

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

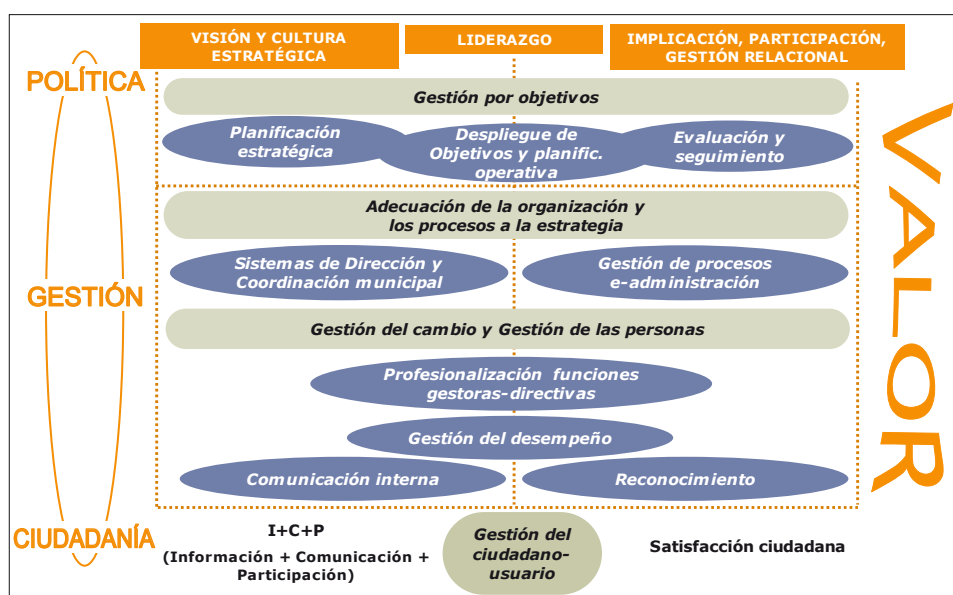


Módulo 6 **Soporte organizativo y de gestión**

1. EXIGENCIAS DE LA GESTIÓN POR OBJETIVOS EN LA ORGANIZACIÓN

La implantación de la gestión por objetivos es una tarea de avance lento, de largo plazo, como la mayoría de las experiencias pone de manifiesto.

Entre otras razones, por sus implicaciones sobre otros sistemas de gestión que deberán ir adecuándose para obtener un modelo integrado y coherente. Un modelo que conjugue aspectos estratégicos, organizativos, de gestión y operativos, de cultura de la propia organización y de las personas, como refleja el esquema siguiente:



Desde un punto de vista organizativo amplio (organización, modelo de gestión de recursos humanos, y modelo de dirección y coordinación), para que la gestión por objetivos pueda ser implantada con éxito, hay un conjunto de factores y elementos básicos que hay que alcanzar.

Resaltamos los que consideramos más importantes:

- **Un liderazgo y un compromiso claro y continuado de la alta dirección.** Es clave, y una de las causas fundamentales del fracaso. Los cambios de legislatura pueden generar transformaciones y cambios políticos muy importantes. En nuestro modelo local, a diferencia de otros, hay

1. Exigencias de la gestión por objetivos en la organización

una ruptura del sistema político, siendo los niveles técnicos y administrativos, la llamada máquina burocrática, por su carácter estable, la que mantiene la continuidad. Y dado que, al menos por ahora, no existe un marco regulador que lo obligue, el compromiso es fundamental no sólo en la dirección política, sino en el nivel de gestión y dirección técnica.

- **Un refuerzo de la cultura del valor y la orientación a resultados**, que sin renunciar a los sólidos valores de lo público (equidad, igualdad de acceso, servicio,...), equilibre y compense la tradicional cultura de tipo burocrático. En definitiva, arraigar conceptos del tipo *Value for Money* y similares.
- **Un diseño organizativo eficaz y nítido, con una clara definición de roles, funciones y responsabilidades**, en los niveles gestores y técnicos, en los niveles políticos, y en las fronteras o separación de funciones entre ambos.
- **Una asunción y revalorización de la función gestora y directiva**, acorde con los niveles de compromiso y responsabilidad que la gestión por objetivos exige. En muchos casos, esto exigirá esfuerzos en la capacitación en habilidades y competencias directivas y de gestión.
- **Un sistema de coordinación de la gestión ágil y eficaz**, imprescindible en organizaciones como los Ayuntamientos con un abanico de servicios amplio y diversificado. En definitiva, un fomento de la cultura de coordinación, tanto en vertical como en horizontal, buscando cauces de relación transversal entre unidades.
- **Un modelo de gestión de recursos humanos que consiga alinear e implicar a las personas con los objetivos de la organización**, que se apoya en unos ejes como los siguientes:
 - Información y comunicación.
 - Formación y capacitación.
 - Responsabilidad y compromiso, y delegación de poder y autonomía, en sintonía con ella.
 - Gestión del desempeño, de los equipos y personas, en la medida en que la organización disponga de herramientas que le permitan desplegar los objetivos progresivamente a nivel de equipos y a nivel individual.
 - Reconocimiento adecuado.

Algunos autores han caracterizado dicho modelo como de alto compromiso.



Principios en los que se apoya el modelo de Organización de Alto Compromiso

- Información, sobre los procesos, los estándares de calidad, la opinión de los clientes y sobre el funcionamiento y los resultados.
- Conocimientos y formación sobre su trabajo, los objetivos y el sistema global de la organización.
- Poder, delegación para tomar decisiones en lo que concierne a su tarea.
- Recompensas, ligadas a los resultados (productividad, rendimiento o desempeño), al incremento de la aportación personal y el desarrollo de las capacidades y competencias.

Fuente: Lawler, Edward E. *The Ultimate Advantage: Creating the High Involvement Organisation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Los factores anteriores no difieren de otros identificados por otras y otros autores, como los que se recogen en el cuadro siguiente.



Factores de la Organización que ayudan a la implantación con éxito de la Dirección por Objetivos

1. Existencia previa de un plan o visión estratégica para la aplicación de la Dirección por Objetivos en la organización.
2. Compromiso de la alta dirección (incluido el nivel político que, como mínimo, no habrá de prestar resistencias).
3. Las y los Directivos con capacidad, formación y motivación.
4. Elevado nivel de autonomía directiva (en muchos casos, puede ser conveniente hacer previamente una reestructuración organizativa con redefinición de algunas funciones y responsabilidades).
5. Posibilidad de vincular la asignación de recursos a la fijación de objetivos.
6. Focalización de las primeras experiencias en procesos regulares y bien conocidos que aseguren el éxito y el efecto demostración a toda la organización.
7. Centrarse sólo en actividades y temas clave de la actividad de la organización (por su impacto poblacional, por su coste,...).

Fuente: López Camps, J. y Gadea, A. *Una nueva administración pública*. Oñati: IVAP, 2001

Sobre algunos de estos elementos, estructura y modelo organizativo, clarificación de funciones y responsabilidades, y especialmente el sistema de coordinación de la gestión, tratan los siguientes apartados de este módulo, que comienza con un repaso del marco normativo de la organización municipal.

2. MARCO NORMATIVO, MODELOS Y TENDENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN

2.1. Organización de las entidades locales

LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Las principales normas que afectan a la organización de los gobiernos locales son:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 11/1999, de modificación.
- Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Ley 57/2003, de 18 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local.

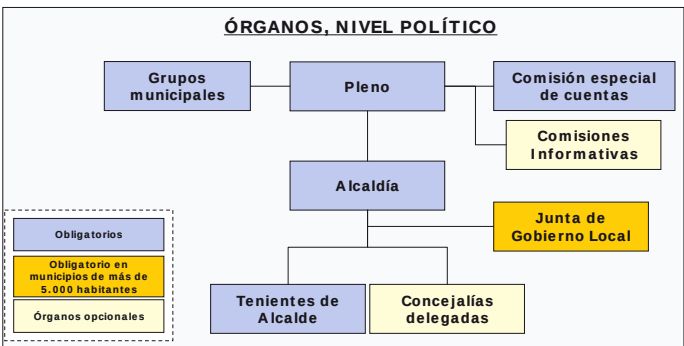
Realizamos un repaso rápido sobre los principales órganos y sus competencias básicas.

LA ORGANIZACIÓN DEL NIVEL POLÍTICO

El Pleno, presidido por la Alcaldía e integrado por todo el equipo de las y los concejales, es el máximo órgano de gobierno del ayuntamiento.

Los **Grupos municipales**, son los grupos políticos formados por las y los concejales de una misma lista electoral. Cada grupo designa a aquellos de sus componentes que han de participar en los diferentes órganos y comisiones.

Alcaldía ostenta la presidencia de la Corporación y es la primera autoridad del municipio.



La **Junta de Gobierno Local**, integrada por Alcaldía y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, tiene como principal función la asistencia a la Alcaldía en el ejercicio de sus atribuciones.

Las y los Concejales Delegados, que pueden nombrarse mediante decreto de Alcaldía, de entre los miembros de la Junta de Gobierno. Las delegaciones pueden ser de dos tipos:

- **Delegaciones genéricas.** Son delegaciones referidas a Áreas o materias determinadas, y pueden abarcar:
 - La facultad de dirigir el servicio correspondiente.
 - La facultad de gestionarlo.
 - La potestad de dictar actos administrativos resolutorios que afecten a terceros.
- **Delegaciones especiales.** Para la dirección y gestión de asuntos determinados referidos a tres grandes áreas o temas:
 - Proyectos.
 - Servicios o asuntos.
 - Distritos o barrios.

Las delegaciones genéricas deberán adaptarse a las grandes áreas en las que se distribuyan los servicios del Ayuntamiento.

La y el concejal con delegación genérica tendrá la facultad de supervisar la actuación de las y los concejales con delegaciones especiales para asuntos incluidos en su área.

Las **Comisiones Informativas**, son órganos sin atribuciones resolutorias cuya función es el estudio, informe y consulta de los temas que hayan de ser sometidos a la aprobación del Pleno, además del seguimiento de la gestión de Alcaldía, de la Junta de Gobierno y de las y los Concejales con delegaciones.

Integradas por las y los concejales, y presididas por la Alcaldía, salvo delegación, su composición se acomoda a la proporcionalidad existente entre los grupos políticos. La **Comisión Especial de Cuentas** es la única obligatoria. El resto, definidas por el Pleno pueden ser:

- **Comisiones permanentes.** Constituidas con carácter general, se distribuyen las materias que han de ser sometidas al Pleno.
- **Comisiones especiales.** Constituidas para asuntos concretos, se extinguen una vez cumplida su finalidad.

Aunque no es obligatorio ni necesario, suele haber una cierta correspondencia entre las Comisiones permanentes y las Áreas en las que se estructura el Ayuntamiento.

LA ORGANIZACIÓN DEL NIVEL TÉCNICO

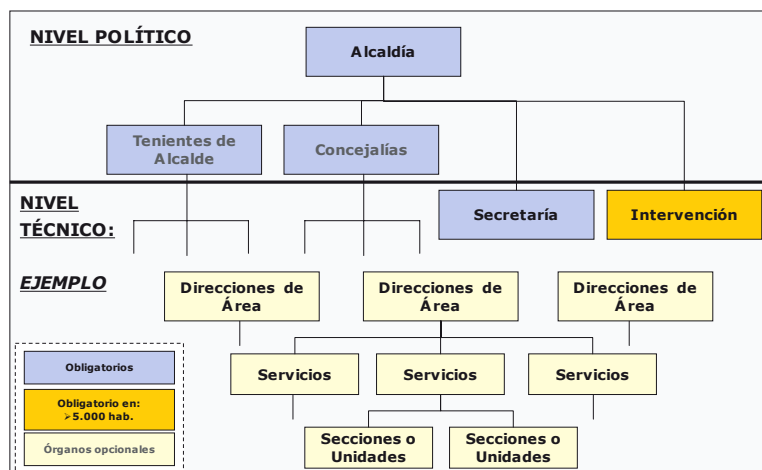
La Ley de Bases del Régimen Local no presta especial atención a la organización interna municipal, que queda a la decisión de la propia corporación. El instrumento para tal capacidad y responsabilidad es el Reglamento Orgánico Municipal, cuya aprobación corresponde al Pleno.

