas extendidos para reducir y hacer más eficiente la gestión publica.

No se trata de llevar a cabo la gran reforma presupuestaria. Se sigue la línea de introducir algunos elementos de las técnicas "racionales" de presupuestación, pero no todos, ni aplicarlos de manera mecánica y generalizada. El departamento de finanzas, y otros centros horizontales, realizan una función de asesoramiento y de seguimiento del proceso de reforma, dejando a cada departamento autonomía para su aplicación adecuada según las peculiaridades y posibilidades de su organización.

La mayoría de las iniciativas emprendidas en materia de racionalización del gasto están orientadas a introducir una cultura de resultados y mayor competición en la gestión publica ya sea fomentando la recuperación de costes y uso de contratos (creación o simulación de situaciones de mercado) o a conceder una mayor autonomía y transparencia en la gestión publica, o la combinación de ambos.

Algunas líneas de reforma que se pueden aplicar son:

- ▶ Descentralización.
- ▶ Aplicación precio por uso de capital-patrimonio.
- ▶ Contratos de gestión para: alta dirección, compra de servicios...
- ▶ Presupuesto por resultados.



- ▶ Transparencia: fiabilidad de resultados operativos e informes financieros anuales auditados.
- ▶ Esfuerzos de flexibilización del control a priori.
- ▶ Evaluación de programas.

En general la reforma se orienta a incentivar una gestión pública que valore la eficiencia del gasto público (**Value for Money**). Se fomenta una cultura con más conciencia de costes y preocupación por la productividad y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Desde el principio, el objetivo de la mayoría de las iniciativas ha sido conceder una mayor autonomía de gestión y corresponsabilidad a los directivos en la gestión presupuestaria. La idea era crear compromiso para una mejor provisión de servicios y ejecución de las políticas formuladas por las distintas unidades.

4.1 DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización se percibe como un incentivo para introducir la competencia y un estilo de gestión propio de la gestión privada en la Administración pública. Normalmente se ha entendido la descentralización como una innovación necesaria y suficiente para el buen funcionamiento de la gestión pública.

Por ejemplo en los años ochenta, muchos países europeos (Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, etc.) han mostrado una clara determinación por la descentralización para mejorar los sistemas de rendición de cuentas y para ello se crearon agencias que se dedican a implantar políticas y programas públicos diseñados en el Ministerio del que dependen, trabajando en marcos claros de objetivos a alcanzar y tareas a realizar. Un ejemplo en las universidades españolas de la descentralización lo constituye la creación de las fundaciones universitarias.



4.1.1 Definición de objetivos y medición de resultados.

Se pretende que sean los centros gestores los que apliquen y utilicen los indicadores de resultados y no solo el departamento que elabora y controla los presupuestos. La visión tradicional o ideal es que la utilización de indicadores permita reasignar recursos desde actividades menos rentables a las más rentables. Pero ahora, la medición de resultados se dirige a cambiar la cultura de la gestión del gasto más que a racionalizar mecánicamente el proceso de asignación de recursos. Los centros gestores se encargan del diseño y la utilización de los indicadores en beneficio de la propia gestión del centro.

Se pretende motivar al directivo para que transforme su estilo de decisión y comportamiento de gasto, que tenga mayor conciencia de costes y productividad etc. El beneficiario del esfuerzo de introducción de indicadores no es el departamento de presupuestos, sino el responsable de la gestión del gasto. No se pretende tanto facilitar la labor del personal de presupuestos, como facilitar el propio control de gestión interno en los departamentos o agencias. Esta perspectiva es coherente con la iniciativa de descentralización antes mencionada.

Una utilización centralizada de los indicadores de manera mecánica en el proceso presupuestario puede provocar una reacción defensiva de los directivos y frenar el propio proceso de introducción de medidas de resultados. Es necesario evitar que el directivo se enfrente a paradojas como la de que un ahorro de gasto por aumento de su eficiencia implique menos recursos para el ejercicio siguiente.



4.1.2 Acuerdos presupuestarios, flexibilización de controles y presupuesto por resultados.

El cambio de las relaciones entre el centro gestor y la unidad central de presupuestos ha ido unida a una modificación en la elaboración y seguimiento de la ejecución del presupuesto: la flexibilización de los controles tradicionales del gasto y el desarrollo de nuevos sistemas de control del gasto. El principal método para controlar la gestión del gasto descentralizada es el considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos por autonomía y compromiso de eficiencia. Con esto se pretende aumentar el compromiso del directivo con niveles de productividad predeterminados, además, no en lugar de, del cumplimiento de la legalidad en el proceso de gasto.

Las relaciones entre el centro gestor y la unidad central de presupuestos no se basan ya solamente en un control de la regularidad financiera, sino además en el sistema de seguimiento de las medidas y ratios que se sintetizan en estos acuerdos. En teoría se sigue considerando el proceso presupuestario como uno de los principales medios para que la medición y valoración de los resultados de la gestión influya en la asignación de recursos. Un sistema de presupuestos por resultados (u objetivos) requiere que la concesión de un aumento de recursos vaya unido a un aumento de los resultados, obtenidos (o previstos). En general estos acuerdos de gestión pueden suponer la aceptación de algunos de los siguientes derechos y obligaciones.

- ▶ Principales derechos de los centros gestores:
 - Ajuste de la reglamentación financiera a las necesidades y naturaleza de los centros gestores, reflejados en los contratos de gestión.
 - Reducción o flexibilización del control a priori, vinculación más globalizada de los créditos presupuestarios, cuantías netas y agregadas de gasto, y aplicación de estándares de costes o de productividad trasladando el énfasis de la regularidad en el gasto a la productividad.
 - Mayor discreción para la distribución interna de créditos presupuestarios: más facilidad para transferir créditos en el tiempo, aplicación de precios por servicios públicos y libertad para utilizar los créditos generados, mayor libertad para usar los servicios centrales, etc.



-
- ▶ Principales obligaciones de los centros gestores:
 - Presentar un plan estratégico con los principales objetivos y fuentes de financiación del centro gestor a largo plazo.
 - Especificar objetivos operativos y medidas de resultados (ahorros de gasto, relaciones de productividad como costes medios, etc.).
 - Identificar claramente la asignación de responsabilidades en el centro gestor.
 - Disponer de capacidad de gestión (sistemas de información, control y contabilidad de gestión); y garantizar la rendición de cuentas e informar sobre los resultados anuales.



5 ESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA POR ÁREAS

La estructuración en Áreas de Trabajo permitirá a la Gerencia dirigir de un modo más eficaz la organización.

5.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

5.1.1 Las implicaciones políticas y administrativas de la creación de órganos y organizaciones

El diseño de las organizaciones se suele considerar en la Administración como el hermano pobre de los factores administrativos. En efecto, se suele dar más importancia a los recursos humanos, los medios financieros y presupuestarios o el procedimiento de gestión. Quizá acompañe en el olvido al diseño orgánico el tratamiento de la producción y circulación de la información, pero puede ser que en este caso ello sea debido a que se entienda como un arte de expertos más que como un saber técnico o científico.

Del diseño orgánico sólo nos acordamos cuando hay que formar un gobierno, modificarlo, ampliarlo para dar entrada a un grupo político coaligado o hay que reducirlo por imperativo del programa electoral o de la escasez presupuestaria. Al margen de estos momentos, lo que existe es la conciencia de una estructura, un organigrama, que sirve como referencia, cuando no de estorbo, para la gestión diaria. Ese referente, como sabemos, suele ser olvidado cuando se realiza la relación de puestos de trabajo, es decir, cuando es preciso retribuir determinados puestos sin tener en cuenta su trascendencia orgánica. También se olvida cuando de lo que se trata es de crear puestos u órganos de asesoramiento político, que en realidad establecen una estructura política paralela a la administrativa o permanente. Por tanto, sabemos que existe una estructura orgánica formal, poco flexible, y otra real, adaptable a las circunstancias personales o políticas de los ocupantes de los puestos.



La Universidad española presenta una serie de peculiaridades en cuanto al funcionamiento de los distintos órganos que la componen si la comparamos con la organización de otros entes públicos. En primer lugar, los órganos colegiados de la Universidad no sólo realizan funciones de asesoramiento sino que muchos de ellos realizan funciones de carácter ejecutivo. En segundo lugar, en su cultura organizativa destacan los rasgos de carácter corporativo y *clientelar* sobre los de carácter burocrático. No hay que olvidar que el máximo representante de la organización, el Rector, es elegido sólo por los miembros de la comunidad universitaria. Esto es, los ciudadanos no tienen un papel legitimador de la representación de la Universidad, como sí sucede en otras organizaciones públicas. Sólo a través del Consejo Social se ejerce un control de representación, aunque hay que señalar que se trata de un papel que, en la práctica, es limitado. En tercer y último lugar, el nivel de la Administración pública no es dominio del personal de administración y servicios (PAS) sino que encontramos a personal docente e investigador (PDI) realizando funciones administrativas, normalmente de jefatura. No se puede decir que este personal tenga los mismos rasgos que el personal político aunque comparte algunos de ellos como el de la especial confianza y, sobre todo, que pertenece a un ámbito distinto al propio de una Administración profesionalizada. Por contra, es fácil observar que, a diferencia de los políticos, el PDI es un miembro permanente de la organización.

Por lo que respecta al estudio que aquí se presenta, se van a relacionar el gobierno de las instituciones territoriales, Estado, Comunidades Autónomas, Gobierno Local, y los órganos de gobierno de la Universidad, en especial su consejo de gobierno. Por nivel político se va a entender, en general, el nivel electivo o de designación de la Universidad. El concepto de sistema político no es fácilmente trasladable a la Universidad por lo que se utilizará el de sistema universitario que comprende las instituciones y grupos que forman parte del entramado universitario, tanto interno como externo a la institución, y con el que esta mantiene una relación de interdependencia y de condicionamiento mutuo. Por último por Administración, aunque pudiera parecer obvio, nos referimos al nivel profesional del aparato universitario medial para la consecución de los fines propiamente universitarios como son la docencia y la investigación. En él podremos encontrar PAS y, normalmente en los niveles superiores, PDI, bajo la dirección política de los órganos de gobierno de la Universidad.



