

# LA ORGANIZACIÓN EVOLUTIVA COMO MARCO DE REFERENCIA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**CARLOS GÓMEZ MUÑOZ**

DG CNECT, (Comisión Europea)

**SILVIA SERRANO CALLE**

Universidad Politécnica de Madrid

Durante las últimas décadas, el cuestionamiento general al que se ha visto sometida, por diferentes motivos, la gestión pública, ha llevado a los gobiernos de prácticamente todo el mundo a abordar diferentes iniciativas de reforma, o incluso transformación, de sus Administraciones (OECD, 2017).

Aunque existen notables diferencias en cuanto a los enfoques adoptados en los distintos países para llevar a cabo estas reformas, parece existir un cierto consenso en admitir que es necesario evolucionar la organización interna tradicional de la Administración hacia nuevos modelos más adaptados a la realidad actual y los desafíos que presenta, modelos en los que la participación de los empleados públicos debe desempeñar un papel relevante y la gestión del conocimiento sea la principal herramienta para hacer frente a la complejidad creciente del entorno.

Como han evidenciado los resultados logrados por algunas de las iniciativas pioneras de transformación, esta evolución presenta numerosas dificultades. El cambio supone un desafío organizativo de gran magnitud, como se apunta en el artículo, por los retos a los que tienen que dar respuesta tanto la propia estructura organizativa, cuya flexibilidad se pone a prueba, como el personal que trabaja en la Administración, limitado por la disponibilidad de recursos. No obstante, en este camino veremos cómo es posible avanzar, con el apoyo de muchos pro-

fesionales comprometidos con la función pública y el servicio a los ciudadanos, con resultados positivos a lo largo del proceso, en una transformación evolutiva hacia modelos de organizaciones avanzadas como son los modelos *teal*, que describiremos.

Para ello, el artículo comienza señalando las características de las Administraciones Públicas y los distintos paradigmas en la gestión pública, que de alguna manera determinan las expectativas sobre el papel de la Administración. Seguidamente, presenta la teoría de organizaciones evolutivas u organizaciones *teal* de Frédéric Laloux, y profundiza en la gestión del conocimiento como un componente fundamental de la actividad de la Administración, para pasar a continuación a analizar, de acuerdo con el modelo *teal* de Laloux, los rasgos de la organización actual de las Administraciones Públicas y sugerir algunos elementos que podrían actuar como palancas para la transformación. Finalmente, el artículo describe algunas experiencias piloto en procesos de transformación exitosos en el ámbito de las Administraciones Públicas.

## EL SECTOR PÚBLICO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ↓

### La Administración Pública ↓

Habitualmente, se entiende por Administración pública el aparato organizativo del poder ejecutivo, esto es, el instrumento mediante el cual las decisiones políticas se llevan a la práctica. En una definición clásica de Otto Mayer, «la Administración es la actividad del Estado destinada al cumplimiento de sus fines». En este sentido, el concepto de Administración pública está ligado a la evolución de los Estados modernos y al principio de separación de poderes, y especialmente al desarrollo jurídico de la actividad del ejecutivo mediante el Derecho Administrativo, que nace en Francia por efecto de la Revolución francesa y del Imperio napoleónico (Cassese, 2014).

No obstante, en un sentido amplio (Sánchez González, 2007), la práctica de la administración vinculada a la acción estatal ha existido desde los tiempos más remotos: las antiguas civilizaciones mesopotámicas, Egipto, Persia y Roma, por citar algunos ejemplos, aplicaron con éxito las prácticas administrativas en la gestión de los asuntos políticos, sociales y económicos, mientras que algunos de los principios fundamentales de las burocracias modernas, como la meritocracia, fueron introducidos hace más de dos mil años en el aparato administrativo de la Antigua China.

En la España actual, el marco político, legal e institucional de la Administración pública se encuentra definido en la Constitución de 1978 en la que, además de reconocerse la pluralidad de Administraciones Públicas, de acuerdo con el modelo de organización territorial definido en su título VIII, se establecen, en su artículo 103.1, los principios generales de actuación: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.»

En este punto resulta relevante señalar la distinción que existe entre sector público y Administración pública, puesto que frecuentemente se usan, erróneamente, como intercambiables. Esta distinción se encuentra recogida en la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que completa el marco constitucional básico de la Administración, y que en su artículo 2.3 determina las entidades que deben considerarse Administraciones Públicas: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

### Características de las Administraciones Públicas ↓

Así pues, lo que caracteriza a las Administraciones Públicas españolas frente al resto del sector público es el régimen de derecho público que les aplica, destinado a establecer un conjunto de límites y garantías para el

ejercicio de las potestades especiales frente a las personas jurídicas de naturaleza privada que, en aras de satisfacer el interés general, tienen atribuidas.