La legislación vigente no prevé la existencia de la figura del directivo y directiva, salvo en los municipios de gran población. Las funciones ejecutivas del ayuntamiento recaen en su totalidad en el propio consistorio.

Es habitual que en los municipios pequeños y medianos, la gestión directiva sea realizada bien por técnicos de alta cualificación (Secretaría, interventor o interventora, arquitecto o arquitecta, o aparejador o aparejadora municipal, etc.), o bien por las y los concejales delegados que asumen las tareas de dirección, no estando muchas veces muy claras las respectivas responsabilidades. En municipios de mayor dimensión, el papel de dirección suele asignarse a profesionales de la confianza del equipo de gobierno, cuyo puesto queda vinculado al del político y política que les ha nombrado.

2. Marco normativo, modelos y tendencias de la organización

Pero la estructura organizativa del nivel técnico será la que cada ayuntamiento estime más adecuada a sus necesidades y a los condicionantes existentes. Lo habitual es que se estructure en Áreas, o agrupación de servicios con algún tipo de relación, y por debajo de ellas, en Servicios, y en secciones, unidades o similares.



La futura reforma del Gobierno Local en España no parece que va a cambiar significativamente la regulación de la organización interna municipal. Cada Gobierno local ha de poder adaptar su organización administrativa a sus necesidades reales, en uso de la potestad de autoorganización reconocida a las entidades locales.

2.2. Formas de gestión de los servicios públicos locales

LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS

- Real Decreto 2/2000 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 781/1986 por el que se aprueba el texto refundido en materia de régimen local.
- Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, y la aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización corresponden al Pleno.

Los servicios públicos de competencia municipal pueden prestarse por el propio Ayuntamiento, o bien por un particular mediante contrato adjudicado en los términos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Las formas de gestión pueden dividirse en dos grandes grupos: gestión directa, y gestión indirecta, bien total, o parcial (gestión mixta). Las fórmulas de gestión mediante Consorcio pueden considerarse otra forma de gestión.

GESTION DIRECTA

1. Gestión directa simple, o sin organización diferenciada

- Es el modo de gestión por defecto.
- Realizado por los órganos propios de la administración local, sin régimen económico, presupuesto o patrimonio propios.
- Con sujeción total, por tanto, al derecho público.

2. Gestión directa con organización especializada o diferenciada

- Realizado por un órgano de la propia administración, sin personalidad jurídica propia.
- Pero disponen de contabilidad separada y presupuesto propio, integrado en el presupuesto de la entidad local, y con patrimonio adscrito.
- Con sujeción total al derecho público.
- Sus órganos de gobierno son un Consejo de Administración y una Gerencia, pero dependientes del Pleno del Ayuntamiento.
- Tiene por tanto cierta autonomía financiera y esencialmente funcional.

3. Organismo Autónomo local

- Son entidades con personalidad jurídica propia.
- Disponen de presupuesto propio aprobado por el Ayuntamiento, contabilidad propia y un patrimonio independiente formado por bienes adscritos.
- Sujetos al régimen jurídico administrativo.
- Su órgano de gobierno es un Consejo Rector, con la composición que defina sus estatutos.

4. Entidad Pública empresarial local

- Nueva figura, definida en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que viene a sustituir a los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.
- Con personalidad jurídica propia, y patrimonio independiente, constituido por aportaciones del ente local.
- Se rige por el derecho privado, excepto en el ejercicio de sus potestades administrativas, y en aspectos específicamente regulados por la LOFAGE, y en sus Estatutos.
- Régimen presupuestario y contable público, adaptado a las disposiciones de la legislación mercantil.
- Dualidad en materia de contratación: no mercantil sujeto a la Ley de Contratos, y mercantil, sólo publicidad y concurrencia.
- El personal está sometido al Derecho Laboral, a diferencia de los Organismos Autónomos.
- Regida por una Gerencia y un Consejo de Administración, con la composición que se establezca en sus Estatutos, y por la Junta General, integrada por los miembros del Pleno.

5. Sociedad mercantil local

- Sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.
- Sociedad mercantil, anónima o limitada, y como tal sujeta al derecho privado.
- La única limitación es en materia de contratación, en que deberá actuar de acuerdo a los principios de publicidad y concurrencia.
- Sus órganos de gobierno son los propios de las sociedades mercantiles: Junta General (Pleno), Consejo de Administración y Gerencia.

GESTIÓN INDIRECTA

6. Concesión administrativa

- Fórmula mediante la que la Administración encomienda a un tercero la gestión y explotación de un servicio público por su cuenta y riesgo, durante un período limitado.
- El concesionario aporta los medios materiales y humanos necesarios.
- El Ayuntamiento ha de garantizar el equilibrio económico de la concesión.

7. Concierto

- El servicio se presta por empresas o particulares que vengán realizando prestaciones análogas, y con sus medios e instalaciones.
- La contraprestación consiste en un precio global, o por unidades o actos realizados.

8. Arrendamiento

- El ente local, una vez instalado un servicio, cede su explotación a un particular por un plazo determinado y un precio establecido.
- Es por tanto una fórmula básicamente para arrendamiento de instalaciones, no de prestación de servicios de importancia.

9. Gestión Interesada (gestión mixta)

- El servicio lo presta una entidad privada a cambio de una participación en el resultado de la explotación, fija o variable, que se determina en el contrato.

10. Sociedad de economía mixta

- Sociedad mercantil o cooperativa de capital mixto, en la que el ente local participa, bien directamente o a través de una entidad local, en concurrencia con personas naturales y jurídicas.
- La participación del ayuntamiento puede ser mayoritaria o minoritaria. El capital privado se ha de amortizar en el período de la gestión del servicio.

GESTIÓN CONSORCIADA

- La gestión del servicio se presta en colaboración con otras Administraciones o entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público.
- Es una entidad pública con personalidad jurídica independiente de sus miembros.
- Los órganos de gestión estarán formados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que fijen sus Estatutos.
- A su vez, para la prestación de sus servicios, podrá recurrir a cualquiera de las fórmulas de gestión establecidas por la legislación.

2.3. Régimen jurídico de funcionarios y directivos

LEGISLACIÓN BÁSICA

- Real Decreto 214/1990 del Reglamento de personal al servicio de las entidades locales.
- Real Decreto 1174/1987 por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional.
- Ley 30/1984 de Medidas para la reforma de la función pública.

- Ley 53/1984 de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.
- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

La legislación vigente otorga a los Ayuntamientos la capacidad de autoorganizarse, definir cómo prestar los servicios y de qué recursos dotarse, incluidos los recursos humanos.

Dispone para ello del Reglamento Orgánico Municipal (ROM), y de la Relación de puestos de trabajo (RPT), cuya aprobación debe ser realizada por el Pleno. El Reglamento Orgánico Municipal tiene por objeto regular el régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos municipales, su régimen jurídico y el estatuto del concejal.

Esta potestad de autoorganización permite dotarse de los puestos que estimen conveniente, incluido el nombramiento de cargos de confianza, con las únicas limitaciones que la reglamentación interna municipal defina.

CLASES DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

- **Funcionarios de carrera.** Quienes superadas las pruebas de selección y nombrados por Alcaldía, realizan servicios de carácter permanente en la entidad.
- **Funcionarios interinos.** Los que realizan servicios de carácter transitorio y ocupan puestos reservados a funcionarios y funcionarias de carrera, vacantes o no cubiertos transitoriamente.
- **Personal eventual.** Mediante libre designación y en régimen no permanente ocupa puestos no reservados a funcionarios y funcionarias de carrera. Pueden ser:
 - Puestos de confianza o asesoramiento personal, cuyo nombramiento corresponde a la Alcaldía.
 - Puestos de tipo directivo, de Áreas o servicios complejos, cuyo nombramiento corresponde al Pleno.
- **Personal laboral.** Ocupan puestos de trabajo calificados como laborales, pudiendo ser fijos o temporales. La contratación de personal laboral fijo es mediante oferta pública.

Los funcionarios de carrera pueden ser **funcionarios con habilitación de carácter nacional**. Las subescalas existentes son:

- Secretario.
- Interventor-tesorero.
- Secretario-interventor.

La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios y funcionarias y el número y régimen del personal eventual, corresponde al Pleno de la Corporación.

Como excepción a lo anterior, la selección, formación y habilitación de los funcionarios y funcionarias con habilitación nacional corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La Administración del Estado establece las normas básicas de los concursos para la provisión de estas plazas, que son convocados anualmente de modo simultáneo por las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

2.4. Régimen de municipios de gran población

Hasta no hace mucho, la legislación en materia de organización municipal era común para todos los municipios. La Ley de Modernización del gobierno local modificó esta situación, al introducir un régimen específico para los de gran población que afecta a:

2. Marco normativo, modelos y tendencias de la organización

- Los de población superior a 250.000 habitantes.
- Las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes.
- Los de más de 75.000 habitantes de especiales circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales.

Algunas de sus particularidades son:

- El Pleno contará con un Secretario general y dispondrá de Comisiones.
- Habrá un órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, y a su concejal-secretario.
- Deberán crearse Distritos, divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada. La presidencia de cada distrito corresponderá a un concejal.
- Existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos significativas.
- Existirá una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.
- Existirá un órgano administrativo responsable de la asesoría jurídica.
- Existirán órganos de gestión económico-financiera específicos:
 - Un órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria.
 - Podrá existir un órgano específico de gestión tributaria.
 - Un órgano responsable del control y fiscalización interna, con la denominación de Intervención general municipal, con plena autonomía.
 - Y un órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Además, aparecen las figuras de Órganos superiores (Alcaldía y Junta de Gobierno Local) y Órganos directivos. Se consideran órganos directivos a:

- Las y los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- Las direcciones generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- Las y los titulares de los máximos órganos de dirección de los Organismos Autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.
- Las y los titulares de los siguientes órganos: Apoyo a la Junta de Gobierno Local, Asesoría jurídica, Secretaría general del Pleno, Intervención general municipal, y el órgano de Gestión tributaria, en su caso.

Respecto a requisitos de los directivos y directivas:

- Las y los titulares de los órganos anteriores deberán ser funcionarios de Administración local con habilitación nacional, si bien el titular de la Asesoría jurídica puede ser también funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, además de licenciado en derecho.
- Los y las coordinadoras y generales y directoras y directores generales deberán ser funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales (salvo que el Pleno permita lo contrario), a quienes se les exigirá para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

2.5. Modelos organizativos municipales existentes

Aunque los tipos de estructuras organizativas son ilimitados, dadas las posibilidades de combinación, puede hacerse una clasificación teórica atendiendo a dos ejes:

- El eje jerárquico, la estructura de niveles jerárquicos existentes.
- El eje funcional, o grado de segmentación o agrupación de las áreas y servicios.

El cuadro de la página siguiente recoge una de las posibles clasificaciones. Es una clasificación teórica, de modelos puros. La realidad que se encuentra en los Ayuntamientos suele ser menos clara, mixta o mezcla de algunos de los modelos teóricos.