El diseño orgánico hay que asociarlo, al menos, con las siguientes cuestiones: las relaciones entre el Gobierno y la Administración; la determinación de los productos administrativos; la regulación de las relaciones entre los integrantes del sistema universitario; la exigencia de los requisitos para la ocupación de los puestos políticos y administrativos; la interrelación con el resto de los factores administrativos y su papel en cada una de las funciones administrativas; o el condicionamiento de la iniciativa de la decisión política.

5.1.2 Relevancia política y rango normativo

En España es habitual abordar el diseño de las organizaciones como resultado de la expresión formal de la ley. Esta conexión, esencial en un Estado de Derecho, deja en un plano lejano la naturaleza esencialmente política –en el ámbito universitario, en el sentido que venimos manejando- de toda organización administrativa. Desde esta perspectiva, toda organización u órgano se crea, en general, pensando en la finalidad político-social a la que va a servir y esto implica que cuanto mayor relevancia política se le dé, mayores serán los requisitos formales exigidos en la aprobación o alteración de una organización u órgano.

El resultado de lo anterior es la jerarquización de los órganos y organizaciones administrativas atendiendo al nivel de la norma requerido para su creación o alteración. De esta manera, se establece una correspondencia entre norma y relevancia política por la que a mayor intensidad de la segunda se exige una mayor jerarquía de la primera. Así, en el caso de la Universidad, su autonomía está reconocida en la Constitución y la regulación de sus principales órganos en la Ley. El desarrollo de esta se realiza mediante los Estatutos correspondientes. Sin embargo, en no pocas ocasiones la conexión se pierde pudiendo subsistir organismos que en su momento tuvieron una determinada relevancia y que, por costumbre o cualquier otra circunstancia, permanecen con un rango y una estructura que ya no les correspondería con arreglo a unos actualizados criterios de relevancia política.



5.1.3 Algunos principios sobre el diseño orgánico

El estudio desde la Ciencia de la Administración de los fenómenos organizativos y su relación con los factores y funciones que a ellos acompañan permite deducir una serie de reglas o principios a modo de recetas a validar con cada una de las realidades. Esta cautela es importante, porque un rasgo esencial de la Administración Pública es la contingencia, lo que no quiere decir aleatoriedad. Esto permite ir construyendo una serie de indicadores y reglas para poder construir los fundamentos de un buen diseño orgánico.

- I) Para una organización no hay un sólo tipo de solución estructural, sino varias. El diseño debe estar orientado hacia los resultados, más que a los procesos y reglas formales.

- II) El diseño orgánico de una Administración es una resultante de:
 - 1) La fijación de unos objetivos políticos: a distintos objetivos o distinta importancia de los mismos, se requiere una organización distinta.
 - 2) La variable institucional, que debe concretarse en la cultura de la organización de que se trate.
 - 3) La interconexión de los factores administrativos: recursos humanos, presupuestario y financiero, procedimiento de gestión, producción y circulación de la información; es decir, hay que considerar en su conjunto todos los factores cuando se desea diseñar una organización.
 - 4) Del entendimiento y del conocimiento que se tenga de los problemas administrativos. Las distintas percepciones e impresiones, los datos nuevos aparecidos o percibidos, la importancia que se le conceda en un momento determinado, generan una nueva forma de enfocar los problemas y, consecuentemente, de estructurarlos en un diseño concreto.

- III) La cuestión clave en el diseño de las organizaciones es la de la interconexión entre los problemas que se desea resolver.



IV) Los problemas a los que se dirige la acción administrativa pueden estar bien o mal estructurados:

- 1) Los bien estructurados requieren una estructura de tipo burocrático clásica. Entre ellos se encuentran las tareas tradicionales de control, supervisión, tramitación con arreglo a procedimientos formales, funciones de autoridad en general, prestación de servicios rutinizados o con pocos actores implicados, etc.
- 2) Para los problemas mal estructurados se requieren diseños adaptables y flexibles en un marco creativo que sean capaces de ajustarse a los cambios en el conocimiento de la estructura de los problemas y que permitan el ejercicio de la intuición, razonamiento y conocimiento experto de los que van a tomar decisiones. Para coordinar aspectos de problemas mal estructurados sólo se requieren unas pocas personas. Entre ellos encontramos: los relacionados con la calidad de las organizaciones y con la evaluación de las mismas.

Lo anterior significa que de la consideración de un problema mal o bien estructurado se deduce un diseño orgánico, un procedimiento de gestión, unos recursos humanos, una producción y circulación de información y una gestión presupuestaria y financiera diferentes. También implica, en lo posible, no incluir en el ámbito de dirección inmediata problemas de distinta naturaleza, puesto que requieren soluciones factoriales diferentes. Esto tiene una especial importancia a la hora de diseñar las áreas o departamentos de una organización.

V) La importancia política que se otorgue a un problema determinado condiciona, a su vez, la importancia orgánica que se le dé al mismo. Este factor, denominado, relevancia política, es el que explica, o debe hacerlo, el diseño final de una Administración.



Lo anterior enlaza con lo manifestado sobre que el diseño orgánico debe ser una consecuencia de la fijación previa de una serie de objetivos políticos determinados a los que se les ha otorgado una relevancia política relativa superior sobre otros posibles. Esto se concreta en una estructura organizativa determinada que, además, ha de tener en cuenta la variable institucional de la organización con el fin de que el diseño a establecer sea viable. Esto conlleva que lo que puede tener importancia para una serie de actores concretos -funcionarios, grupos de presión, medios de comunicación- no necesariamente debe implicar una relevancia política a los efectos de la consideración de un problema como tal y, por tanto, de plasmarlo en un rango organizativo concreto.

- VI) El comportamiento de los funcionarios no se puede reformar simplemente mediante el cambio legal de la estructura. Tampoco se resuelven los problemas administrativos y sociales mediante ese cambio. El diseño orgánico es un factor importante, pero uno más.
- VII) Existen más posibilidades de reducción orgánica en las unidades generalistas que en las especialistas. Sin embargo, en éstas es más fácil introducir técnicas de control de la gestión, de plantearse la alternativa de la contratación de determinados actividades o servicios externos, o de promover que sean prestados por la sociedad bajo tutela administrativa.
- VIII) Se debe reconsiderar, en la línea del punto anterior, toda actividad que en la actualidad presta la Administración preguntando si en verdad cumple un fin de interés general -de no serlo, no debe prestarla la Administración- y si hay una forma mejor de gestionarla. Por ello hay que entrar en la evaluación detallada de una actividad que se desea que permanezca dentro de las actividades que sirven al interés general. Éste queda determinado en gran parte por la decisión política a la luz de los objetivos políticos de gobierno. Tras la evaluación habrá que contrastar las diversas formas de gestión alternativas para realizar dicha actividad. Después de este proceso se podrá contemplar la necesidad de que la actividad la realice la propia Administración o que se preste por otra organización pública o privada.



En el primer caso habrá que establecer qué forma orgánica se va a adoptar a la vista de la evaluación y los objetivos. En el segundo caso, si la organización pública va a ser propia - organismo autónomo o empresa pública, por ejemplo- o se trata de otra Administración y la modalidad de gestión que se va a establecer. En el tercer caso si se trata de una contratación o una concesión con una sociedad mercantil privada, desregulación pública de la actividad, o convenio con una organización no lucrativa. En todos los casos hay que establecer los mecanismos de control político y administrativo sobre la actividad si sigue formando parte del catálogo de actividades públicas que cumplen el interés general. Un proceso similar hay que seguir en el caso de incluir una nueva actividad dentro de ese catálogo.

- IX) El diseño de las organizaciones debe tratar de ser flexible, desconcentrado y, según el tipo de problemas a abordar, debe prever la inclusión de los mecanismos de tipo participativo.
- X) La reforma de las estructuras debe incluirse en un programa general de modernización o reforma de la Administración de que se trate. Ésta se debe caracterizar por:
- 1) No ser del tipo integral. Los grandes esfuerzos reformistas en los países de nuestro entorno han sido un fracaso.
 - 2) Se debe partir de un consenso sobre los problemas comunes. Deben intervenir los sectores sociales afectados y expertos.
 - 3) Se deben crear grupos de trabajo bajo una Comisión, con la tarea de buscar soluciones a partir del diagnóstico de problemas. Sus integrantes deben ser personas de alto rango que dispongan de tiempo suficiente.
 - 4) Es imprescindible un liderazgo político del máximo representante de la organización decidido y continuado en el tiempo.



5.2 LA DIVISIÓN DEPARTAMENTAL O POR ÁREAS

5.2.1 La dimensión de la organización

5.2.1.1 El criterio político

No es lo mismo pensar en la organización de un ente si el gobierno del mismo se sustenta en una mayoría monocolor, si esa mayoría lo es en coalición o si un sólo partido gobierna en solitario pero en minoría. A esto hay que añadir la posibilidad de que el Gobierno sea monocolor pero con corrientes bien definidas internamente. En el caso de la Universidad, lo frecuente es que su gobierno descansa sobre una coalición de intereses vertebrados por uno o más grupos dominantes más o menos coherentes. Por último, no hay que desdeñar como factor de crecimiento organizativo el factor de equilibrio político territorial. Así, en el caso de la Universidad, siguiendo este criterio, habría que tener en cuenta la existencia de más de un campus.