Esto conduce en la práctica a la existencia de una gran pluralidad de administraciones con personalidad jurídica propia, dotadas de capacidad de auto-organización, aunque siempre respetando los principios de actuación y funcionamiento de la LRJSP. Para el cumplimiento de sus fines, estas administraciones cuentan con un conjunto de recursos económicos cuya gestión está sometida a las normas dictadas por los poderes legislativos y ejecutivos correspondientes, y con sus propios recursos humanos, cuya regulación común se encuentra en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007 (1).

En relación con las personas que prestan sus servicios en la Administración, es relevante también señalar, por las diferencias en cuanto a derechos y obligaciones que producen, y su materialización en los procesos de gestión de recursos humanos, los dos regímenes jurídicos que regulan las relaciones laborales de los empleados públicos: el régimen general del derecho laboral aplicable a todos los trabajadores, al que está sujeto el personal laboral de la Administración, y el régimen específico del derecho administrativo, al que está sujeto el personal funcionario, régimen jurídico especial que obedece precisamente al carácter institucional de la Administración y a la necesidad de preservar los valores que representa, como la imparcialidad, la transparencia y la objetividad (Crespo González *et al.*, 2016).

Este carácter institucional de la Administración constituye uno de sus rasgos más destacados, y merece especial mención. De acuerdo con las teorías de análisis institucional (Crespo González *et al.*, 2016), instituciones y organizaciones conforman la realidad social, aunque en planos diferentes. Mientras que las organizaciones están orientadas a fines concretos ligados a intereses específicos, y su estructura y funcionamiento tienen un carácter contingente que se puede planificar, adaptado a los objetivos y el entorno, las instituciones se orientan hacia el interés general de forma abstracta, materializando valores compartidos, con un carácter estructural, fruto de un largo proceso de aprendizaje social, y con vocación de permanencia. Según este enfoque, la Administración actúa simultáneamente en los dos planos: persiguiendo objetivos particulares vinculados a las políticas definidas por el Gobierno, pero siempre respetando los principios institucionales que la fundamentan. En este sentido, el cómo lo hace es tan importante como el qué hace.

Por último, para completar los rasgos que caracterizan a las Administraciones Públicas, y que ayudan a situar el contexto en el que su transformación debe tener lugar, podemos citar los siguientes (Nalda García, 2013): su carácter universalista, tanto en lo que se refiere a los beneficiarios de su actuación (todos los ciudadanos, sin discriminación por cualquier motivación o característica singular de naturaleza ideológica, social o económica) como a las materias objeto de la misma (puesto

que la acción del ejecutivo abarca todos los sectores de la sociedad); la dificultad e incluso imposibilidad en ocasiones de utilizar criterios de mercado en la gestión de aquellos bienes y servicios públicos ligados a los derechos universales (Marín y García-Verdugo, 2003); y su operación en régimen de monopolio para la prestación de los servicios que tiene constitucionalmente encomendados.

## LOS RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ↓

### Las expectativas sobre el papel de la Administración y los paradigmas en la gestión pública ↓

La necesidad de transformar las Administraciones Públicas del siglo XXI viene determinada en gran medida por la imagen que los ciudadanos tienen de las mismas en la actualidad, y sus expectativas respecto al papel que deben desempeñar en una sociedad global (Schedler y Proeller, 2000). En este sentido, resulta especialmente útil realizar un recorrido por los diferentes paradigmas en la gestión pública (Criado, 2016), y observar cómo las exigencias crecientes en cuanto a su alcance y modos de actuación han ido tensionando los modelos de organización de las Administraciones Públicas, creando un desajuste entre los retos a los que los ciudadanos esperan que hagan frente y lo que sus capacidades organizativas permiten.

El primer paradigma, la Administración pública tradicional, se corresponde con el modelo burocrático, en el que la racionalidad y el cumplimiento estricto de la ley constituyen los principios esenciales. En este paradigma se busca fundamentalmente garantizar la igualdad de los ciudadanos y evitar la discrecionalidad de los poderes públicos. Bajo este enfoque la organización se basa en la jerarquía, dando lugar a estructuras compactas y actuaciones completamente procedimentadas. La Administración adquiere su legitimidad en la medida en que ejecuta y garantiza la aplicación de las leyes aprobadas por los representantes democráticos de pueblo (Ponce Sole, 2014).