Por ejemplo, y consecuencia del proceso de descentralización, es habitual encontrar gerencias al frente de organismos municipales y órganos diferenciados, incluso en entidades locales con una organización general de tipo ministerial o jerarquizado.



El personal directivo en el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público

Por leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto se podrá establecer el régimen jurídico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en sus normas específicas (...)
2. Su designación atenderá a criterios de mérito y capacidad y a principios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad.
3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Fuente: *Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público*, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del 21 de diciembre de 2006, artículo 13.

Y sin olvidar el hecho de que la frontera entre una Gerencia y una Dirección de Área, no es siempre clara, salvo que nos atengamos al tipo de relación laboral más habitual en uno y otro caso: personal eventual de libre designación en el caso de la Gerencia, y funcionarias y funcionarios normalmente en el caso de la Dirección de Área.

Esto se debe a que la figura de la dirección pública no está aún regulada. Pero esto está previsto que cambie. El Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público define la nueva figura de personal directivo, y el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local también recoge la figura de la Dirección Pública local. Pero aunque no esté aún regulado, no existen obstáculos para su utilización en los entes locales, dada la autonomía organizativa y la flexibilidad que la legislación confiere, tanto para la propia estructuración organizativa como para la contratación y fijación de sueldo por el Pleno.

2. Marco normativo, modelos y tendencias de la organización



Una clasificación de modelos organizativos municipales

Macro modelos	Modelo organizativo	Rasgos básicos del modelo	Tipos de municipios que habitualmente lo utilizan
Modelo clásico tradicional	Modelo profesional	Los funcionarios y funcionarias con habilitación de carácter nacional, secretario y secretaria e interventor e interventora, tienen una posición predominante y llevan el peso de la mayoría de la estructura administrativa.	Muy pequeños, con reducida dedicación del equipo de gobierno.
	Modelo de Alcaldía fuerte	Es una variante del anterior, en la que debido a su mayor dedicación e implicación, la Alcaldía dirige directamente la mayoría de las unidades administrativas, en algunos casos con el apoyo de un concejal. El papel de secretario y secretaria e interventor e interventora está más restringido a sus ámbitos competenciales.	Municipios pequeños, incluso algunos no tan pequeños, con dedicación significativa de la Alcaldía.
Modelo clásico de tipo ministerial	Modelo de tipo ministerial	En el modelo político ministerial la estructura administrativa está organizada funcionalmente, a modo de los ministerios o consejerías de los gobiernos. Las concejalías tienen delegaciones sobre áreas temáticas o sectoriales determinadas que dirigen, estando los y las funcionarias de dichas áreas bajo su dirección.	Es el modelo más habitual, utilizado por muchos de los municipios de tamaño medio, incluso más pequeños.
	Modelo ministerial jerarquizado	Es una variación del anterior, en la que se introduce un nivel jerárquico adicional entre Alcaldía y Concejalías, las y los Tenientes de alcalde, que asumen la dirección de grandes áreas. Las y los Tenientes de Alcalde tienen por tanto importantes responsabilidades de gestión y competencias directas sobre el funcionariado. El resto de concejales están bajo su dirección o bien tienen competencias específicas sobre programas o ámbitos concretos, o distritos.	Modelo muy habitual en municipios grandes, e incluso en los muy grandes sin estructura gerencial.
Modelo alternativo funcional	Modelo funcional	Su particularidad es que no existe delegación de concejales a áreas de gestión que corresponden con las áreas de la estructura administrativa, como ocurre en los modelos ministeriales, sino que son adscripciones funcionales. Por ejemplo, pueden convivir delegaciones de tipo territorial (barrios), con delegaciones de tipo transversal (inmigración, infancia y juventud...) u otras (relaciones y participación ciudadana, planificación y diseño de servicios, etc.)	Es un modelo más teórico que real, poco explorado e implantado.
Modelos de tipo gerencial	Gerencia única	En este modelo, toda la estructura administrativa municipal está bajo la dirección de una gerencia, que depende de Alcaldía. Las y los concejales pueden tener responsabilidades sobre áreas concretas, de modo que se crea una estructura de tipo matricial (gerencia y concejalía) en las áreas, o asumir otras funciones. Pueden existir adicionalmente gerencias al frente de los organismos autónomos o sociedades públicas, que dependen normalmente de Gerencia.	Habitualmente en municipios medianos, aunque puede encontrarse en alguno pequeño. Menos habitual en los grandes.
	Gerencia múltiple	Variación de lo anterior, con presencia de una gerencia en cada una de las áreas de gestión, normalmente agrupadas en grandes áreas. Es habitual que las y los tenientes de alcalde y la concejalía delegada estén a cargo de dichas áreas, por lo que las gerencias quedan bajo su dirección política. Y suelen existir además, gerencias territoriales, de distritos o barrios.	En municipios grandes y muy grandes, aunque puede encontrarse en alguno mediano (<i>es el modelo del Ayuntamiento de Barcelona</i>)
	Mixto clásico y gerencial	Una parte de la estructura administrativa está organizada de un modo clásico ministerial, y otras áreas se configuran bajo gerencias. Es habitual que existan gerencias al frente de los organismos autónomos, agencias o sociedades, pero hay casos en los que se gerencializa también parte de la estructura de gestión directa, como los servicios sociales, deportes, etc.	En municipios medianos y grandes.

2.6. Los modelos preponderantes en nuestro entorno

El modelo organizativo más habitual con diferencia, tanto en Ayuntamientos grandes como medianos y pequeños, es el modelo clásico de tipo ministerial, con concejalías delegadas al frente de las diversas Áreas, si bien, en función del número de concejales del equipo de gobierno y del número de Áreas, la relación no es biunívoca concejal-Área. En los Ayuntamientos más grandes, este modelo convive a veces con figuras gerenciales.

Aunque el modelo gerencial ha avanzado bastante, y se considera que ya tiene sentido a partir de municipios de 20-25.000 habitantes, no es aún habitual en Ayuntamientos de menos de 25.000, incluso 50.000 habitantes, con excepción de las figuras de la gerencia de los organismos descentralizados (organismos autónomos y sociedades públicas).

La presencia en los Ayuntamientos vascos del modelo gerencial es aún reducida, prácticamente testimonial por debajo de 50.000 habitantes. Son más habituales en otras comunidades, como Cataluña y Madrid, incluso en Navarra.

En los Ayuntamientos más pequeños, con pocos y pocas concejalías y con muy escasa dedicación, el modelo clásico, sin delegaciones, es el más frecuente.

El denominado por algunas y algunos autores del modelo funcional, es un modelo alternativo, poco habitual hasta la fecha, y por tanto más teórico que real, que tiene algunas similitudes con modelos de administración local de otros países: en los que las y los concejales forman parte del Council o Consejo de Gobierno, pero sin delegaciones sectoriales concretas. La dirección de las Áreas recae en las y los directivos y profesionales.

2.7. Tendencias en los modelos organizativos

Las principales tendencias organizativas en las administraciones locales no son muy diferentes a las habidas en otras administraciones públicas: se sitúan alrededor de los conceptos de gerencialización, agencialización, y profesionalización de la función directiva. Estas tendencias son más acusadas en los Ayuntamientos de mayor dimensión, y en los más innovadores.

La gerencialización y profesionalización de la gestión. Su objetivo es superar la segmentación de diferentes áreas mediante su integración en unas instancias de alto nivel, al frente de las cuales se sitúa una y un directivo, muchas veces una y un profesional de la gestión, en la búsqueda de las personas más idóneas para las labores de dirección. En Ayuntamientos medianos, es más frecuente en todo caso la existencia de una gerencia, mientras que en Ayuntamientos grandes, es también habitual la existencia de gerencias o direcciones de Área. Tiene ventajas pero también sus riesgos, entre ellos, el de caer en selecciones con un alto componente de clientelismo, que deterioran la confianza y motivación de las funcionarias y funcionarios. También, incorporan un mayor grado de inestabilidad en la organización, que se añade a la propia del estamento político.

La **descentralización de la gestión**, que incluye aspectos como la **agencialización**, y la **externalización**.

La **agencialización**, o constitución de organismos de gestión directa con personalidad jurídica diferenciada, es una profundización en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión, con objeto de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad, y por tanto una mayor eficacia y eficiencia.

Estos organismos están justificados cuando se desea incorporar a la gestión a entidades externas al Ayuntamiento cuya participación es clave o importante, como cuando se desean impulsar políticas públicas transversales con otras administraciones o entes. Cuando no es así, están justificados en aquellos ámbitos de gestión en los que es razonable y conveniente una clara autonomía de gestión. Bien servicios muy específicos, con fronteras muy claras, y muy independientes de las actividades centrales

2. Marco normativo, modelos y tendencias de la organización

municipales, (como Conservatorios de música, Euskaltegis, Residencias de la Tercera Edad, etc.), o bien servicios en los que la autonomía y flexibilidad son convenientes por las propias características de la actividad realizada (sociedades de promoción, de gestión de suelo o infraestructuras especiales, etc.)

Comporta también sus problemas, siendo el más evidente el que se dificulta el control de la legalidad y el control económico de estos entes. Ocurre a veces que tras crear organismos y empresas buscando ser más eficaces, y habiéndolo conseguido parcialmente, no se dispone de capacidad de dirección ni suficiente información por parte de los equipos de gobierno para evaluar lo que desde estos organismos se hace. Por ello, para implantar la dirección por objetivos, incluido el control presupuestario, de un modo global, conjunto, es conveniente repensar las estructuras organizativas, no sólo desde la óptica de la organización municipal, sino desde el conjunto de entidades (organismos autónomos, sociedades) que ejecutan las políticas locales.

La **externalización**, supone que determinados servicios públicos son desempeñados por organizaciones privadas. Habitualmente, porque se considera que pueden ser más eficientes en la prestación de determinados servicios, por su mayor flexibilidad organizativa y de funcionamiento, en contraposición con las limitaciones de la gestión pública. La externalización de los servicios públicos puede ser una buena opción para determinados servicios, siempre que se garanticen los valores públicos (derechos de los ciudadanos, equidad, igualdad, etc.) y se mantenga el dominio real sobre la planificación y la evaluación de los mismos. Esto no siempre es así, porque el control y la evaluación tienen su complejidad y coste, que también es necesario considerar a la hora de decidir sobre la externalización.

En el plano más concreto del diseño organizativo, hay que resaltar la tendencia a la **agrupación de servicios en grandes áreas** como elemento para facilitar el ejercicio de la dirección y mejorar la coordinación interna y la fluidez en la comunicación. Esta tendencia, aunque es más clara en modelos gerenciales, es general. Tienden a desaparecer las organizaciones en las que dependen directamente de la Alcaldía 12, 15 o más Servicios, siendo sustituidas por un menor número de Áreas en las que se integran los Servicios concretos. De 6 a 8 Áreas, y hasta 10, es un rango adecuado en la mayoría de los casos. Más de 10 es ya una atomización excesiva, que raras veces se justifica por criterios técnicos.

3. ASPECTOS CLAVE EN EL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN

3.1. Puntos a analizar en el proceso de revisión

El disponer de un adecuado diseño organizativo es una de las claves para un funcionamiento eficaz y eficiente de las organizaciones locales, y elemento clave para la implantación efectiva de un sistema de dirección por objetivos.

Por ello, es conveniente, como parte del proceso de reflexión estratégica, o de modo independiente y posterior, **abordar un proceso de revisión de la organización**.