Los gobiernos que se caractericen por su unidad de liderazgo están en condiciones de plantear una estructura reducida en el número de departamentos o áreas ya que la dispersión orgánica perjudica esa unidad. Por el contrario la falta de la misma, por los motivos expuestos o por otros, explicará la proliferación organizativa con el fin de dar cabida a las diversas facciones, para conseguir los apoyos necesarios para gobernar o para satisfacer los compromisos adquiridos.

En ocasiones será necesario buscar el encaje en la estructura a determinadas personas con el fin de legitimar la acción de gobierno o de apoyar la dirección efectiva de éste. En éste, como en los anteriores supuestos, el diseño orgánico se convierte en instrumento político prioritario con el fin de que sea posible el gobierno por parte del grupo que asume la iniciativa política.

En los casos anteriores, y los que se deriven de sus combinaciones, el criterio político domina sobre cualquier otra consideración y lo que se busca es una estructura flexible que permita la solución del problema político que se haya planteado. Claro es que este quizá sea el deber ser. En la realidad de la urgencia política, se suelen realizar diseños apresurados para resolver cuestiones políticas urgentes.



Aunque hay que partir, en principio, de la mayor legitimidad de lo político respecto de lo administrativo, sin embargo, hay que señalar que casi siempre es posible encontrar una solución racional al problema político que se plantee, con el fin de que la organización en su conjunto no se resienta en exceso de una solución puramente "política".

5.2.1.2 El criterio racional

Con este término no se quiere decir que lo político no sea racional, sino que no tiene porqué primar las soluciones "técnicas", racionales, frente a las "políticas". Este criterio parte del supuesto de que para una organización determinada es posible ofrecer una solución de diseño orgánico flexible, acomodaticia a los objetivos políticos que se establezcan en cada momento, basándose en la identidad y agrupamiento de las actividades conexas y homogéneas de una Administración. De esta manera, este criterio resulta compatible, en los términos que se señalan a continuación, con el criterio político. Una de las opciones organizativas pasa por diseñar una serie de unidades compactas – Áreas las vamos a denominar aquí- y, en la medida de lo posible, autosuficientes en su gestión diferenciada -que no en su dirección, planificación, control y necesaria vinculación con otras organizaciones- que respondan a:

- ▶ la promoción de una mayor eficacia en la actuación administrativa;
- ▶ introducir la cultura de la responsabilidad en la organización, comenzando por los titulares de los órganos superiores de la Administración;
- ▶ evitar los solapamientos o elusiones competenciales;
- ▶ ofrecer a la dirección política del Gobierno la adscripción de esas unidades a los Vicerrectorados que se creen, con el fin de que dicha dirección tenga la libertad de diseñar según su criterio y sin que se resienta la actividad administrativa. La unidad compacta puede cambiar de dirección política pasando a otro Vicerrectorado o división dentro de la Gerencia pero su actividad no tendría por qué verse alterada y, lo que es más importante, el usuario no sufriría las consecuencias y retrasos de las remodelaciones y reubicaciones.



No siempre es conveniente reunir en una misma unidad todas las materias conexas. Esto puede ser debido a incompatibilidades procedimentales, de personal o de la cultura organizacional de algunas unidades que en su origen están separadas. Así, puede suceder que la cultura de una unidad se oriente a modelos abiertos, a la solución de problemas mal estructurados, como ocurre en medio ambiente; mientras que otras unidades realmente conexas, incluso con profesionales de la misma titulación, participen de una cultura estrictamente burocrática. Claro es que se puede realizar un proceso de formación para homogeneizar valores, pero el factor tiempo y lo impredecible del proceso puede conducir a desistir del intento.

Por tanto, la solución racional exige un estudio previo de intensidad variable sobre el conjunto de actividades de una Administración. La metodología a emplear sería la del agrupamiento de actividades conexas en las que se diese una identidad lo mayor posible en los procedimientos de gestión, de compatibilidad entre los colectivos de personal y, sobre todo, en la similitud estructural entre los problemas que afronte cada actividad analizada.

Volviendo a la cuestión de los problemas mal o bien estructurados, las actividades pueden ser similares pero no la naturaleza estructural de los problemas, lo que puede generar una incompatibilidad entre unidades bajo una misma dirección. Éste factor puede explicar algunas de las disfuncionalidades más evidentes en la Administración y la creación de subculturas organizativas aisladas del resto de la Administración. Así, por ejemplo, la actividad de promoción de una universidad solidaria -problema mal estructurado- casa mal con la gestión de centros deportivos -bien estructurado-.

En el caso anterior, la solución vendrá por el lado de que el responsable no directo de las dos actividades, si se decide ponerlas bajo una dirección única, sea consciente de la diferente naturaleza, procedimientos de gestión, recursos humanos, mecanismos de comunicación y técnicas presupuestarias que ambas actividades requieren, aun estando bajo una misma dirección. Lo cierto es que esa solución puede ser difícil de aplicar; por ello, la estructuración de los problemas que dan lugar a la gestión coordinada de actividades justifica en algunos casos, como el señalado, la entidad organizativa de la actividad aunque su volumen orgánico o relevancia política no parezcan aconsejarlo.



La racionalidad, de esta manera, no es absoluta y debe servir a los objetivos políticos. Además, está determinada por la variable institucional de la Administración, que en el caso universitario tiene un gran peso, y ésta es producto de la interrelación entre los factores y funciones administrativas.

Hasta aquí se ha tratado un tipo de racionalidad: aquella que prima el factor del diseño orgánico. En efecto, se ha partido de una organización flexible a los intereses y necesidades políticas dejando el segundo lugar los requerimientos del personal, del presupuesto, del procedimiento o de la información. Si se toma cada uno de estos factores y se convierten en la razón de la organización tendremos probablemente modelos de racionalidad diferentes y diseños diversos. De todos ellos el factor presupuestario y financiero es el que ofrece un modelo de racionalidad diferente que por su importancia le permite ser objeto de un tratamiento específico en el apartado siguiente. En cualquier caso, es claro que los factores deben interactuar en el diseño a los efectos de ofrecer una racionalidad completa o lo menos limitada posible.

5.2.1.3 El criterio económico

Enlazando con lo último que se ha dicho, por este criterio no se va a entender un modelo antiincrementalista, tan en boga últimamente y que parte del concepto de sobreabastecimiento de la Administración, sino un criterio que prima el factor presupuestario y financiero sobre el resto, aunque en ocasiones esto sea de una forma absoluta.

En situaciones de crisis económica o de un elevado déficit presupuestario se imponen políticas de austeridad, aunque previamente se requiere que tal solución sea vista como aceptable por el poder político responsable del diseño orgánico. El recorte de los gastos corrientes es uno de los recursos más inmediatos para reducir el déficit. Hay que aclarar que el efecto presupuestario de la reducción orgánica suele ser mucho menor que el efecto que esto produce en la opinión pública y en la propia cultura de la organización. Sin embargo, el diseño no altera por sí solo ésta. Es preciso una serie de medidas coordinadas que afecten al resto de los factores y que sean percibidas por la organización como un criterio permanente y sin más excepciones que las precisas. De otro modo, y de ello existen numerosos ejemplos, la reducción orgánica se convierte en un mero efecto publicitario.



Otra variante del criterio económico es la opción por la contratación externa de las actividades públicas, en especial las prestacionales, con miras a una mayor eficiencia y, por tanto, ahorro económico. Esta elección puede verse acompañada de políticas privatizadoras que impliquen que algunas actividades públicas son entregadas al mercado directamente o que a éste se dé un protagonismo más activo. En ambos casos se requiere un estudio detallado de las actividades susceptibles de ser gestionadas bajo esos procedimientos y la garantía de que, en cualquier caso, se siguen cumpliendo los objetivos de interés general marcados por el poder político. Esto implica el establecimiento de mecanismos de control permanentes.

Hay que advertir que las formas procedimentales anteriores no necesariamente implican un ahorro económico, porque no se puede reducir automáticamente el volumen de personal que prestaba los servicios que ahora realiza el sector privado. Lo más frecuente es que haya que reasignar esos efectivos, por lo que el ahorro se puede percibir, en un plazo no inmediato.

5.2.1.4 Conclusiones

Como suele suceder siempre cuando se tratan aspectos de la Administración Pública, la solución a los problemas de la dimensión de la organización no consiste en la elección de uno de los criterios señalados sobre los demás. Cualquier solución viable debe tener en cuenta los tres, por lo que la dimensión será una resultante de la combinación variable y temporal de los tres criterios.

Como principio de actuación en la dimensión organizativa se pueden ofrecer las siguientes pautas:

- ▶ La dimensión es una variable de los objetivos políticos que se persigan.
- ▶ La composición del gobierno universitario condiciona la dimensión organizativa.
- ▶ El gobierno universitario necesita un aparato flexible que se ajuste a los objetivos y a su composición.
- ▶ El diseño de la organización debe buscar definición clara de funciones y la asignación nítida de responsabilidades.



- ▶ La proliferación excesiva de órganos genera el descontrol político y, normalmente, una falta de eficacia en la gestión.
- ▶ Unos órganos con más funciones y con responsabilidades claras exigen un perfil de titulares de los mismos en consonancia.
- ▶ Las consideraciones de ahorro presupuestario deben tener en cuenta al resto de los factores administrativos.

5.2.2 Naturaleza y dimensión de los órganos

La denominación de los órganos y su existencia suelen ser consideradas como instrumentos maleables en manos del diseñador orgánico. Así, se comprueba con frecuencia como, por ejemplo, un Vicerrectorado, un Secretariado o un Servicio tienen distinto volumen orgánico, funcional o presupuestario que otros equivalentes. La explicación puede provenir de condicionantes de tipo político en el sentido anteriormente expuesto, esto es, de la relevancia política que se otorgue a una división organizativa en concreto. Sin embargo, una simple lectura de la estructura de una institución pública sugiere la ausencia de una motivación clara en la asignación de rangos y estructuras a las actividades. La solución real a las diferencias puede venir del tan socorrido precedente administrativo o del mimetismo organizativo con otras Administraciones, en este con la organización de otras universidades.