Con el desarrollo del Estado del bienestar, la Administración pasa a convertirse en prestador de servicios públicos. Con este nuevo cometido, su legitimidad ya no descansa únicamente en su rol de garante de la ley, sino también en proporcionar a los ciudadanos los servicios que estos esperan. Las normas que programan la actuación administrativa según el modelo burocrático resultan insuficientes para gestionar la complejidad asociada a la prestación de servicios, lo que da lugar a un aumento de los espacios discrecionales de decisión por parte de los gestores públicos. Surge así el denominado paradigma de la Nueva Gestión Pública, que busca introducir enfoques y herramientas procedentes del sector privado, con el objeto de mejorar la calidad y eficiencia de la Administración (Osborne & Gaebler, 1992). La prestación de servicios tradicionalmente en manos del sector público se transfiere al sector privado, y la organización administrativa se distribuye mediante la creación de agencias dotadas de un alto grado de

autonomía, que operan incorporando criterios de gestión empresarial.

En paralelo con la Nueva Gestión Pública, comienza a desarrollarse un nuevo paradigma que busca dar respuestas diferentes a los mismos problemas derivados de la sostenibilidad del Estado del Bienestar, la Gobernanza Pública. Frente al enfoque economicista inspirado en el sector privado de la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza Pública incide en el papel del entorno y en la necesidad de establecer redes de colaboración con diferentes actores públicos y privados para dar respuesta a los desafíos sociales. Según este enfoque la Administración actuaría como dinamizadora de esas redes, desde una posición más de influencia que de jerarquía y control, fundamentándose su legitimidad en la calidad de la interacción entre los diferentes actores. Algunos autores (Criado, 2016) distinguen aquí un nuevo paradigma emergente, la Gestión Pública Inteligente, ligada a la innovación tecnológica de los últimos años (web 2.0, redes sociales digitales, innovación abierta, economía colaborativa en red) y que se está materializando en el concepto de gobierno abierto, basado en los pilares de transparencia, participación y colaboración (Comisión Europea, 2013). Vinculada con el gobierno abierto se abre paso la idea de «gobierno como plataforma» (Lathrop y Ruma, 2010), donde la Administración cataliza el flujo de la información producida por y para los ciudadanos, y proporciona, además, las infraestructuras digitales esenciales para que se construyan sobre ella los servicios destinados a satisfacer las demandas ciudadanas, provistos por el sector público o privado según sea más oportuno.

Es importante señalar que los paradigmas anteriores no deben verse como excluyentes, ya que inciden en diferentes aspectos de la actuación administrativa. Aunque la Administración promueva redes de cooperación para abordar los problemas sociales, no podrá obviar los criterios de calidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos, y deberá seguir desempeñando su papel de garante de la ley. Ello introduce una enorme complejidad a la hora de configurar las estructuras administrativas, pues cada uno de estos roles plantea diferentes exigencias sobre las competencias organizacionales. A ello se une la enorme diversidad de las áreas de actividad en las que interviene, lo que motiva que en la práctica sea tal vez más adecuado hablar de una federación de organizaciones, que comparten objetivos y principios comunes, que de una única organización (Arenilla Saéz *et al.*, 2014).

### La complejidad del entorno de operación de la Administración ↓

Esta federación de organizaciones que se configura debe operar en un entorno político, social y económico que es cada vez más impredecible, complejo y que se extiende más allá de las fronteras nacionales (OECD, 2017). Como respuesta al impacto de la globalización, contestada por amplios segmentos de la población, los ciudadanos esperan que los gobiernos sean capaces de reactivar el crecimiento económico y asegurar que

los frutos del mismo, tanto en términos de empleo como de beneficios, se distribuyan de manera más igualitaria.

Los ciudadanos valoran el progreso científico y técnico y pueden experimentar muchas de las ventajas en su vida diaria gracias a la innovación técnica. La necesidad de llevar a cabo la transformación digital de la Administración en su interacción con los servicios que facilita a los ciudadanos (2), es percibida como una respuesta natural a un entorno cambiante (Welch *et al.*, 2005; Tolbert y Mossberger, 2006).

La ciudadanía también espera de sus gobiernos que sean capaces de dar una respuesta a los efectos disruptivos del cambio tecnológico - entre ellos, el impacto sobre el empleo del aumento de las tareas susceptibles de automatización con el desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial (McKinsey Global Institute, 2017) - preservando los derechos y libertades y los sistemas de protección social. El envejecimiento de la población, el alto desempleo juvenil y los elevados niveles de deuda pública, en el plano nacional, y el cambio climático, el fraude fiscal y el terrorismo, problemas globales que exigen una acción internacional concertada, condicionan fuertemente la acción política y la asignación de recursos. En los países desarrollados la insatisfacción de la ciudadanía con muchas de las respuestas está conduciendo a la desconfianza en las instituciones públicas y a la polarización de la opinión pública en cuestiones sociales como la integración económica y el control de los flujos migratorios (UE, 2017).