Sugerimos en dicho proceso abordar la revisión de los siguientes puntos:

- **La organización política:** delegaciones de tenientes de alcalde y concejales, comisiones informativas, etc. Y además, si fuera necesario, la clarificación y diferenciación de funciones entre el ámbito político y el ámbito técnico.
- **La organización técnica:** Áreas, servicios, etc. ¿es la adecuada? ¿hay que rediseñarla? Al menos, abordar la revisión del diseño general. La revisión detallada de funciones y puestos, dentro de cada área o servicio, es algo que exige más tiempo, y no es necesario hacerlo en cada legislatura.
- **La descentralización y forma de gestión de los diferentes servicios:** los organismos autónomos, sociedades municipales existentes ¿se justifican? ¿la forma de gestión es la más adecuada para cumplir su misión?
- **La externalización de los servicios.** Es conveniente establecer una estrategia común y criterios claros y compartidos de externalización de servicios:
 - Qué servicios pueden ser susceptibles de externalizar.
 - Qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización, y con qué criterios.
 - Articular y regular los mecanismos de control y de evaluación de los servicios externalizados, incluyendo el diseño y dotación de recursos internos que aseguren dicho control.
- **Los mecanismos de dirección y coordinación de la gestión,** de forma que se asegure una adecuada coordinación entre los diferentes servicios para la gestión de todos los aspectos transversales de la gestión.

Los dos primeros puntos se comentan en los apartados siguientes.

La revisión de los criterios de descentralización y externalización debe hacerse de modo coordinado con la propia revisión de la organización; sobre ello se han dado unos apuntes básicos en el apartado anterior.

El último punto se comenta en el siguiente capítulo, de dirección y coordinación de la gestión.

3.2. Organización política y diferenciación de las funciones política y técnica

Las principales decisiones en lo que se refiere a la organización política son:

- La constitución de la Junta de Gobierno, y el nombramiento de las y los Tenientes de Alcalde y las y los Concejales delegados (delegaciones), función de la Alcaldía
- Y la constitución de las Comisiones Informativas, función del Pleno.

3. Aspectos clave en el diseño de la organización

Por su relación con el nivel técnico, la constitución de delegaciones es una de las decisiones organizativas con mayor trascendencia. La primera decisión es si se opta por el modelo de delegación, o por un modelo de tipo funcional, sin delegaciones. Si la opción es la primera, hay que conseguir un perfecto encaje entre los dos planos de gestión, el político y el técnico, y fijar de modo claro las funciones y fronteras entre la y el concejal delegado y la y el responsable del área.

Es habitual que no se piense demasiado en la organización política. Muchas veces, esta responde a las necesidades de los grupos y coaliciones, al reparto de poder entre los miembros de la lista o listas del equipo de gobierno. Esto conlleva unos riesgos que es necesario evitar:

- Si el resultado no da respuesta a las expectativas personales generadas, puede ser fuente de conflictos dentro del equipo de gobierno.
- Si por dar respuesta al necesario reparto de poder se configura una organización política que no encaja bien con la técnica, las interferencias entre ambos serán fuentes de problemas e ineficiencias continuas.

Respecto a la constitución de las Comisiones Informativas, debe buscarse una óptima coordinación entre estas y la estructura organizativa técnica. El criterio es claro: agrupar las Comisiones por ámbitos competenciales homogéneos, buscando la coincidencia con las Áreas funcionales, y evitando que un Área tenga que repartirse en dos Comisiones.

El otro aspecto fundamental que afecta al ámbito político, además de al técnico, es el de la diferenciación de funciones entre los dos niveles, político y técnico. En muchas entidades locales, estas fronteras no están claramente definidas y son fuente habitual de problemas. La diferenciación clara entre la esfera política y la ejecutiva o de gestión, es necesaria para asignar con mayor claridad las responsabilidades y competencias, y orientarlas a una gestión del municipio más eficaz y más cercana a la ciudadanía.

En sintonía con los propios cambios de la sociedad, el papel de los municipios también ha cambiado. El papel de un Ayuntamiento ya no es sólo gestionar la máquina administrativa, centrarse en la economía, eficacia y eficiencia de los recursos, sino cada vez más, gestionar el territorio e impulsar su desarrollo económico y social, orientar en una dirección de futuro, a través de un proyecto concreto, la acción coordinada de los diferentes actores locales y supralocales. En resumen, ejercer un papel activo de liderazgo social, apoyado en una reflexión y orientación estratégica, de destino, clara.

Esto exige entre otras cosas, asumir el liderazgo para construir redes de actores y coordinar sus esfuerzos, estar presente en otras instituciones de mayor rango, ejercer funciones de lobby a favor del municipio, recabar apoyos y obtener acuerdos con otras administraciones y agente sociales, competir con otros municipios en la captación de proyectos importantes, etc. Un amplio abanico de actividades que podemos denominar de gestión relacional.

Por otro lado, la ciudadanía es cada vez más exigente y juega un papel más activo. Cada vez es mayor la necesidad de relacionarse con la ciudadanía, no sólo para captar lo que demandan y necesitan, también para comunicar los objetivos, conseguir soporte para sus políticas, y comunicar y “vender” las decisiones y los resultados alcanzados.

Todo esto crea un campo de juego cada vez más amplio y rico para la **función política**, centrada en la relación con la ciudadanía, la gestión relacional con agentes y otras instituciones, la reflexión y vigilancia estratégica, y la fijación de políticas, definición de objetivos y líneas de actuación estratégica, y establecimiento de prioridades y asignación global de recursos, a nivel macro.

La función directiva y de gestión, del ámbito técnico, es básicamente planificar, dirigir y ejecutar dichas políticas y objetivos, gestionando los recursos y la estructura administrativa.

Los ámbitos de actuación o funciones del nivel político son por tanto:

- Definir las líneas políticas y objetivos y prioridades (planificación estratégica).
- Planificar y asignar recursos a nivel macro, con el objetivo de alcanzar la visión de futuro y objetivos definidos.

- Controlar los resultados de las políticas municipales y el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de primer nivel.
- Dotar de coherencia global a todas las actuaciones que realiza la institución.
- Potenciar el contacto y diálogo con la ciudadanía y las y los agentes sociales, reafirmando su rol de animación y liderazgo político.
- La representación en foros y órganos supralocales, las relaciones institucionales, y la gestión relacional externa.

Los ámbitos de actuación o funciones del nivel ejecutivo y de gestión son:

- Asegurar el éxito de las políticas, ejecutando las resoluciones de los órganos de gobierno, implementando las políticas municipales y dirigiendo los servicios que se prestan a la ciudadanía.
- Apoyar la toma de decisiones del gobierno municipal en base a la elaboración de informes, proyectos y alternativas de actuación.
- Programar en detalle las actividades y servicios.
- Establecer la asignación de recursos (económicos, etc.) a nivel micro.
- Gestionar la maquinaria de la administración municipal.
- Realizar un seguimiento continuo del cumplimiento de los objetivos y programas.

En cualquier caso, la frontera entre ambos planos no es nítida, ni igual de clara en unas y otras áreas de la gestión.

3.3. La estructura organizativa funcional o técnica

La revisión de la estructura organizativa debe hacerse tomando en consideración dos niveles de análisis principales:

- El análisis de las repercusiones y exigencias que los planteamientos estratégicos, la visión y objetivos prioritarios, y los valores a propugnar, tienen sobre la organización.
- Y el análisis y diagnóstico interno de la organización, sus puntos fuertes, sus niveles de eficiencia y eficacia operativa y sus carencias y disfunciones.

Desde una perspectiva de diseño organizativo general, la reflexión sobre la estructuración de los diferentes Servicios y Áreas puede partir de las cuatro grandes áreas o ejes de las políticas públicas locales, a saber:

1. Las políticas que actúan sobre el **territorio** y el medio urbano y en su caso rural: infraestructuras y transporte, el suelo, urbanismo, vivienda, medio ambiente y desarrollo sostenible, etc.
2. Las políticas dirigidas a atender las necesidades **personales** y mejorar la protección social y la calidad de vida: bienestar social, educación, cultura, etc.
3. Las políticas dirigidas a fomentar el **desarrollo económico** y el empleo, en las que la administración local es una parte de una cadena más amplia de agentes, y en donde por tanto, la necesidad de gestión interinstitucional es crucial.
4. Finalmente el campo **interno**, el de las políticas que buscan fortalecer el gobierno, la calidad de los servicios, la participación, etc.: organización y recursos humanos, gestión económico-financiera, sistemas de información, etc.

El número de áreas de primer nivel es variable, y depende de muchos factores, entre ellos:

- El tamaño del municipio y la dimensión del Ayuntamiento.
- La importancia y dimensión de cada una de servicios, dependiendo de las características del municipio: municipios más o menos turísticos, rurales, industriales, etc.
- El tipo de prestación de los servicios y la mayor o menor existencia de servicios prestados a través de patronatos, organismos autónomos, sociedades públicas, gestión consorciada, etc.
- Y muy importante, el modelo directivo existente, y las propias capacidades del personal directivo. En modelos de tipo gerencial, la tendencia a la agrupación de servicios en un número reducido de Áreas es en general más acusada.

3. Aspectos clave en el diseño de la organización

Existen Ayuntamientos con un número reducido de grandes Áreas, 4-6, como por ejemplo Badalona o Barcelona, pero son por lo general Ayuntamientos con modelos gerenciales, con gerentes o directoras y directores profesionales al frente de las Áreas. Pero en Ayuntamientos grandes se encuentra también el modelo de organigrama más plano con muchas direcciones y servicios dependiendo de Alcaldía (como es el caso de Donostia-San Sebastián).



Estructura organizativa de algunos Ayuntamientos de tamaño grande

Ayuntamiento	Áreas o Departamentos
Barcelona	Modelo gerencial, con un Gerente y seis Gerentes de Sectores, además de Gerencias de Distrito. Otros servicios (Cultura, Deportes, Transporte,...) gestionados por sociedades y consorcios metropolitanos. • Servicios Generales: gestión de los recursos humanos, materiales y económicos, de la información, y de las finanzas. • Urbanismo: ordenación, gestión del suelo, proyectos urbanos, vivienda. • Servicios Urbanos y Medio Ambiente: todos los de mantenimiento de la ciudad, y medio ambiente. • Promoción Económica: promoción de la actividad económica, comercial y del turismo. • Servicios Personales: asuntos sociales, salud pública, educación, deportes, etc. • Seguridad y Movilidad: seguridad ciudadana, tráfico y movilidad, incendios y protección civil.
Badalona (215.000 habitantes)	Organizado en seis Ámbitos de gobierno de la ciudad: • Gobierno: Relaciones sociales y solidarias, Derechos civiles y convivencia, Secretaría general y asesoría jurídica, Seguridad ciudadana y protección civil. • Recursos Internos. Abarca Economía, Hacienda, Recursos Humanos, Organización, TICs. • Servicios del Territorio. Abarca Promoción de la ciudad (promoción económica y de empleo, industrial y del comercio, mercados, además de transporte público); Vía Pública (mantenimiento de edificios y espacios públicos, aguas, saneamiento, alumbrado, etc.); Urbanismo y Vivienda. • Medio Ambiente y Sostenibilidad. Gestión de espacios naturales, parques y jardines, y programas y actividades de carácter transversal. • Servicios a las Personas: abarca Bienestar social y servicios sociales, Mujer y personas mayores, Juventud, Educación, Sanidad y Consumo. • Servicios a la Comunidad: Cultura, Deportes, Turismo.
Donostia San Sebastián (180.000 habitantes)	Dieciséis Áreas de actuación: • Alcaldía: Gabinete de Alcaldía, gabinete de Comunicación, Participación ciudadana. • Dirección Jurídica: Secretaría general y Asesoría Jurídica. • Régimen Interior: Recursos Humanos, Personal, Prevención de Riesgos Laborales, Atención ciudadana. • Programación, Estudios y Presupuestos. • Intervención y Contabilidad. • Dirección Financiera: Tesorería, Tributos, recaudación; Patrimonio, Contratación y Compras. • Bienestar Social: Acción comunitaria; Prevención Infancia y Familia; 3ª Edad; Inserción Social. • Juventud, Educación, Cooperación y Derechos Humanos. • Servicio de Sanidad, Medio Ambiente y Consumo. • Urbanismo. • Movilidad: Tráfico, señalización,... • Proyectos y Obras: Edificación e Infraestructuras. • Mantenimiento y Servicios Urbanos: Limpieza viaria y Gestión de Residuos; Vías Públicas (Calles, Parques y Jardines); Aguas y saneamiento; Mantenimiento de edificios, Parque móvil. • Guardia Municipal. • Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos. • Servicios Especiales (abarca Playas, Mercados,...).