Debido a lo anterior, se pueden generar efectos como la desmotivación entre los funcionarios de un órgano que observan cómo siendo el volumen de las atribuciones asignadas mucho mayor que la de otro, ambos tienen igual categoría formal y, con frecuencia, iguales retribuciones. Esto genera una cultura que elude la responsabilidad, incluso en los responsables superiores, como forma de compensar el agravio percibido.



Así, debe haber una correspondencia entre el volumen de atribuciones y el rango que un órgano tiene asignados. La correspondencia no puede ser automática ya que habrá de moverse entre un máximo y mínimo de atribuciones y, sobre todo, habrá de considerar los criterios políticos y la relevancia política. Ahora bien, esto no puede significar que bajo esta justificación quepa todo, ya que la organización debe producir categorías orgánicas que sean reconocibles por todos los miembros de la organización, incluso cuando esa categoría sea producto de una excepción -por motivos políticos o económicos-. Con ello no se quiere decir que deban hacerse públicos todos los motivos de las excepciones, pero sí que éstas deben ser tales. De otra manera, no existirían límites a la tentación permanente de alterar la estructura y el rango de los órganos, normalmente en un sentido incrementalista.

De lo que se trata es que la organización identifique, por ejemplo, lo que es un Servicio, un Secretariado o un Vicerrectorado y los órganos administrativos subordinados en cualquier actividad. Esto implica necesariamente desligar el automatismo entre la política retributiva y la de promoción profesional y el diseño orgánico. Esto no significa que las retribuciones no deban tenerse en cuenta al diseñar la estructura orgánica, sino que no deben crearse órganos por razones de tipo retributivo. De hacerse así se perdería la identidad del significado del órgano, se reduciría progresivamente el abanico salarial de la Administración, se introduciría un factor inflacionista orgánico y de efectivos de personal de difícil limitación y, en fin, alentaría una cultura organizativa basada en la consecución de ventajas retributivas como factor exclusivo de la motivación, lo que evidentemente tiene sus límites en las disponibilidades presupuestarias.



5.2.3 La organización en Áreas o departamentos

Un Área, según el criterio racional, sería una unidad compacta autosuficiente, en la medida de lo posible, en su gestión diferenciada y vinculada a otras organizaciones públicas y privadas. Si aplicamos esta idea a la universidad española veremos que resulta difícil su traslado directo. Esto es debido a la estructura dual en la que se fundamenta con una zona administrativa integrada en la Gerencia y una zona funcional con los vicerrectores y otras autoridades académicas al frente. En este apartado vamos a usar de manera genérica el concepto de área y no tomaremos todos sus elementos, por ejemplo el de la autosuficiencia, ya que nos encontramos, en la mayor parte de las universidades españolas, con estructuras administrativas de tamaño medio. Sí mantendremos, por el contrario, la necesidad de que la estructuración orgánica debe agrupar a las funciones relacionadas de una misma materia bajo el nivel de servicio o equivalente.

Se trata de descomponer las funciones homogéneas y conexas en escalones subordinados unos a otros y diferenciados verticalmente por razón de materia. Esto implica que un Servicio – o como se denomine en cada organización la unidad organizativa de carácter administrativo y no político- debe tener suficiente entidad para serlo y ser equiparable en su volumen de actividad, implicaciones sociales o medios a otros. Aquí encuentra el límite el criterio de relevancia política, ya que éste debe actuar, cuando existe, hasta el escalón superior. Esto significa que si puede ser conveniente la creación de un Secretariado o un Vicerrectorado por motivos de relevancia política o cualesquiera otros motivos políticos, no debe implicar la creación de una estructura del estilo “dos servicios, cuatro secciones y ocho negociados”, si realmente no tiene actividad, presupuesto o personal suficiente.

Debe huirse, por tanto, de vincular el diseño orgánico a la política retributiva. Ésta debe tener sólo su reflejo en la relación de puestos de trabajo o similar. Si una Administración está bien diseñada las asignaciones retributivas a cada uno de los órganos guardará una cierta racionalidad. De esta manera se evitará que en la valoración de un puesto de estructura -servicio, por ejemplo- se obtenga menos puntuación que en un puesto teóricamente subordinado -sección, por ejemplo-. Esta distorsión, por desgracia, no suele ser infrecuente en la Administración y la forma que tiene de arreglarse, primar en cualquier caso al Servicio, conduce a la confusión, a la aleatoriedad y a la desmotivación del personal.



En definitiva, lo que se propone es realzar el significado orgánico y administrativo de las unidades subordinadas a un, Vicerrectorado o un Secretariado, en su caso, lo que conlleva su reducción a un número que nos dé cuenta de su verdadera naturaleza.

5.2.4 Conclusiones

De este apartado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Debe haber, con carácter general, una correspondencia entre el volumen de atribuciones y el rango que un órgano tiene asignados.
- 2) Las categorías orgánicas –Vicerrectorado, Secretariado, Servicio, etc.- deben ser reconocibles por todos los miembros de la organización.
- 3) No deben crearse órganos por razones de tipo retributivo.
- 4) En la creación de un Vicerrectorado deben primar los criterios políticos, sin olvidar los racionales y económicos.
- 5) El Vicerrectorado o el Secretariado, en su caso, deberían ser el límite a la creación de órganos por motivos estrictamente políticos. Por debajo de ellos deberían existir sólo los racionales.
- 6) Se trata de descomponer las funciones homogéneas y conexas en escalones subordinados unos a otros y diferenciados verticalmente por razón de materia. Esto implica que un Servicio, una Sección o un Negociado, o equivalentes en cada organización, deben tener suficiente entidad para serlo y deber ser equiparable en su volumen de actividad o medios a otros.



5.3 PROPUESTA ORGANIZATIVA DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

La propuesta de Libertas Consultores pasa por realizar, a medio plazo, una reestructuración organizativa de la Universidad que descansa sobre tres grandes áreas. Cada una de estas áreas contará con un Jefe de Área. Se recomienda que dicha jefatura sea un puesto de libre designación. A su vez, las áreas estarán estructuradas en Servicios. La propuesta realizada por Libertas Consultores es un modelo ideal que, en algunos aspectos, exigirá para su implantación o bien una interpretación flexible de los Estatutos, o bien la introducción de una serie de cambios puntuales en los mismo.

5.3.1 Estructuración en Áreas. Gerencia

El artículo 101 de los Estatutos de la Universidad de Extremadura señalan que “Para un eficaz desempeño de su labor, la estructura de la Gerencia quedará configurada por las unidades orgánicas que se establezcan reglamentariamente”.

Se propone dividir la organización interna de la Universidad en tres grandes áreas, integradas por diferentes servicios:

ÁREAS	SERVICIOS
ÁREA DE RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none">▶ Servicio de Gestión de Recursos Humanos▶ Servicio de Planificación y Calidad
ÁREA ACADÉMICA	<ul style="list-style-type: none">▶ Servicio de Gestión de Alumnos
ÁREA DE GESTIÓN	<ul style="list-style-type: none">▶ Servicio de Contabilidad y Presupuesto▶ Servicio de Gestión Económica y Patrimonio▶ Servicio de Contratación y Adquisición▶ Servicio de Asistencia Jurídica



- ▶ **Área de Recursos Humanos**
 - **Servicio de Gestión de Recursos Humanos**
 - **Sección de Gestión de Personal**
 - **Negociado de Profesorado y PAS**
 - **Negociado de Oposiciones y Concursos**
 - **Sección de Retribuciones y Seguridad Social**
 - **Negociado de Retribuciones**
 - **Negociado de Seguridad Social**
 - **Sección de Acción Social**
 - **Servicio de Planificación y Calidad**
 - **Sección de Programación y Planificación**
 - **Negociado de Evaluación**
 - **Negociado de Calidad**
 - **Sección de Formación**
 - **Sección de Información y Atención Administrativa**
 - **Negociado de Información**
 - **Negociado de Archivo**
 - **Negociado de Registro**
 - **Sección de Organización y Métodos**



- Negociado de Racionalización
- Negociado de Seguimiento de Servicios Externos

El Área de Recursos Humanos se configura como una gran área encargada de gestionar los dos pilares básicos de los Recursos Humanos en toda organización, la gestión del personal por un lado, y la modernización de la estructura organizativa. En esta línea de trabajo, se propone la creación de dos Servicios, de Gestión de Recursos Humanos, y de Modernización y Calidad. El primero de ellos incluye la Sección de Gestión de Personal, de Retribuciones y Seguridad Social y la de Acción Social. Esta última Sección depende en la actualidad del Vicerrectorado de Extensión Universitaria, pero se propone su inclusión en esta área para poder racionalizar el funcionamiento de la misma, así como para maximizar, de cara a la organización, el retorno obtenido por las prestaciones facilitadas a los miembros de la Comunidad Universitaria.

El otro Servicio dentro del Área es el Servicio de Planificación y Calidad estará compuesto por cuatro secciones. La Sección de Programación y Planificación, de nueva creación, será la encargada de realizar las tareas de evaluación del rendimiento y de elaborar las políticas de calidad dentro de la organización. Se propone que la Sección de Formación se incluya dentro de este Servicio por la necesidad de impulsarla bajo nuevos criterios, más orientados hacia una formación vinculada al rendimiento y a la calidad. La Sección de Información y Atención Administrativa sería situada en este Servicio, frente a su actual ubicación en el Área de Administración. Se considera también una Sección estratégica ya que transmite la imagen de la organización hacia una parte importante de la sociedad. En esta sección se incluye también el Servicio de Archivo y de Registro de la organización, ya que son partes vinculadas a un todo. Finalmente, la Sección de Organización y Métodos, encargada de dirigir los procesos de racionalización de procedimientos, así como de seguimiento a los servicios externalizados por la organización.