También en los Ayuntamientos de menor dimensión la dispersión es muy alta. Analizando los ayuntamientos de Gipuzkoa, de más de 5-10.000 habitantes, los hay con un número reducido, 6-8 Áreas, y otros con hasta 14-16. La dimensión no es lo que lo define, pues Ayuntamientos como Legazpi o Zumárraga, tienen más áreas que Irún o Zarautz.

Ya que el tamaño no es el único factor que explica la organización, hay que pensar en otros, como el grado de “ejecutividad” de los puestos de dirección y jefaturas, el número de servicios consorciados y de gestión descentralizada, la estructura política definida, las funciones y perfiles de las y los concejales delegados, etc.

Desde nuestro punto de vista, una organización con 6-8 Áreas, hasta 10 incluso en los Ayuntamientos mayores, es un rango óptimo para éste tipo de Ayuntamientos. Un número excesivo de Áreas puede dificultar la gestión interna y la coordinación y comunicación interdepartamental, facilitando la pervivencia de formas de funcionamiento independiente, “islas” dentro del Ayuntamiento.

La tabla de la página siguiente recoge una relación detallada de Servicios habitualmente presentes en los Ayuntamientos (cuarta columna), y unas agrupaciones de los mismos en Áreas, con diferentes niveles de agregación, desde un modelo muy plano (tercera columna), hasta un modelo con Áreas más grandes (columna segunda) y otro de macro Áreas, más habitual de modelos gerenciales.

Las agrupaciones de Servicios en Áreas que recoge la tabla, son las más habituales. Algunas son de uso generalizado, como la de Vivienda con Urbanismo, o Residuos con Limpieza viaria. Pero otras agrupaciones pueden variar dependiendo de diversos factores: en estos casos se ha optado por recoger en la tabla estos servicios de modo duplicado, en las dos Áreas en las que es más habitual su presencia; son los siguientes:

- Participación ciudadana / Oficina de Atención, o Información ciudadana. Suele estar ubicada habitualmente bien en el Área de Alcaldía, o en la de Servicios Generales.
- Juventud: se suele ubicar bien con el servicio de Deportes, bien con Educación.
- Medio ambiente o Desarrollo Sostenible. Suele estar bien con Urbanismo o Servicios, bien con Promoción económica y/o desarrollo del municipio.
- Turismo, que se agrupa bien en el ámbito cultural, bien en el de Promoción y/o desarrollo del municipio.

La variedad de organizaciones que pueden encontrarse en la realidad supera a cualquier posible estructuración teórica, por lo que esta tabla tiene sólo un carácter orientador.

La estructura organizativa deberá en cada caso definirse teniendo en cuenta tanto los tipos de servicios a prestar y las usuarias y usuarios y destinatarios de los mismos, como las capacidades y competencias internas existentes, en el plano técnico y, especialmente, en el directivo y de gestión.

Lo que hay que evitar es el cambio de la organización técnica para responder a cambios de la organización política. Éstos se producen casi en cada legislatura, y no pueden trasladarse al plano de la maquinaria del Ayuntamiento, trasladando Servicios a Áreas diferentes, para replicar la organización política. El cambio organizativo debe responder sólo a criterios técnicos, de tipo estratégico y de eficacia y eficiencia.

3. Aspectos clave en el diseño de la organización



Relación de Servicios y agrupaciones en Áreas o Departamentos más habituales

Áreas			Servicios
Servicios Generales	Área de Alcaldía	Área de Alcaldía	Gabinete de Alcaldía (Relaciones Públicas, Comunicación)
			Participación ciudadana /Oficina Atención o Inf. ciudadana
	Servicios Generales / Recursos Internos	Secretaría y Serv. Jurídicos	Secretaría
			Servicios Jurídicos
		Gestión interna / Servicios Generales / Organización / Régimen Interior,...	Recursos Humanos
			Organización, Calidad,...
			Informática, TICs
(Seguridad ciudadana)	Seguridad ciudadana	Seguridad ciudadana y Protección civil	Participación ciudadana /Oficina Atención o Inf. ciudadana
			Economía o Administración (Intervención, Contab. Presup.)
			Hacienda y Finanzas (Tributos, Recaudación, Tesorería)
			Policía Local
			Tráfico (Circulación, aparcamientos,...)
			Protección civil
Servicios Personales	Servicios a las Personas (Bienestar y Promoción social, Salud, Educación)	Bienestar y Servicios sociales	Bienestar social
			Mujer, Familia, Tercera Edad, Infancia,...
			Derechos civiles/ igualdad; Inmigración /Cooperación
			Promoción social
	Servicios a la Comunidad (Cultura, Deportes)	Sanidad y Consumo	Sanidad
			Consumo/ Protección de os consumidores
		Educación, o Educación y Juventud	Juventud
			Educación
		Cultura o Promoción cultural	Cultura (Cultura y Patrimonio histórico-artístico)
			Fiestas
			Euskera / Promoción lingüística
	Juventud y Deportes	Turismo	Turismo
			Deportes
			Juventud
Servicios del Territorio, o Urbanismo y Servicios Urbanos	Urbanismo	Urbanismo	Urbanismo
			Vivienda
	Servicios Urbanos / Obras y Servicios	Servicios urbanos	Medio ambiente / Sostenibilidad
			Transporte urbano
			Aguas: saneamiento y abastecimiento
			Gestión de residuos
			Limpieza viaria
			Cementerios
		Obras y Mantenimiento	Obras /mantenimiento
			Vías Públicas: carreteras, caminos y vías públicas
			Alumbrado
			Parques y jardines
Promoción económica, o Promoción del municipio o Desarrollo estratégico	Promoción económica, o Promoción del municipio, o Desarrollo estratégico	M. Ambiente/D. Sost.	Medio ambiente / Sostenibilidad
		Promoción económica y de empleo	Agricultura y desarrollo del medio natural/ Desarrollo Rural
			Comunicaciones y nuevas tecnologías
			Promoción social y de empleo
			Promoción económica
			Comercio y Promoción comercial
			Industria y Promoción industrial
		Turismo	Turismo

4. EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

4.1. Necesidad de órganos de dirección y coordinación

Con independencia de que la organización esté adecuadamente diseñada, suele haber en la mayoría de los casos una necesidad de mejorar la coordinación de la gestión municipal. Son habituales las reflexiones que enmarcan el interés de los Ayuntamientos por diseñar e implantar un Órgano Ejecutivo a nivel administrativo cuya misión, desde la coordinación, sea la planificación de los objetivos y proyectos derivados del Programa de Gobierno y el seguimiento de la ejecución de los mismos.

La existencia de dos esferas de gestión, política y técnica, y el elevado número de servicios de naturaleza distinta, aportan complejidad a la gestión. No es por ello infrecuente que los procesos de planificación y control se resuelvan sin la coordinación y participación más adecuada. Para mejorar la coordinación, la implicación con los objetivos definidos, y superar la visión de islas que a veces existe entre las áreas, es por lo que creemos conveniente dotarse de unos soportes organizativos adecuados en el ámbito ejecutivo. Por ello, abogamos por la constitución de un Comité de Gestión interna o equivalente.

Se trataría de un órgano que asuma las labores de coordinación entre la esfera de Gobierno (Alcaldía y Concejales) y la de gestión, donde se sitúan las Áreas y Servicios funcionales, impulsando los distintos proyectos y objetivos del Plan municipal y coordinando eficazmente las actuaciones y proyectos de carácter transversal que afecten a varias áreas funcionales.

Presidido por Alcaldía, estaría compuesto por las y los responsables técnicos de las áreas, y en su caso, por miembros del Equipo de Gobierno (en función de características y circunstancias).

Su misión sería la planificación y el seguimiento general de los objetivos y proyectos derivados del Plan estratégico o Plan municipal para la legislatura, asegurando la necesaria coordinación e integración de la gestión de las personas y recursos municipales.

Además de este comité, abogamos también por la constitución de Comités de Área o Departamento, para facilitar la planificación de detalle, coordinación y mejora interna de las diferentes Áreas, y la comunicación interna entre las y los gestores y los distintos equipos y personas colaboradoras de las que se componen. En nuestra opinión, salvo en municipios pequeños con muy pocas direcciones y jefaturas, estos comités son convenientes, aunque sean con otro nombre y con un funcionamiento más liviano, a modo de Reuniones de Área.

El Comité de Gestión interna, junto con los Comités de Área, son los instrumentos que proponemos de cara a fomentar la información, participación y la consecución de los objetivos estratégicos y de mejora de la organización.

4. El sistema de dirección y coordinación

El Ayuntamiento de Irún, al abordar a partir de 2005 un proyecto de diseño e implantación de un sistema de dirección eficaz, reconoce esta necesidad de coordinación. Los antecedentes recogidos en el pliego de prescripciones técnicas del concurso reflejan una situación muy habitual, que la puesta en marcha de órganos ejecutivos de dirección y coordinación municipal como los que se proponen, quiere paliar.



Caso del Ayuntamiento de Irún: Necesidad de un sistema de dirección eficaz.

En el actual sistema organizativo del Ayuntamiento de Irún no existe un órgano administrativo de dirección que asuma las labores de coordinación de la actividad municipal. Así, una vez que el nivel político define el Programa de Gobierno para la legislatura que contiene los principales objetivos y proyectos municipales a realizar durante la misma, éstos debieran de traducirse en un Plan de Actuación Municipal que funcione como instrumento de gestión operativo con un mayor nivel de concreción. Teniendo esto en cuenta, se hace necesaria la existencia de un órgano ejecutivo a nivel administrativo cuya misión, desde la coordinación, sea la planificación de los objetivos y proyectos derivados del Programa de Gobierno y el seguimiento de la ejecución de los mismos.

Actualmente, este máximo órgano administrativo de coordinación de la actividad municipal no existe como tal, lo que dificulta una dirección y control de gestión por objetivos, en línea con el Programa de Gobierno y Presupuesto Municipal. Esto entorpece igualmente una adecuada coordinación entre el nivel político y técnico del Ayuntamiento que permita una verdadera gestión por procesos y proyectos, superando un estilo de funcionamiento basado en estructuras fijas y departamentos estancos, con carencias de relación y coordinación entre ellos.

De esta manera, se hace totalmente necesaria la existencia de este órgano ejecutivo de coordinación de la actividad municipal, que posibilite la mejora eficaz del actual sistema de dirección asumiendo las labores de coordinación entre la esfera de Gobierno (Alcaldía y Delegaciones) y la esfera de gestión en donde se mueven las diferentes Áreas y Servicios funcionales, impulsando los distintos proyectos y objetivos del Programa de Gobierno y coordinando eficientemente las actuaciones y proyectos de carácter transversal que afecten a varias Áreas funcionales. Este sistema de dirección habría de proporcionar a la esfera política municipal un adecuado control sobre la evolución de los distintos objetivos y proyectos del Programa de Gobierno, que le faciliten la rápida toma de decisiones y el impulso eficaz de las políticas de gobierno, todo ello orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en la prestación de unos servicios públicos de calidad.

Se pueden encontrar múltiples casos de ayuntamientos que se han dotado de órganos similares, tanto en municipios grandes como medianos y pequeños,

Un caso de un ayuntamiento de dimensión similar a la representativa de los ayuntamientos guipuzcoanos, es el de la localidad alicantina de Aspe, que ha constituido un Comité de Dirección formado por la dirección de Áreas. Del análisis de sus funciones y su composición, se deduce que su función básica o al menos la razón principal de su creación, es impulsar los procesos de modernización y calidad y eficiencia.

Otro ejemplo de Comité de Gestión se da en el caso de Barcelona, en donde al existir un modelo gerencial, parece obligada la existencia de un órgano de este tipo.



Caso del Ayuntamiento de Aspe (Alicante): Comité de Dirección

El Ayuntamiento alicantino de Aspe, ciudad de unos 17.000 habitantes, aprobó en febrero de 2005 una nueva organización administrativa.

La organización municipal se estructura en base a 4 grandes Áreas, cada una con sus unidades.

- Área de Servicios Generales. Formada por las unidades de: Secretaria, Informática., RRHH., Unidad Administrativa de apoyo, Policía Local, Oficina Municipal de Información. (O.M.I.), Agencia de desarrollo local.
- Área de Ordenación del Territorio y Servicios. Formada por las siguientes unidades: Urbanismo, Oficina Técnica, Servicios municipales (Alumbrado público, Mantenim. de instalaciones y edificios municipales, Talleres Municipales, Cementerio, Limpieza Viaria, Parques y Jardines, y Brigada de apoyo).
- Área de Servicios a la Persona. Formada por las siguientes unidades: Servicios sociales y gabinete Psicopedagógico, Cultura, Deportes, Educación y Juventud, OMIC, Unidad Administrativa de atención a la persona.
- Área de Recursos Económicos. Formada por las siguientes unidades: Intervención, Oficina de Gestión Presupuestaria, Oficina de Rentas, Tesorería.

En la nueva organización se define la composición y funciones del **Comité de Dirección**, un nuevo órgano colegiado del Ayuntamiento.

Comité de Dirección: Órgano superior de la estructura administrativa del Ayuntamiento, formado con los puestos de Dirección de Área y adjuntías en su caso, bajo la presidencia del miembro de la Corporación que sirva la Concejalía Delegada de Organización y Calidad, con un número máximo de seis miembros, con al menos las siguientes **competencias**:

- Principal órgano de coordinación técnica entre los diferentes departamentos del Ayuntamiento, formulando recomendaciones o validando propuestas efectuadas por alguno de sus miembros y que puedan tener incidencia en la organización administrativa del Ayuntamiento.
- Impulsor del proceso de modernización de procedimientos.
- Lidera el proceso de introducción de la cultura de calidad en el Ayuntamiento.
- Valida los informes de productividad e incentivos que se realicen por las diferentes dependencias, pudiendo modificarlos tras audiencia de las personas redactoras mediante propuesta justificada, y siempre de conformidad con los criterios establecidos por la Alcaldía.
- Establece su régimen de reuniones y sesiones.

Composición del Comité de Dirección:

- Concejal Delegado de Organización y Calidad, que actuará como Presidente.
- Dirección del Área de Servicios Generales.
- Dirección de RRHH, como adjunto a la dirección del Área de Servicios Generales.
- Dirección del Área de Ordenación del Territorio y Servicios.
- Dirección de Servicios municipales.
- Dirección del Área de Servicios a la Persona.
- Dirección del Área de Recursos Económicos.

Cuestiones relativas a los integrantes del Comité de Dirección:

- Las personas integrantes del Comité de Dirección serán nombradas y cesadas libremente por Alcaldía, dando cuenta a la Junta de Gobierno, siendo los únicos requisitos el formar parte de la plantilla del Ayuntamiento, y pertenecer al grupo C o superior.
- Se trata de funciones añadidas sobre un puesto de trabajo ya existente; ya que no es conveniente la creación de una superestructura funcional directiva que se superponga sobre la de personal; si no que del personal perteneciente al Ayuntamiento, y sin perjuicio de que sigan desempeñando las funciones del puesto que vengan ocupando, la Alcaldía mediante Resolución comunicada a la Junta de Gobierno, añade la función de pertenencia al Comité de Dirección.

4. El sistema de dirección y coordinación



Caso del Ayuntamiento de Badalona: Comisiones técnico-directivas

En el Ayuntamiento de Badalona, municipio de algo más de 200.000 habitantes, se abordó una reforma organizativa con objeto de reforzar la visión estratégica, la transversalidad y la cooperación.

Se definió una nueva estructura organizativa, integrando las nueve áreas municipales en tres ámbitos. Se estructuraron comisiones de concejales por un lado, y comisiones técnico-directivas por otro, en los tres ámbitos: Organización y líneas económicas, Política Territorial y Personas. Posteriormente, estos ámbitos se convirtieron en los seis actuales: Ámbito de Gobierno, de Recursos Internos, de Servicios del Territorio; de Medio Ambiente y Sostenibilidad, de Servicios a las Personas, y de Servicios a la Comunidad. Al frente de cada Ámbito hay un regidor responsable, y regidores al frente de los servicios.

El objeto de las **Comisiones técnico-directivas de ámbitos**, es la función gestora: Impulsar la actividad y hacer operativo el funcionamiento de la organización de acuerdo con las directrices de las comisiones de concejales.

La composición de las comisiones técnico-directivas está basada en los directores de Área (gestores de cada Área tras el concejal) y en su caso componentes de apoyo, tales como Jefes de Servicio y adjuntos, según los asuntos a tratar.

Funciones de las comisiones técnico-directivas:

- Preparar el contenido de las comisiones informativas.
- Coordinar las actividades del ámbito.
- Proponer programas en el ámbito.
- Efectuar propuestas de distribución de recursos a la comisión de concejales coord. de ámbitos.
- Supervisar memorias y evaluaciones de las actividades.
- Buscar la transversalidad de la actuación.



Caso del Ayuntamiento de Barcelona: Modelo gerencial y Comité Ejecutivo

La organización ejecutiva de la ciudad está encabezada por el Gerente municipal, y la componen:

- Por una parte, divisiones y órganos integrados en la personalidad jurídica única del Ayuntamiento. Tienen un modelo de dirección gerencial.
- Y órganos dotados de personalidad jurídica diferenciada, por razones de eficacia en la gestión de los servicios, y para permitir la colaboración con otros organismos, y la participación ciudadana.

La administración no diferenciada se estructura en seis Sectores de actuación, con un Gerente nombrado por Alcaldía al frente de cada una de ellas: Servicios Generales, Urbanismo, Promoción Económica, Servicios Urbanos y Medio Ambiente, Servicios Personales, y Seguridad y Movilidad. Además, existen Gerentes de Distrito.

Y dispone de un órgano de dirección y coordinación ejecutiva, denominado **Comité Ejecutivo**.

El Comité Ejecutivo es el órgano colegiado de dirección superior de la Administración Ejecutiva; toma las decisiones de nivel ejecutivo que tiene atribuidas, fija los criterios centrales de gestión, y coordina la actuación de los diferentes sectores de la administración municipal. Además, prepara e informa los asuntos que deban ser dictaminados por parte de las comisiones del Consejo Municipal, o deban de ser aprobados por otros órganos colegiados del gobierno municipal.

Presidido por el Alcalde o concejal en quien delegue, está integrado por los Gerentes de Sector y de Distrito y la vicepresidencia estará a cargo del Gerente Municipal.

4.2. El Comité de Gestión Interna

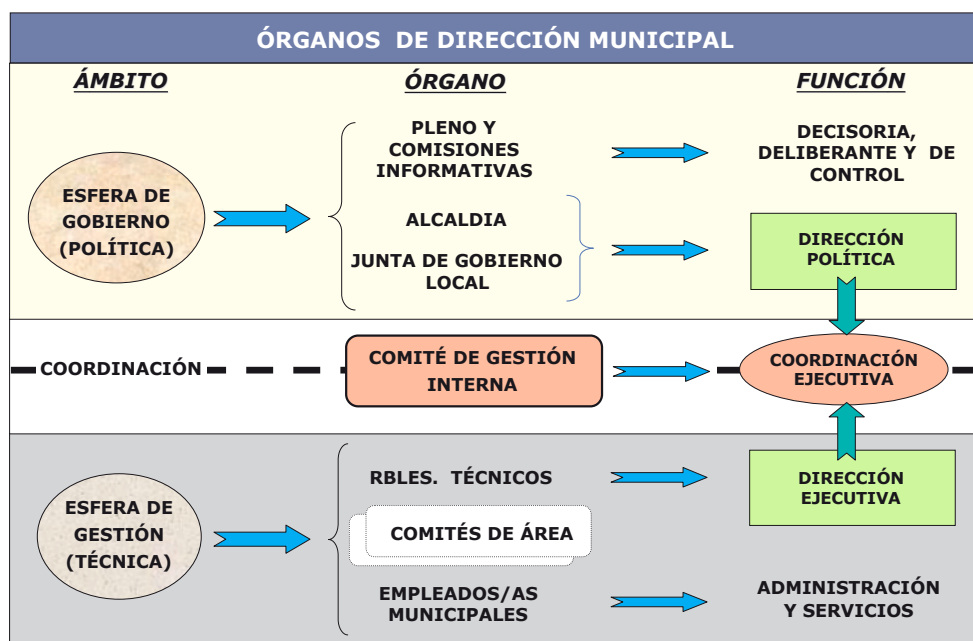
A) ENMARQUE CONCEPTUAL

El Comité de Gestión Interna (en adelante C.G.I.) sería el órgano colegiado de dirección ejecutiva de la Administración local, que adopta decisiones ejecutivas en las materias que tenga atribuidas. Presidido por Alcaldía, estará compuesto por las y los responsables técnicos de las Áreas, y en su caso por algún otro miembro del Equipo de Gobierno (en función de características y circunstancias).

El C.G.I. pretende ser un espacio de información para las y los responsables, y de coordinación para todas las actuaciones técnico-administrativas. Es una instancia cohesionadora de la actividad ejecutiva del Ayuntamiento, en la que se relacionan la dirección política y la técnica, y las diferentes áreas entre sí.

Las y los responsables o gestoras y gestores disponen de autonomía en la organización y gestión operativa de sus áreas correspondientes, y responden de su gestión ante el Comité de Gestión y/o ante las Delegaciones correspondientes. Es aquí donde las líneas políticas y los ejes estratégicos son traducidos al plano ejecutivo, y se llevan a cabo los planes y compromisos para las actuaciones concretas.

Este es el marco en el que se sitúa la responsabilidad de la gestión cotidiana de la maquinaria municipal y de la obtención de resultados que den cumplimiento a los programas y decisiones políticas adoptadas. Además, será el soporte en el que se apoyen dichas tomas de decisiones del gobierno municipal en base a la elaboración de informes, proyectos y alternativas de actuación desde una concepción integral e integradora.



B) COMPOSICIÓN, FUNCIONES, ROLES Y OPERATIVA

Composición del Comité de Gestión Interna

El Comité de Gestión Interna puede estar compuesto por los siguientes integrantes:

- Alcaldía, como gestora y gestor del Comité y articulación principal entre la gestión política y administrativa.
- Concejales, a consideración de Alcaldía y en función del esquema de delegación, distribución de responsabilidades y participación clave en el equipo de gobierno (2 ó 3 concejales).
- Responsables de las Áreas o Departamentos municipales. En principio, las y los responsables de primer nivel, y en casos especiales (servicios de dimensión y trascendencia especial), de segundo nivel.