- ▶ Área Académica
 - Servicio de Gestión de Alumnos



- Sección de Alumnos y Títulos
 - Negociado de Alumnos
 - Negociado de Títulos
- Sección de Becas y Tercer Ciclo
 - Negociado de Becas
 - Negociado de Tercer Ciclo
- Sección de Coordinación de los Centros.

El Área académica, encargada de gestionar la gestión vinculada a los alumnos, está compuesta por un Servicio de Gestión de Alumnos y tres Secciones. Se propone la creación de una nueva Sección, la de Coordinación de los Centros, encargada de llevar a cabo la relación de los Servicios Centrales con los Centros en lo referido a la gestión académica.

▶ **Área de Gestión**

- Servicio de Contabilidad y Presupuesto
 - Sección de Contabilidad
 - Negociado de Contabilidad
 - Negociado de Pagos
 - Sección de Presupuestos
 - Negociado de seguimiento presupuestario
- Servicio de Gestión Económica y Patrimonio
 - Sección de Gestión Económica
 - Negociado de Gestión Económica



- Sección de Gestión de Patrimonio
 - Negociado de Inventario
- Servicio de Contratación y Adquisiciones
 - Negociado de Contratación
 - Negociado de Adquisiciones
- Servicio de asuntos Jurídicos
 - Sección Jurídica

Finalmente, esta Área de Gestión está compuesta por cuatro Servicios. El de Contabilidad y Presupuesto, el de Gestión Económica y Patrimonio, el de Contratación y Adquisiciones, y el de Asuntos Jurídicos

5.3.2 Unidades Modulares. Vicerrectorado

Se propone la articulación de Unidades Modulares en torno a los vicerrectorados. De este modo se conseguirá configurar unidades coherentes con independencia de los cambios de gobierno que se produzcan en la Universidad. El artículo 45 de los Estatutos de la Universidad diseña tres tipos de Servicios Universitarios:

- ▶ De apoyo a la docencia y a la investigación.
- ▶ De asistencia a la Comunidad Universitaria y relaciones con la sociedad.
- ▶ De apoyo y asesoramiento al Gobierno de la Universidad.

Siguiendo este esquema marcado por los estatutos, se propone agrupar los servicios en los siguientes módulos:



5.3.2.1 Módulo 1

El primer Módulo, vinculado a las relaciones externas de la institución, estará compuesto por las siguientes Unidades:

- ▶ Gabinete de Comunicación (actualmente en el Vicerrectorado de Coordinación y Relaciones Institucionales).
- ▶ Secretariado de RRII (actualmente en el Vicerrectorado de Coordinación y Relaciones Institucionales).
- ▶ Oficina de Convergencia Europea (actualmente en el Vicerrectorado de Docencia e Integración Europea).

5.3.2.2 Módulo 2

El segundo Módulo estará vinculado a la gestión docente y académica de la Universidad. Se propone que esté compuesto por:

- ▶ Secretariado de Ordenación Académica (actualmente en el Vicerrectorado de Profesorado y Departamentos).
- ▶ Planificación Académica. (actualmente en el Vicerrectorado de Docencia e Integración Europea).

5.3.2.3 Módulo 3

Se trata de un Módulo integrado por aquellas unidades más vinculadas a los soportes de transmisión del conocimiento.

- ▶ Servicio de Biblioteca, Archivos y Documentación
- ▶ Servicio de Publicaciones

5.3.2.4 Módulo 4

El Módulo 4 agrupa a los servicios vinculados a las Nuevas Tecnologías y la gestión tecnológica. Se propone que este Módulo se articule de la siguiente manera:



- ▶ Área de Gestión Tecnológica
 - Servicio de Informática
 - Sección de Diseño
 - Sección de Desarrollo
 - Sección de Implantación
 - Servicio de Infraestructuras
 - Sección de Mantenimiento
 - Sección de Soporte Técnico
 - Servicio de Nuevas Tecnologías
 - Sección Gestión web
 - Sección de Teleformación
 - Sección de Publicaciones Electrónicas

5.3.2.5 Módulo 5

El Módulo 5 incluye las unidades de grandes servicios prestados por la Universidad.

- ▶ Servicio de Protección Radiológica
- ▶ Servicio de Animalario
- ▶ Clínica Podológica
- ▶ Unidad de Resonancia Magnética Nuclear
- ▶ Servicio de Mantenimiento del Material Científico



5.3.3 Servicios Externalizados en la Fundación

Hay una serie de unidades que se considera positivo que sean traspasados a la Fundación General de la Universidad de Extremadura una vez que ésta se haya constituido. Los criterios que se siguen para realizar estas recomendaciones están relacionados de modo genérico con la eficacia económica, la optimización de los recursos, la posibilidad de captación de recursos y la mejora en la gestión. En la actualidad, los Estatutos obligan a que algunos de estos servicios se presten desde la propia Universidad, a través del Rectorado o del Vicerrectorado en el que éste delegue. De este modo, la integración se justifica por vías diferentes.

En primer lugar, se recomienda integrar en la Fundación aquellos servicios que presten unos servicios claramente identificables por la sociedad como de soporte a las actividades de la Universidad, necesitando para ello agilidad de gestión, tanto en su trabajo diario como en la programación de actividades. Se trata de servicios que pueden ser optimizados sin son prestados desde una entidad paralela a la Universidad. En esta línea, se propone que el Secretariado de Orientación Laboral pase a formar parte de la Fundación. Ello permitirá al Secretariado una gestión más ágil tanto de las ofertas de trabajo, como de firma de convenios con entidades privadas. De igual modo, podrá homologarse, si así lo desea, como Agencia de Colocación en colaboración con el Servicio Extremeño Público de Empleo. En un entorno competitivo, los recursos no son los que se tienen sino los que se consiguen, y esta Unidad podrá ayudar a la Universidad tanto a la hora de conseguir financiación, como de conseguir usuarios (mejora de la imagen de marca al obtener buenos ratios de inserción laboral en el mercado), ya que la Unidad ha de ser claramente identificada como parte de la Universidad.

SERVICIO	ESTATUTOS UNEX
Secretariado de Orientación Laboral	No citado



Se recomienda integrar, igualmente, en la Fundación, aquellas unidades sin estructura organizativa previa y que existen como expresión de la sensibilidad de la Universidad respecto de colectivos o sectores que se consideran merecedores de una atención especial por parte de la institución. La presencia de dichas unidades en la Fundación ayudará a una mejor financiación de las mismas (posibilidad de obtener subvenciones de entidades públicas o privadas), y facilitará el desarrollo de sus actividades en un marco más singularizado y menos rígido que el de la Universidad. Siguiendo estas argumentaciones, se recomienda la inserción de las siguientes unidades en la Fundación:

- ▶ Oficina para la Igualdad, creada el día 8 de marzo de 2004, en sesión ordinaria del Consejo de Gobierno.
- ▶ Oficina Universitaria de Medio Ambiente, cuyo Reglamento Interno fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la UEx celebrado en Diciembre de 2004.
- ▶ Oficina universitaria de Cooperación al Desarrollo

SERVICIO	ESTATUTOS UNEX
Oficina para la Igualdad	No citada
Oficina Universitaria de Medio Ambiente	No citada
Oficina Universitaria de Cooperación al Desarrollo	Art. 2 f) Art. 231

Finalmente, se recomienda recoger en la Fundación aquellas unidades destinadas a la gestión y promoción de actividades culturales desde la Universidad. Se considera que desde la Fundación la gestión de dichas actividades será más sencilla, facilitándose igualmente la posibilidad de encontrar patrocinadores para las mismas. En esta línea, se recomienda incluir las siguientes unidades:

- ▶ Residencia V Centenario
- ▶ Secretariado de Actividades Culturales



- ▶ OTRI
- ▶ SAFYDE
- ▶ Secretariado de Cursos de Perfeccionamiento y Postgrado

SERVICIO	ESTATUTOS UNEX
Residencia V Centenario	Art. 64 y ss.
Secretariado de Actividades Culturales	Art. 59.b) Art. 61
OTRI	Art. 49.b) Art. 51
SAFYDE	Art. 59.a) Art. 60
Stdo. de Cursos de Perfeccionamiento y Postgrado	No citado

5.3.4 Servicios Externalizados

Aquellos Servicios que no presten un valor añadido claramente identificable por los miembros de la comunidad universitaria podrían ser externalizados, al igual que se hace ya en otras universidades españolas, y del mismo modo que se hace con otros servicios en la propia Universidad de Extremadura (vg. servicio de cafetería). De los servicios analizados, y a falta de un estudio más completo que debería ser realizado valorando costes económicos y rentabilidad social, se propone la externalización de al menos los siguientes servicios.



- ▶ **Imprenta Universitaria.** Se trata de un Servicio costoso, poco ágil y poco utilizado por la comunidad universitaria en su conjunto. Presta un servicio que el mercado ofrece de modo más ágil y barato.
- ▶ **Del Servicio Técnico de Obras,** se propone abordar, de modo progresivo la externalización del servicio de jardinería, tal y como se ha hecho en otras universidades. El coste será menor y la calidad de los servicios prestados aumentará.
- ▶ **En cualquier caso,** se recomienda que se realice un estudio pormenorizado de la utilidad de determinados servicios de mantenimiento (vg SAFyDE), para valorar la posibilidad de externalizarlos.



6 CAMBIO DE LÓGICA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS

El principal problema de las organizaciones públicas de cierto volumen orgánico es la coordinación. Ésta afecta tanto al aspecto funcional como al territorial de la organización. En teoría se pueden reconducir los problemas que surjan en los diversos niveles de la organización a la posición jerárquicamente superior del máximo responsable de la organización, en este caso el Rector, pero este principio tiene una serie de objeciones de bastante peso, destacando que la naturaleza del Rector no es administrativa aunque ostente las competencias de gestión de la Universidad.