4. El sistema de dirección y coordinación

La decisión sobre el número de integrantes y la composición del Comité dependerá de múltiples factores, como la dimensión del municipio y especialmente, la propia organización municipal, por lo que no existe un número ideal. En cualquier caso, para que el comité sea un elemento ágil y cohesionador, hay que buscar la mayor representatividad manteniendo la operatividad del órgano.

Objetivos y Funciones

Con el Comité se pretende:

- Orientar la gestión municipal al cumplimiento de los objetivos, a la mejora de su eficiencia integral y al máximo aprovechamiento de sus recursos.
- Garantizar una eficaz coordinación en la planificación y ejecución de las actividades y de la prestación de servicios municipales, desde un enfoque de co-responsabilidad y visión integrada de la gestión del Ayuntamiento.
- Constituir un foro de asesoramiento y apoyo mutuo, a través del intercambio y contraste de conocimientos, experiencias, técnicas, etc.

Para alcanzar el objetivo que persigue, las funciones del C.G.I. se centran en:

- Formulación de propuestas y objetivos técnico-económicos a integrar en los Planes de Gestión y Presupuestos.
- Control de la gestión sobre la ejecución y resultados de las actividades y servicios municipales.
- Identificación y seguimiento de programas, proyectos o servicios de carácter interdepartamental o transversal (por ejemplo, Agenda 21).
- Impulso de la mejora continua del funcionamiento organizativo y calidad de los servicios (modernización, digitalización de la administración, gestión de procesos, cartas de servicio, medición de la satisfacción del ciudadano-cliente, sistemas de quejas y sugerencias, etc.).
- Homogenización de criterios y prácticas de la Gestión de las Personas (sistema de selección, formación y desarrollo profesional, evaluación del desempeño, reconocimiento, implicación ...)

Roles y responsabilidades

Como en cualquier otro comité de características similares, la dirección y liderazgo del mismo corresponde de modo natural a su responsable máximo, en este caso la Alcaldía, y en su caso, en la persona en quien delegue.

Sin embargo, puede ser conveniente que una persona, de entre las y los responsables que lo conforman, asuma el papel de coordinador del Comité, al menos en sus inicios, en la fase de puesta en marcha y hasta su consolidación. Esto es conveniente, dado el esfuerzo de coordinación, preparación, motivación, y ajuste y adaptación de su funcionamiento que es necesario en los inicios, y que exigen una dedicación significativa.

En los casos en los que exista la figura, la Gerencia municipal sería la coordinación natural. En caso contrario, una y un responsable que, además de la posición en el organigrama, cuente con las capacidades y habilidades necesarias para este papel. Por ejemplo, las y los responsables de Organización, Calidad, Gestión interna o similares, aunque este papel de coordinación puede ser asumido también por una y un responsable político adecuado.

Las funciones de la **Coordinadora** y el **Coordinador** serían:

- Preparar las reuniones del C.G.I., convocarlas y conducir las.
- Motivar al equipo, propiciando un buen clima de trabajo y la participación e implicación de todos sus componentes.
- Definir, junto al resto de las y los responsables, los objetivos e indicadores de mejora, y realizar su seguimiento.

- Realizar el seguimiento del cumplimiento de las tareas definidas y los compromisos adquiridos.
- Colaborar con Alcaldía en la información a la Corporación del desarrollo del trabajo del Comité.
- Documentar, registrar y archivar toda la documentación generada.

Las tareas más formales, como realizar las convocatorias, preparar y distribuir las actas, y archivar la documentación, pueden ser asumidas por otra persona de menor rango.

El rol del resto de miembros o Responsables de Área o Departamento:

- Aportar información, elaborada previamente en función del orden del día, de sus diferentes ámbitos de gestión
- Participar de forma activa en las reuniones del C.G.I., aportando cuantas sugerencias consideren oportunas
- Llevar a cabo la realización de las tareas y compromisos que, como consecuencia de la actividad del equipo, se definan y se le asignen.

Algunas recomendaciones en la operativa

- La periodicidad de reuniones está principalmente vinculada al ciclo de planificación y control de gestión, por lo que es frecuente una cadencia de reuniones entre mensual-trimestral. No obstante, esta circunstancia podrá modificarse según otras necesidades relacionadas con el impulso y lanzamiento de proyectos e iniciativas transversales. Así, puede ser conveniente fijar sesiones específicas adicionales, por ejemplo con ocasión de la elaboración del plan de gestión y presupuestos.
- Con respecto al procedimiento, es conveniente que se gestione la convocatoria con antelación suficiente, en la que se define el orden del día, duración prevista y temas a tratar. De todo ello, se tomará acta, lo más breve posible, y explicitando sintéticamente los compromisos adquiridos para facilitar su seguimiento.
- La formación y el entrenamiento de los miembros del Comité de Gestión Interna, como de cualquier equipo de trabajo, son ingredientes clave del mismo. Por ello, es conveniente incidir en la adquisición de las habilidades y técnicas necesarias, dedicando recursos formativos en las fases iniciales. Esta formación debe dirigirse a capacitar a los miembros con las habilidades que les permitan, actuando como equipo, generar confianza mutua, identificar y analizar problemas y oportunidades de mejora, y buscar soluciones, y en definitiva, incrementar la eficiencia del Comité y su dinámica.

C) PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN INTERNA

El diseño y puesta en marcha del C.G.I. puede estructurarse en las siguientes fases, según el siguiente proceso:

1. Análisis y diagnóstico de la situación de partida

Objetivo: Se trata de crear una visión sobre los principales puntos fuertes y oportunidades de mejora que el modelo vigente de organización y coordinación de la gestión presenta, y establecer los criterios de diseño que servirán de base para guiar las decisiones sobre el sistema de dirección y coordinación interna más adecuado.

Contenido:

Análisis y diagnóstico de la situación con relación a:

- Estructuración política y el Organigrama Municipal, tanto el formal, como el informal.
- Configuración organizativa y distribución de funciones y responsabilidades: roles claros y compartidos entre nivel político y nivel técnico.

4. El sistema de dirección y coordinación

- Grado de corresponsabilidad.
- Necesidades de coordinación en planificación y ejecución de actividades.
- Problemas en la comunicación.
- Niveles de asesoramiento y apoyo entre las y los responsables técnicos de las áreas.
- Analizar el marco estratégico y su incidencia en el Modelo y sistema de dirección: Planteamientos estratégicos, Programa de Gobierno, Valores, etc.

2. Diseño del sistema de coordinación/gestión interna

Objetivo: Definir en detalle la configuración y funcionamiento del órgano de dirección y coordinación –el Comité de Gestión Interna–, y su encaje con el resto de órganos en el entramado organizativo general, comenzando por los aspectos más conceptuales y avanzando en su despliegue y concreción.

Contenido:

- Definición de distintas alternativas posibles del Comité, en alineación con el escenario estratégico y las conclusiones del diagnóstico.
- Contraste y validación de las diferentes alternativas (con el nivel político como de gestión). Selección de la más adecuada.
- Diseño en detalle del modelo del órgano de dirección y coordinación (C.G.I.): estructura y composición, contenidos y funciones, reglas de juego, los roles y las habilidades nuevas que se demandan, etc.
- Formalización del sistema de coordinación: elaboración y aprobación de reglamentos internos y adaptaciones organizativas y de responsabilidades que sean necesarias.

3. Implantación

Objetivo: Planificar y desarrollar las acciones a acometer para lograr una implantación y consolidación efectiva del Comité de Gestión Interna definido, e implantarlo.

Contenido:

- Planificación y calendario de las decisiones y medidas a adoptar, y de los medios que se precisen.
- Proceso de información a otros agentes municipales.
- Constitución y lanzamiento del Comité.
- Formación, entrenamiento y apoyo individual y grupal a sus miembros, con respecto a las competencias y habilidades vinculadas.

4.3. Los Comités de Área

A) COMPOSICIÓN, FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OPERATIVA

Composición

Su composición dependerá de la propia organización de las Áreas. En principio, estaría integrado por todos los miembros que están asignados a un Área. En aquellas en las que el número de personas sea elevado o existan turnos de trabajo, se puede adoptar, entre otros planteamientos, el criterio de la asistencia rotativa para los puestos más operativos.

Si el número de Áreas es reducido, y por tanto alguna de ellas cuenta con varios departamentos o servicios y un número elevado de personas, puede ser conveniente implantar algún Comité de Dirección de Área, al que asistan los responsables de departamentos o Jefes de Servicios, y en su caso, componentes de apoyo.

Objetivos y funciones

Con los Comités de Área se pretende:

- Obtener la máxima implicación y compromiso de las y los integrantes de cada Departamento con los objetivos generales del Ayuntamiento y los propios del Área.
- Permitir un mayor conocimiento de los problemas, condicionantes, recursos, etc. del Área, incrementando el intercambio de opiniones y la coordinación.
- Orientar la gestión del Área a la mejora de la eficacia, al cumplimiento de objetivos, y al máximo aprovechamiento de los recursos.
- Permitir mantener un conocimiento actualizado y cercano del desarrollo de las actividades que se llevan a cabo en el Área.

Para alcanzar el objetivo que persigue, las funciones del Comité de Área son:

- Comunicación de los objetivos anuales y puntuales/operativos del Área.
- Despliegue de los objetivos del Área a los departamentos y servicios
- Seguimiento, descargo y evaluación de la gestión realizada: variables cuantitativas y cualitativas, desviaciones sobre las previsiones, etc.
- Consenso y toma de decisiones sobre acciones correctoras, análisis de problemas y búsqueda de soluciones, mejora de la coordinación, etc.
- Reflexión sobre mecanismos que propicien la agilización de los procesos y trámites.
- Racionalización de posibles cargas de trabajo.
- Tratamiento de otros aspectos que incidan en la mejora del funcionamiento y la calidad del servicio: rediseño de procesos, formación, medios materiales, necesidades de polivalencia, etc.

Responsabilidades

La y el Responsable de Área deberá:

- Preparar las reuniones del equipo. Dirigir y conducir las mismas.
- Motivar al equipo, propiciando un buen clima de trabajo y la participación e implicación de todos sus componentes.
- Analizar y detectar ámbitos de mejora en los procesos de trabajo, estableciendo sus causas y alternativas de solución.
- Definir junto a los miembros del equipo, los objetivos e indicadores de mejora, determinando un plan de implantación y efectuando su seguimiento y evaluación.
- Elaborar las actas correspondientes, y archivar toda la documentación generada.
- Seguir el cumplimiento de las tareas definidas y los compromisos adquiridos.
- Informar periódicamente de la marcha del Área al Comité de Gestión Interna.

Los miembros del Comité a su vez tienen entre sus responsabilidades:

- Participar de forma activa en las reuniones de Área, aportando cuantas sugerencias consideren oportunas.
- Llevar a cabo la realización de las tareas/compromisos que, como consecuencia de la actividad del equipo, se definan y se le asignen.
- Aportar información, elaborada previamente en función del orden del día.

Algunas recomendaciones en la operativa

- Con respecto a la periodicidad, dependiendo de cada Área, pudiera ser bien mensual, o cada dos o tres meses, principalmente unido al ciclo de planificación y control de gestión. Es conveniente vincularlo a la dinámica y calendario de reuniones del Comité de Gestión Interna, para favorecer una acción desplegada y coordinada también entre distintos niveles de la organización.

4. El sistema de dirección y coordinación

- En relación a la operativa, las Reuniones Internas del Área se desarrollarán previa convocatoria del Responsable, enviada con antelación suficiente, en la que se definen el orden del día de la reunión, duración prevista y temas a tratar. De todo ello, se tomará acta que recoja los compromisos adquiridos para la siguiente reunión.