La Universidad de Extremadura tiene una estructura organizativa que descansa esencialmente sobre los servicios centrales en Badajoz y posee una pequeña estructura desconcentrada en Cáceres que realiza algunas funciones duplicadas con Badajoz. Sigue la lógica territorial de desconcentración de servicios o de prestación de servicios atendiendo al marco competencial del territorio que una unidad desconcentrada tiene atribuido. No se ha buscado, por tanto, la solución de que las unidades de Cáceres, o al menos algunas de ellas, presten servicios para toda la Universidad, lo que es propio de los servicios centrales. Se ha preferido duplicar servicios y medios.

La cuestión central que se pueden plantear en torno a los problemas de coordinación y de gestión derivados de la lógica territorial, esto es, sobre la posibilidad de dictar y ejecutar políticas coherentes y eficaces es la contraposición entre los órganos especializados funcionalmente de los servicios centrales y la competencia de los órganos desconcentrados.

Los órganos desconcentrados territorialmente a diferencia de lo que suele suceder en algunas Administraciones públicas, como la local, tienen asignadas competencias específicas de tipo funcional. Es decir, pueden considerarse la Administración periférica de la Universidad de Extremadura en Cáceres. Su función principal es que el ciudadano (alumno) resuelva la mayor parte de los asuntos que le afectan. Eso no impide para que los asuntos de alguna importancia se resuelvan en las instancias centrales municipales.



De lo anterior surge el conflicto entre el órgano periférico y los centrales establecidos en Badajoz y creados según el principio de competencia funcional. La dependencia de los servicios centrales por parte de las unidades de Cáceres es evidente en los asuntos de cierta especialización ya que las unidades de Cáceres no pueden disponer de una estructura que refleje la división en Servicios de la Universidad. Debido a esto, es muy probable que cualquier conflicto entre las unidades de Cáceres y un Servicio, del que presuntamente depende, acabe en la mesa del Gerente o del Rector.

A lo anterior hay que añadir que las unidades de Cáceres tienen, con mucha probabilidad, medios suficientes para atender no sólo el ámbito territorial sino también el de toda la Universidad. Para superar esta probable infrautilización se requiere cambiar la lógica de asignación de funciones a las unidades y entender que es posible que existan “unidades centrales” también en Cáceres.

Ahora bien, lo anterior requiere de un análisis detallado de los procesos actuales que afecten a las unidades implicadas y el rediseño y simplificación de los mismos, además de su informatización con el fin de que la separación física no afecte al rendimiento de las unidades. También es probable que precise de un replanteamiento de la presencia de los responsables político-académicos del campus de Cáceres en el sentido de establecer un nuevo reparto de competencias entre los órganos de gobierno centrales de Badajoz y los órganos de gobierno del campus de Cáceres.



7 REDEFINICIÓN DEL ÁREA DE RECURSOS HUMANOS.

Cuando nos enfrentamos a los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos en las sociedades avanzadas, la planificación se vuelve imprescindible. Ahora bien, mientras que anteriormente el entorno era estático, lo que permitía un tipo de planificación a medio y largo plazo muy lineal, en la actualidad, el entorno es dinámico y complejo, lo que implica que hay que introducir otros valores, otros planteamientos que tengan en cuenta estas características. En este contexto, la gestión de los recursos humanos no puede limitarse a estar configurada como una gestión administrativa de las nóminas y pagos a realizar por la organización.

Al considerar los recursos humanos como un subsistema de la organización, a la vez que es un sistema compuesto de varios subsistemas que interactúan con el entorno, y para cuya gestión se tiene en cuenta los objetivos y metas de la organización a corto, medio y largo plazo, deberemos plantear un tipo de planificación coherente con el del conjunto de la organización. Si ésta aplica la planificación estratégica, la gestión de personal deberá también plantearse con la misma metodología.

Podemos decir que la planificación de recursos humanos es el proceso por el que una organización se asegura el número suficiente de personal, con la cualificación necesaria, en los puestos de trabajo adecuados y en el tiempo oportuno para hacer las cosas más útiles económicamente.

Se trata de lograr el uso eficiente de los recursos de una organización, mediante la estimación continua de las características del entorno y de las necesidades futuras y el desarrollo de estrategias sistemáticas diseñadas para el logro de metas específicas.

Buscamos mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos humanos de la organización, conocer las necesidades futuras de la misma, con una forma de actuación pro-activa y no simplemente reactiva ante los acontecimientos, de tal forma que podamos afrontar correctamente los diferentes procesos de gestión de personal, desde el reclutamiento, la selección, la formación o las carreras, hasta las retribuciones. Se trata, por tanto, de un conjunto de actividades interrelacionadas que atañen a los diferentes subsistemas de recursos humanos.



La planificación estratégica de recursos humanos implica que la organización construye planes estratégicos globales. Una vez identificados los objetivos y definidos los planes organizativos, se definen los objetivos de personal, para lo que se analizan los recursos existentes, no sólo de tipo cuantitativo (número de personas que tenemos), sino también de tipo organizacional (en qué lugares se encuentran) y de tipo cualitativo (qué formación, habilidades, trayectorias profesionales y experiencia tienen). El análisis de todas estas características, junto con la comparación de lo que debería haber, nos determina las necesidades de personal. Para cubrirlas, se elaboran los planes operativos y se confeccionan los instrumentos de control que nos aporten la retroalimentación necesaria para tomar las medidas correctoras adecuadas.

Como podemos observar, deben intervenir todos los subsistemas que forman parte del sistema de recursos humanos, desde la planificación de efectivos, hasta la previsión de los costos globales.

Pero además del análisis de las condiciones internas, debemos estudiar las condiciones del entorno. Entre estas condiciones, destacan la legislación existente en materia de personal, el mercado de trabajo, los diversos factores económicos y sociales, los cambios tecnológicos, las políticas generales que estén definidas o en vías de definición, lo que puede generar incremento en las competencias de la Administración (vg. procesos descentralizadores).

El análisis de todo este conjunto de información nos dará un diagnóstico de la situación actual (análisis de la plantilla). Al comparar esta situación con la que pretendemos lograr con la formulación de los objetivos organizativos, obtendremos las necesidades de personal para el tiempo previsto en la consecución de dichos objetivos (planificación de necesidades). Finalmente, elaboraremos los planes para poder cubrir las demandas resultantes, mediante los procesos de reclutamiento y selección (planificación de la cobertura y del reclutamiento).



7.1 EL ANÁLISIS DE LA PLANTILLA.

La planificación del personal tiene, como primeras actuaciones, la planificación de las existencias (efectivos) y la de las necesidades, lo que algunos autores denominan “gestión previsional de los recursos humanos”.

Para ello, los primeros pasos consisten en diseñar y establecer un sistema de información para la gestión que nos permita, por una parte, el conocimiento y análisis de las condiciones de partida y, por otra, mantener actualizada la información en cuanto a la evolución de las funciones y tareas, las competencias necesarias, el número de empleados y sus cualificaciones y formación.

A partir de los datos que nos proporciona el sistema de información, procederá el análisis de los mismos con un enfoque destinado al conocimiento de la plantilla, es decir, el análisis de la situación actual y previsión de su evolución en un tiempo determinado, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo.

Así, habrá que conocer y analizar, en una primera fase:

- ▶ Conocimiento de la estructura de personal.
- ▶ Estructura de la organización.
- ▶ Estudio de las funciones y tareas actuales.
- ▶ Así como todas aquellas características que nos sirvan para analizar la plantilla que tenemos.

A partir de dicho análisis, se puede proceder a un diagnóstico de la situación en que se encuentra el personal.

La segunda fase consiste en efectuar previsiones sobre el mantenimiento y la evolución de la plantilla. Se trata de llevar a cabo la previsión de efectivos, partiendo de los que actualmente dispone la organización. Es decir, la evolución que va a tener el personal tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.



7.2 EL ANÁLISIS Y LA PLANIFICACIÓN DE NECESIDADES.

Una vez que conocemos las características del personal y su posible evolución, tendremos que hacer el análisis de las necesidades de personal. Los objetivos definidos (nuevas competencias, nuevas políticas, nuevos programas) nos aportarán el tipo de requerimientos que necesitaremos para su logro. No se trata simplemente del cálculo de vacantes para el siguiente ejercicio presupuestario. Más bien hay que llevar a cabo un análisis profundo de la organización que incluya las necesidades a corto, medio y largo plazo.

Se trata del estudio de la adecuación entre las necesidades futuras y los recursos disponibles.

En la realización de este análisis, nos introducimos en un estudio en profundidad de todos los subsistemas organizativos, pues las intensas relaciones que mantienen, obliga a pensar cómo van a cambiar los diferentes elementos de que se componen y cómo van a influir en los demás. Realmente, utilizamos la planificación como una herramienta analítica de la organización en su conjunto y, en el caso del personal, de los distintos elementos que conforman al mismo.

Del diagnóstico que obtengamos, se derivarán los programas de actuación en cuanto a la formación y capacitación, el reclutamiento, los ascensos, promociones y políticas retributivas. Pero también obtendremos la información necesaria para la adecuación de las tareas y funciones, los puestos y los flujos de trabajo, las estructuras organizativas, los procesos y procedimientos y el conjunto de relaciones internas.



7.3 CARRERA PROFESIONAL

En profunda conexión con los temas anteriores, hay que analizar el desempeño de las personas en sus puestos. Esta evaluación será decisiva como instrumento de análisis de la organización, a la vez que nos aportará información para las carreras profesionales y para la planificación de la formación. El desempeño y el rendimiento, serán en buena medida, consecuencia de la optimización de los puestos y las personas que los ocupan. Además, es necesaria la evaluación del desempeño porque sus resultados constituyen una información básica para la retroalimentación del personal en su puesto de trabajo. Por último, se debe pensar en que el buen desempeño debe tener reflejo en las retribuciones, aplicando criterios de justicia y sirviendo de elemento motivador.