La importancia de la coordinación y la dinamización de las reuniones

Para el buen resultado y funcionamiento de los mecanismos de coordinación, tanto el Comité de Gestión Interna como las reuniones Internas de Área, conviene subrayar la importancia que adquieren las **funciones de dinamización** en el éxito del trabajo en equipo, por su incidencia:

- Respecto a los miembros del equipo:
 - Fijarse en los que no participan y estimularles.
 - Fijarse en los que acaparan la reunión y “hacérselo notar”.
 - Aclarar las diferencias o desinformaciones de los miembros.
- Respecto al equipo en su conjunto:
 - Tener una meta clara y compartida.
 - No perder de vista los objetivos de la reunión.
 - Prestar atención al “aquí y ahora” y comunicarlo al grupo.
 - Conocer al equipo para aprovechar fortalezas y paliar puntos débiles.
 - Mantener un clima de participación, fomentar la comunicación y la retroalimentación para avanzar en el desarrollo del grupo.
 - Generar un ambiente de confianza en el que exista reconocimiento y comunicación sincera.
 - Mantener un estilo flexible, para adaptarse al equipo según sus exigencias de dirección o de mantenimiento de la cohesión.

5. LA NECESIDAD DE CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN: DESARROLLO DE COMPETENCIAS

Los directivos y directivas y los gestores y gestoras de las administraciones públicas:

- Tienen en general una importante formación académica y técnica: son profesionales capaces, con preparación y experiencia.
- Hasta ahora, en muchos casos, no han asumido el rol directivo. Pero empieza a exigírseles el dirigir equipos, gestionar recursos y alcanzar sus objetivos con eficacia y eficiencia.
- Pero tienen pocas opciones para desarrollar sus habilidades y alcanzar el nivel de competencias que estas nuevas funciones directivas requieren.

En las administraciones locales se necesita disponer no sólo de buenas y buenos técnicos, sino de una dirección capaz de:

- Asesorar al ámbito político en un escenario en el que cada componente tenga claramente definidas sus competencias y responsabilidades.
- Alcanzar los objetivos de sus Áreas, Departamentos y Servicios, gestionando el desarrollo de las personas y las expectativas de sus clientes y usuarias y usuarios.
- Colaborar en la consecución de los objetivos generales y del resto de Áreas y Departamentos, bajo el criterio de una única Organización.

Ello exige dotarles de capacidades adecuadas para ejercer eficazmente estas funciones gestoras, desarrollando sus competencias directivas.

Cualidades más importantes que han de reunir los directivos públicos

El estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública señala como cualidades más importantes por orden de importancia:

- Capacidad de organización y comunicación (87% de las respuestas).
- Capacidad de dirigir equipos (80% de las respuestas).
- Iniciativa y automotivación (78% de las respuestas).

Por contra, las cualidades menos valoradas son:

- Formación jurídica.
- Compromiso político.

Y quedan en posiciones intermedias cualidades como:

- Experiencia dentro o fuera de la Administración.
- Creatividad.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Madrid, 1990

Los modelos de gestión de recursos humanos por competencias comienzan a tener presencia en el ámbito público, que sigue en éste campo la línea marcada previamente en el sector privado. Cada vez son más las administraciones públicas que aplican modelos de competencias para el desarrollo de sus directivos y de todos sus empleadas y empleados.

5. La necesidad de capacitación para la gestión: desarrollo de competencias



Concepto de Competencia

Integración de conocimientos (saber), habilidades (saber-hacer) y actitudes (disposición o motivación para actuar) que posibilitan la obtención de resultados eficientes en la responsabilidad o actividad que se trate.

Característica subyacente a una persona que está causalmente relacionada con un nivel estándar de efectividad y/o con un desempeño superior en un trabajo o situación.

(Por ejemplo, una persona es competente en “Atender con eficiencia la centralita de teléfonos” cuando: conoce el manejo de la centralita y dispone de habilidad práctica y agilidad en su uso,..., conoce los nº de extensión, los idiomas necesarios,..., es receptiva a las consultas, con inquietud por resolverlas,..., y fruto de todo ello, las llamadas se canalizan adecuadamente y el comunicante se muestra satisfecho con la atención recibida.)

Al contrario de lo que ocurre en otros países, no se han definido aún modelos de competencias para los empleados públicos, con carácter general, en ninguno de los niveles de la administración. Y su aplicación en la Administración Local es aún escasa.

Importancia de la gestión por competencias en las Administraciones locales, según la FEMP

La gestión por competencias, realidad presente en muchas organizaciones del ámbito privado, debe incorporarse progresivamente en las Administraciones Locales. Esta orientación modifica muchas de las pautas tradicionales en las políticas de Recursos Humanos. El enfoque por competencias obliga a repensar muchos elementos de las políticas de gestión de las personas y de los procesos formativos y de aprendizaje.

La introducción de las competencias da una nueva dimensión a la carrera administrativa, la aproxima a lo que sería un verdadero plan de carrera profesional que permite vincular la progresión en las cualificaciones profesionales con los objetivos de mejora continua en la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios que las Corporaciones Locales prestan a los ciudadanos. Esta visión de la carrera administrativa está reñida con el estrecho marco de la Relación de Puestos de Trabajo.

Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias. *Resoluciones de la VIII Asamblea General de la FEMP*. Madrid, Noviembre 2003

Existen muchos modelos de competencias para directivos y empleados públicos en diferentes países, como el del Servicio Ejecutivo Superior del Gobierno Federal de los Estados Unidos, el del Servicio Civil de Irlanda, modelos canadienses, belgas, etc. Las experiencias existentes de aplicación de modelos de competencias en el ámbito público son cada vez mayores.



Modelo de competencias del Servicio Público de Alberta (Canadá)

COMPETENCIAS ESENCIALES	COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DEL PUESTO
Adaptabilidad <i>Conformidad personal y habilidad para adaptarse al cambio de modo efectivo</i>	Desarrollo de las personas <i>Deseo de trabajar para desarrollar las capacidades a largo plazo de las personas</i>
Centrarse en el cliente <i>Conocimiento y logro o superación de las expectativas del cliente.</i>	Impacto e influencia <i>Persuadir, convencer o influenciar</i>
Comunicación <i>Transmitir y recibir de modo claro mensajes para alcanzar las necesidades de todos</i>	Innovación <i>Utilizar un pensamiento creativo y original para realizar mejoras y/o desarrollar e iniciar nuevos enfoques</i>
Conocimiento organizacional <i>Conocer la estructura y cultura de la organización</i>	Liderazgo <i>Influenciar positivamente a las personas desde un rol de liderazgo</i>
Resolución de problemas y criterio <i>Habilidad para evaluar alternativas e implicaciones, para identificar soluciones</i>	Creación de relaciones <i>Desarrollar y mantener relaciones y alianzas ventajosas para ambas partes</i>
Orientación a resultados <i>Saber qué resultados son importantes, y adecuar recursos para alcanzarlos de modo alineado con las metas de la organización</i>	Gestión de recursos <i>Gestionar de modo efectivo recursos internos y externos para alcanzar las metas organizacionales</i>
Trabajo en equipo <i>Trabajar de modo cooperativo y productivo con otros, para alcanzar los resultados</i>	Autogestión personal <i>Reflexionar sobre anteriores experiencias para gestionar y mejorar continuamente nuestro propio desempeño</i>
	Pensamiento estratégico <i>Tener una perspectiva amplia y una visión de largo plazo, evaluando alternativas e implicaciones</i>

Fuente: Personnel Administration Office. Alberta Government. *Alberta Public Service Competency Model*. Canadá: 2003. Disponible en: <<http://www.pao.gov.ab.ca/?file=learning/competencies/apscomp/aps-competencies>> [Consulta: febrero 2007]

En un ámbito más próximo, el Servicio de Formación Local de la Diputación de Barcelona ha elaborado un mapa o modelo de competencias genérico para los y las empleadas públicas locales, que le sirve para orientar sus actividades formativas para la administración local.



Competencias profesionales de los empleados públicos locales (Servicio de Formación Local, Diputación de Barcelona)

EFICACIA PERSONAL	ESPECÍFICAS
➤ Análisis y resolución de problemas ➤ Control emocional ➤ Flexibilidad y aprendizaje ➤ Innovación y creatividad	➤ Compromiso municipal y ética pública ➤ Dominio profesional ➤ Gestión de las tecnologías de la información y comunicación
GESTIÓN	RELACIÓN
➤ Dirección y motivación de personas ➤ Gestión del cambio ➤ Liderazgo de equipos ➤ Orientación a resultados ➤ Planificación y gestión de proyectos	➤ Comunicación ➤ Influencia y persuasión ➤ Orientación al servicio y al ciudadano ➤ Resolución de conflictos y negociación ➤ Trabajo en equipo ➤ Visión estratégica

Fuente: Intermanagement. Mapa de competencias para la formación de los empleados públicos locales. Diputación de Barcelona. *Papers de Formació Municipal*. Número 100, Marzo 2003. Disponible en: <<http://www.diba.cat/fl/fitxers/pfm100cast.pdf>> [Consulta: febrero 2007]

5. La necesidad de capacitación para la gestión: desarrollo de competencias

En nuestro entorno más cercano, es conocida la experiencia del Ayuntamiento de Vitoria, que a partir del año 2000 desarrolló un modelo de formación y gestión de recursos humanos basada en competencias.



Competencias esenciales Ayuntamiento de Vitoria (para uno de los ocho Grupos de Función)

Grupo Función: **Directiva**

Puestos englobados: **Directores/as; Jefes/as de Áreas A. y B.**

Capacidad de liderazgo

Habilidad para involucrar a los miembros de la organización, motivando y liderando los objetivos y desarrollo de su ámbito de competencia.

Capacidad de dirección de equipos de trabajo

Habilidad para dirigir personas y colectivos, coordinando esfuerzos, gestionando adecuadamente los recursos humanos, sabiendo delegar así como proporcionar y obtener el apoyo necesario en cada momento.

Capacidad para las relaciones humanas

Poseer Sensibilidad, Inteligencia Emocional y Habilidades de Comunicación, así como de mediación y negociación.

Capacidad de toma de decisiones

Capacidad para tomar decisiones, no inhibiéndose en los ámbitos propios de su rol.

Capacidad de planificación y organización

Capacidad de analizar y sintetizar lo importante de la realidad con la que se opera. Poseer visión de anticipación y previsión. Ser capaz de integrar, sistematizar y organizar los procesos de trabajo en consonancia con los objetivos. Tener capacidad de planificación plurianual, estableciendo mecanismos de evaluación que permitan nuevos desarrollos e innovaciones de mejora.

Capacidad de administración y gestión

Poseer capacidad para administrar con eficacia los recursos materiales y económicos, así como de optimizar el binomio recursos/resultados, situando el producto/servicio en las mejores condiciones para el cliente/ciudadano.

Sentido de la organización

Poseer sentido global de la Organización.

Conocimientos sobre legislación, normativa, métodos, técnicas y herramientas

Poseer conocimientos adecuados para el desempeño de su misión, sobre las materias de su ámbito de acción.

Capacidad de trabajo

Poseer capacidad para desarrollar trabajo.

Fuente: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Como se puede observar, la mayoría de estos modelos tienen entre sí coincidencias muy notables en la identificación de competencias básicas, si bien con diferente terminología y grado de agregación o desagregación.

Cada organización, en función de sus valores, objetivos y de la misión que otorgue a las gestoras y gestores en cuanto a liderazgo de su organización, deberá identificar, definir y consensuar qué competencias precisa y cómo las concibe. Sobre dicho modelo, se deberán centrar los esfuerzos de formación y desarrollo de las personas para alcanzar el perfil competencial de la gestora y gestor o directiva y directivo local que precisa.