Además de un problema técnico, fundamentalmente se trata de una cuestión política. Será una decisión del ámbito político la que pueda dar lugar a un modelo de carrera u otro. Ahora bien, tendremos que haber establecido previamente la articulación orgánica y de personal que permita poder tomar una u otra decisión política.

El empleado tiene una vida laboral en la Administración de más de cuarenta años. Debido a este hecho, se deben diseñar modelos que permitan la carrera, pero también la movilidad, conjugando estos dos elementos con la necesaria permanencia en los puestos para que se consiga una estabilidad organizativa.

7.4 LA PLANIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN.

La importancia de la formación y los recursos que se necesitan para realizarla, requieren que se lleve a cabo una planificación de la misma. Con la elaboración del plan de formación se busca su integración en la planificación global, teniendo como meta la consecución de los objetivos generales.

Hay que pensar, estudiar, analizar la organización y la plantilla y preparar planes de formación coherentes (consistentes y sustentables), en relación con los objetivos fijados.



Por otra parte, las teorías sobre el capital humano consideran a la formación como una de las inversiones más productivas. Hay que entenderla como inversión necesaria y no como gasto. Aquellas organizaciones que no consideren la capacitación de sus personas y equipos de trabajo, están condenadas al fracaso. Incluso las Administraciones públicas deberán llevar a cabo procesos de actualización de conocimientos, de preparación para el futuro, de formación para entender las nuevas características del entorno.

La finalidad de la formación beneficia, tanto a la organización, como a los individuos que forman parte de la misma. Simplificando, podríamos establecer que, hacia la organización se logra: adaptación permanente a la evolución, prevención (reestructuración), incremento del capital humano, incremento del conocimiento, mejora de la competitividad, desarrollo de nuevas actividades.

Pero también se consigue una mejora de las comunicaciones intraorganizativas, incrementa la cohesión entre los grupos e individuos, mejora el clima laboral, es un instrumento idóneo para la transmisión de información acerca de las políticas, los objetivos y las acciones, ayuda en el proceso de socialización de los empleados y es un instrumento de transmisión de la cultura de la organización.

Igualmente, es una herramienta para la planificación de las sustituciones y retiros.



8 PROFESIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN

En una Universidad tradicional el modelo de gestión que prima es el de gestión colegiada, que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- ▶ Elevada descentralización de la gestión con un amplio grado de autonomía en cada una de las unidades. Aunque puede mantenerse una apariencia de organización jerarquizada, en realidad no existe una "cadena de mando" definida. La figura del Rector goza de un gran prestigio formal, pero apenas tiene autoridad efectiva sobre los decanos y estos sobre los directores de departamento. Cualquier decisión de un nivel superior de la jerarquía puede ser sometida a discusión y modificada en los niveles teóricamente subordinados.
- ▶ Predominio de las decisiones colegiadas a través de mecanismos de consenso y cooptación, frente a las decisiones individuales o colectivas por votación mayoritaria. Cualquier decisión, incluso las de gestión puramente rutinaria, no solo debe estar controlada por una comisión, sino propuesta por una o varias de ellas. De forma que la iniciativa de gestión propia de los órganos de gobierno debe con frecuencia disfrazarse de iniciativa colegiada para que sea viable.
- ▶ El sistema de gestión conduce inexorablemente a una cierta difuminación de la responsabilidad: nadie es responsable de lo que se hace, puesto que para hacer algo es preciso que todos se pongan de acuerdo.
- ▶ Los principales cargos de gestión recaen sobre autoridades académicas que no tienen preparación específica para la gerencia de organizaciones complejas. Las técnicas de gestión de la calidad, por ejemplo, se estudian en la actualidad en los cursos elementales de formación profesional, por lo que no es difícil encontrar que los nuevos técnicos administrativos que empiezan a trabajar en los servicios universitarios estén familiarizados con ellas. En cambio es posible que los profesores que tienen que hacerse cargo de la dirección de un Departamento no hayan oído hablar -salvo que pertenezcan al área de Organización Industrial- de las técnicas de dirección de personal o de organización del trabajo burocrático.



Este modelo de gestión colegiada puede ser funcional en el contexto de la universidad tradicional, pero resulta inadecuado en una universidad de masas.

Una de las mayores preocupaciones del legislador ha sido garantizar la autonomía académica frente a las injerencias del poder político. Pero para evitar que la autonomía degenerara en corporativismo del profesorado, se establecieron contrapesos muy poderosos basados en la participación de todos los estamentos universitarios en los órganos de gobierno y en la multiplicación de instancias de decisión colegiada frente a los órganos unipersonales. El resultado final es un modelo de gestión colegial aunque en cierto modo hipertrofiada por la aplicación del *collegium* hasta abarcar a toda la comunidad universitaria, y con alguna tímida insinuación de apertura al modelo profesional (importancia relativa del Gerente, aunque limitada prácticamente a la gestión del personal o académico, y con el Consejo Social como representante de los intereses externos a la Universidad, aunque con escasa operatividad en la gestión de la institución). Como reflexión algunos mínimos para profesionalizar la gestión de la Universidad.

- ▶ Debe establecerse una clara distinción entre responsabilidades ejecutivas y responsabilidades de asesoramiento, selección y control de los órganos de gobierno. La comunidad universitaria debe intervenir activa y democráticamente presentando su criterio y asesoramiento a las autoridades académicas en los asuntos de su competencia, y deben articularse mecanismos efectivos para que toda la comunidad pueda participar en el proceso de selección de las máximas autoridades y en la labor de control y evaluación de su gestión. Pero una vez elegida la máxima autoridad, ésta debe disponer de una capacidad efectiva de gobierno ejecutivo, sometido a la ley y al control de sus pares, pero no limitado en todas sus actuaciones por la necesidad de conseguir un consenso casi unánime o esperar una propuesta de los órganos colegiados.



- ▶ Hay que reforzar la capacidad de los órganos de gobierno de la Universidad para diseñar y ejecutar políticas de actuación que se puedan transmitir sin cortapisas por todos los escales de la organización de forma efectiva y fiable. la descentralización administrativa puede ser funcional, pero no debe ir acompañada de una excesiva autonomía en la gestión de cada unidad. No es posible, por ejemplo, adoptar técnicas eficaces de gestión de la calidad o de planificación estratégica si cada unidad actúa como institución independiente.
- ▶ Los sistemas de participación de la comunidad universitaria en la gestión de la institución deben estar orientados a conseguir una activa colaboración en la mejora de la calidad, y en un flujo adecuado de información relevante entre los diferentes escalones de la organización, no a proveer a los órganos de gobierno de una legitimidad que en realidad tiene que venirles de otras fuentes: de la ley y de la autoridad académica basada en el prestigio científico y docente. La situación más común actualmente resulta extremadamente inconveniente: los alumnos apenas participan de la elección de sus representantes, pero estos tienen un peso decisivo en los órganos colegiados de gobierno de la Universidad. El resultado es que cuando los gestores universitarios necesitan conocer los problemas que tienen los estudiantes, tienen que hacer una encuesta, porque sus representantes en los órganos de gobierno no están allí para eso.
- ▶ Debe establecerse una clara distinción entre responsabilidades académicas y responsabilidades técnicas de gestión. Cualquier cargo de responsabilidad académica que incluya competencias referidas a procesos de organización de cierto nivel de complejidad, debería contar con asistencia técnica adecuada. Y recíprocamente, ningún miembro del claustro de profesores debería asumir responsabilidades de gestión técnica por las que no tuviera capacitación necesaria.



- ▶ Deben arbitrarse mecanismos de gestión y de financiación de las universidades que potencien el sentido de la responsabilidad por las decisiones que se adoptan en el gobierno de la Institución. Es posible que algunas decisiones inicialmente motivadas por intereses corporativos de los profesores puedan redundar en éxitos notables para la Institución. Por eso hay que aceptar el riesgo de que los intereses puedan, en otras ocasiones, defraudar las expectativas de la sociedad sobre la Universidad. Pero la contrapartida debe ser que los efectos de esas decisiones repercutan de alguna forma sobre las responsabilidades de las mismas no sólo cuando conducen al éxito sino también, al menos en alguna medida, cuando conducen al fracaso. Como mínimo en este punto, y con carácter de urgencia, habría que suprimir cualquier elemento del sistema de financiación de las universidades que esté primando de hecho la ineficacia y el fracaso académico.



9 ANÁLISIS DE LAS HORAS NECESARIAS POR PUESTO

En la Administración pública nos encontramos con alguna frecuencia la coexistencia de distintos horarios. El motivo puede ser diferente: la vigencia de distintos convenios o acuerdos sindicales; la distinta procedencia del personal; los distintos regímenes, laboral y funcional; la vinculación entre horario especial y productividad...

Desde el punto de vista de la eficacia de la gestión de los recursos humanos, es deseable la existencia de una homogeneidad de horarios, al menos en una franja lo más ampliamente coincidente. La tendencia seguida en las Administraciones españolas en los últimos años en dependencias administrativas de suprimir el trabajo por la tarde, salvo en las oficinas de información y de registro, ha hecho disminuir en parte el problema de los horarios diferentes. Ahora bien, es posible que sigan existiendo horarios atendiendo al complemento de productividad, de especial dedicación o similar. También puede suceder que determinados colectivos tengan un horario especial debido a la especificidad de la prestación del servicio.

Como regla general, se debe tender a la simplificación de horarios y a desvincular estos de una retribución específica, salvo que la dedicación suponga una carga extra para el empleado público. En este sentido suelen recogerse las jornadas partidas, la atención al público o, claro es, el trabajo a turnos o de alternancia. Otra cuestión bien distinta es retribuir al personal de forma diferente atendiendo a una prolongación de jornada que poco tiene que ver con las necesidades del servicio y sí como justificación para recibir una percepción económica. Por otra parte, los puestos de especial responsabilidad deben retribuirse con cargo al complemento específico. Precisamente los puestos superiores de la Administración conllevan una especial dedicación que supone una jornada más irregular y en algunos casos más extensa que el resto.



10 RACIONALIZACIÓN DEL CONTROL HORARIO DE LOS TRABAJADORES

Las reformas administrativas, al menos las españolas, suelen venir precedidas del control del horario a los empleados públicos. Pasado un tiempo, en muchos casos, de las medidas modernizadoras sólo suele quedar vigente la primera que se implantó con el fin, se suele decir, de disciplinar y dar ejemplo. Lo cierto es que, en general, el horario se cumple en la Administración Pública ya que el trabajo suele ser de cara al ciudadano mediante la prestación directa de servicios. Este es el caso del personal sanitario, docente, asistencial, et. Por tanto, cuando nos referimos al control horario nos solemos referir al control del tiempo de permanencia en el puesto de trabajo del personal de oficina.

El hecho de que se quiera visualizar la reforma que se quiere implantar en una Administración a través del control horario presenta una serie de inconvenientes. El más importante es el que se refiere al hecho de que se transmite que lo esencial del trabajo funcional se debe centrar en el proceso y no en el producto que se presta. Porque proceso es controlar el tiempo de permanencia en el puesto de trabajo y no el producto que en él se realiza. Se puede argumentar que es más fácil controlar el horario de entrada y de salida, y las incidencias diarias, que lo que el empleado público realiza en su puesto de trabajo. Este planteamiento muestra bien a las claras la cultura de la Administración Pública en estos aspectos. La argumentación señalada tiene un trasfondo de realidad importante, pero en modo alguno puede negar el hecho de que la Administración se legitima por sus productos y no por sus procesos internos.



Con ser cierto lo anterior, también lo es el hecho de que el personal al servicio de las distintas Administraciones públicas es consciente de que lo esencial del trabajo público no es el “estar” en el puesto de trabajo sino el “hacer” en el mismo. Es consciente que el control horario es una necesidad imprescindible, pero que si se toma como una única medida de evaluación del rendimiento resulta injusta precisamente por la aparente igualdad que somete a todos los empleados públicos. Cualquiera de estos sabe que no todo el mundo produce lo mismo en un tiempo determinado. Por ello las medidas de control horario no deben tomarse de manera aislada sino dentro de un completo paquete de medidas reformadoras cuyo objeto final debe ser medir el rendimiento efectivo de los empleados públicos. De otra manera, el control horario será visto como una medida represora e injusta porque no aborda verdaderamente el problema del trabajo en la Administración, que no es otro que el rendimiento y su medición.

Por tanto, el control de los deberes de los funcionarios en lo referente al cumplimiento de jornada y horario, así como la evaluación del absentismo, se convierten en una condición necesaria para medir la evaluación del rendimiento o del desempeño, pero no es suficiente.

En la Universidad española el control horario presenta la singularidad de la naturaleza dual del personal al servicio de la misma. La convivencia de regímenes distintos, docente y personal de administración y servicios, acarrea también distintas concepciones del asunto del horario laboral. El personal docente computa en su “horario laboral” la preparación de las clases, las tutorías y, en su caso, la investigación, además de la asistencia a las obligaciones derivadas de su pertenencia a un Departamento y, también en su caso, a los órganos de representación. En el caso de la Universidad de Extremadura el control del horario está asignado a un órgano, la Inspección de Servicios, que sólo actúa para el personal docente.

Por lo que respecta al personal de administración y servicios de la Universidad, su horario es similar al del personal de oficina del resto de las Administraciones públicas, estando regulado por el convenio o acuerdo correspondiente.

En caso de que se detecte la necesidad de establecer medidas para el cumplimiento de la jornada y el horario del personal de administración y servicios, así como la evaluación del absentismo, se sugiere que se adopten las medidas siguientes:



- ▶ Evaluación del índice real de cumplimiento del horario y jornada legalmente establecidos.
- ▶ Puesta en conocimiento a los representantes sindicales de la información anterior.
- ▶ Establecimiento de una serie de medidas reformadoras, una de las cuales debe ser el control horario, cuya finalidad debe ser la medición del rendimiento.
- ▶ Inclusión entre los indicadores de la medición del rendimiento por unidades, el cumplimiento de la jornada y del horario de la unidad.
- ▶ Establecimiento de objetivos mínimos por cada unidad de la Universidad
- ▶ Establecimiento de medidores efectivos y automatizados de la presencia de los empleados públicos.
- ▶ Seguimiento diario del control presencial, normalmente de manera automática y eventualmente con controles del tipo estadillos de firma o similares.
- ▶ Información periódica a los representantes sindicales de la información sobre el cumplimiento de la jornada y el horario.
- ▶ Información periódica a cada empleado del cumplimiento de la jornada y el horario.

El objeto de las medidas anteriores no es llegar a ejercer un control asfixiante sobre los empleados públicos, sino incluir las mismas en un plan general de reforma de la Universidad de Extremadura por lo que a su Administración se refiere. En ese plan debe destacar la medición del producto realizado por cada unidad conforme a los objetivos establecidos por la dirección de la Universidad.



11 DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE INCENTIVOS

Al tratar la cuestión del incentivo de los recursos humanos en las Administraciones públicas inevitablemente se suele tratar el aspecto de las retribuciones. Es cierto que la remuneración económica representa un elemento muy importante de la compensación que cualquier trabajador recibe por su aportación de trabajo, pero no es la única. En algunas situaciones, se observa que el aspecto retributivo es un elemento más a considerar en el reconocimiento del trabajo realizado. Hay que señalar que algunas Administraciones que han implantado complejos sistemas de evaluación al rendimiento no han asociado compensaciones económicas al mismo sin que el sistema de evaluación haya quedado desvirtuado.

En el caso de la Administración pública nos encontramos con que las retribuciones presentan una serie de características no habituales en el sector privado. Entre ellas podemos citar las siguientes:

- ▶ Un abanico salarial estrecho, lo que suele conducir a una cierta desmotivación de los niveles superiores.
- ▶ Inexistencia de una carrera funcional y, consecuentemente, de una escasa diferenciación de las retribuciones por cuerpos o categorías.
- ▶ El incremento de las retribuciones está ligado al cambio de puesto de trabajo, lo que genera una movilidad elevada, especialmente en los puestos superiores y en las grandes organizaciones.
- ▶ Las retribuciones no suelen contemplar los incentivos al rendimiento como consecuencia de un proceso de evaluación objetivo.
- ▶ Si se compara las retribuciones con los ámbitos funcionales equivalentes del sector privado encontraremos, en general, un mejor tratamiento a los salarios públicos en las categorías medias e inferiores, mientras que en el nivel superior la retribución suele ser inferior.



- ▶ Las retribuciones aparecen prácticamente como las únicas medidas de reconocimiento de los empleados públicos.

Sería necesario combinar las retribuciones económicas con medidas de reconocimiento con el fin utilizar los diversos instrumentos que la moderna gestión de los recursos humanos pone a disposición de la Administración pública. No hay que olvidar que en muchos casos el incremento retributivo choca con la opinión pública, con las limitaciones presupuestarias o financieras y con algunos aspectos de la cultura organizativa pública. De ahí que deban establecerse una serie de medidas de reconocimiento a la actividad de los empleados públicos que ayude a mejorar el clima laboral y sirva para diferenciar y valorar las buenas prácticas en el trabajo de las que no lo son.

Un buen sistema de reconocimiento es uno de los resortes sobre los cuales se fundamenta el éxito en el desarrollo de todo diseño y modelo de calidad ligado al mismo, a través del cual, no sólo se singularicen las mejoras conseguidas, sino que muestre, con cierto nivel de publicidad, esa satisfacción tanto del usuario interno como del externo, de manera individual y grupal.

En este sentido se proponen las siguientes estrategias para implantar medidas de incentivo o reconocimiento del trabajo:

- ▶ Todas las medidas de reconocimiento han de servir como incentivo al empleado público para mantener su motivación y evitar el desánimo. Se valoraría positivamente el reconocimiento de la formación en calidad y la implicación en los procesos de mejora como méritos alegables en concursos de méritos.
- ▶ Un paso más en el proceso hacia la excelencia lo constituyen las estrategias de evaluación del rendimiento y de certificación de calidad. Los reconocimientos asociados a la primera estrategia deben contemplar la publicidad de los resultados obtenidos por las unidades evaluadas. El hecho de conseguir una certificación debe significar haber dado un paso más en el proceso de mejora continua y no la consecución de una meta finalista.



- ▶ Establecimiento de premios a ideas de mejora relacionadas con el funcionamiento del servicio público de la Universidad de Extremadura, tal y como se ha puesto ya en marcha por la Universidad a través del "I Concurso de Ideas e Iniciativas para la mejora de la gestión y servicios de la Uex", aprobado mediante Resolución de 27 de abril de 2005.
- ▶ Se valora muy positivamente los procesos de *benchmarking* en marcha y se sugieren las siguientes propuestas para avanzar y profundizar en este sentido:
 - Creación de un foro de mejora en los ámbitos funcionales que se establezcan.
 - Creación de círculos o redes de calidad posibilitando el intercambio de experiencias y la comunicación.
 - Impulso del intercambio de experiencias, tanto con otros sectores de la Administración Pública y a diferentes niveles, como con el sector privado.
 - Potenciación de procesos que posibiliten la consulta en Internet de un banco de datos formado por todas las mejoras alcanzadas en la Universidad de Extremadura o en otras Universidades clasificadas por temas, así como por bibliografía especializada.