## LAS ORGANIZACIONES EVOLUTIVAS Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

### La teoría de las organizaciones evolutivas de Laloux

Si bien el cambio en cualquier organización siempre plantea dificultades, en el caso de las Administraciones Públicas, por las razones que se han ido exponiendo, resulta especialmente complicado. Al mismo tiempo, como se ha señalado, supone todo un desafío evolucionar y convertirse en la Administración que esperan los ciudadanos en el contexto actual de sociedad conectada, donde las Administraciones Públicas deben gestionar interacciones con los ciudadanos («Government-to-Citizens», G2C), con las empresas («Government-to-Business», G2B) y con otras Administraciones («Government-to-Government», G2G), pero también hacia su organización interna («Government-to-Employee», G2E).

Para que la transformación de la Administración tenga éxito, a nuestro juicio, resulta necesario adoptar un enfoque integral, capaz de dotar a la Administración de la flexibilidad necesaria para evolucionar, teniendo en cuenta su funcionamiento actual, con los distintos roles que puede presentar (burocracia tradicional, prestador de servicios, dinamizador de redes), y que al mismo tiempo proteja su identidad singular, sus aspectos institucionales y sus valores.

Se necesitan nuevas teorías capaces de proporcionar esa visión integradora que dé respuesta a los nuevos desafíos. Entre estas teorías, queremos destacar la teoría de organizaciones evolutivas «Teal Organizations» de Frédéric Laloux (2014) como modelo para superar las limitaciones de los esquemas conceptuales tradicionales y hacer frente a la complejidad creciente que amenaza con atenuar el funcionamiento de las organizaciones.

Según el modelo de Laloux, las organizaciones *teal* actúan como seres vivos, adaptándose a su entorno gracias a las capacidades de sus miembros para autoorganizarse y autogestionarse en la consecución de los fines que constituyen su razón de ser. Para ello, las estructuras tradicionales de planificación y control se sustituyen por grupos pequeños de trabajadores que asumen las funciones de gestión, capaces de adoptar diferentes roles en función de las necesidades. Las decisiones se toman mediante procesos de consulta con la participación de los involucrados (en línea con el concepto de inteligencia distribuida que se ha incorporado en la sociedad de forma natural con el desarrollo de Internet), y la coordinación se logra no a través de la jerarquía tradicional, sino a través de la comunicación frecuente con los compañeros, el intercambio de conocimiento, y el compromiso de los empleados con la misión y los valores.

Entre los resultados de la investigación realizada por Laloux con organizaciones que están poniendo en marcha y siguiendo los principios del paradigma evolutivo *teal*, con distinto grado de adaptación a sus procesos, destaca que no solamente están consiguiendo crear entornos de trabajo que generan una gran satisfacción entre sus miembros sino que, además, estas organizaciones son capaces de operar y mantener en el tiempo los avances obtenidos de acuerdo con esos principios, lo que consolida y refuerza la calidad de los objetivos, así como los resultados alcanzados. De esta forma, las organizaciones pioneras en procesos de transformación al modelo *teal* consiguen a lo largo de todo su recorrido un desempeño al menos igual, y con frecuencia superior, al de organizaciones similares de su sector, lo que evidencia su elevada capacidad de resiliencia para adaptarse a los cambios experimentados en su entorno.

Aunque pueda parecer que las prácticas *teal* se orientan a pequeñas organizaciones, y por lo tanto resultan inapropiadas para entidades de la dimensión de las Administraciones Públicas, lo cierto que la investigación de Laloux identifica varios casos de éxito en empresas con miles de trabajadores en plantilla: AES (40.000 empleados), BSO/Origin (10.000 empleados), Buurtzorg (7.000 empleados), lo que evidencia que los conceptos *teal* pueden aplicarse a organizaciones de cualquier tamaño.

### La gestión del conocimiento como capacidad adaptativa esencial en la Administración

El intercambio de conocimiento, pieza fundamental de las organizaciones *teal*, y en un sentido más general la gestión del mismo, resulta especialmente relevante en el caso de las Administraciones Públicas.

A pesar de no existir una definición comúnmente aceptada del concepto de conocimiento, una aproximación frecuente a su significado es la basada en la «jerarquía DIKW» (Rowley, 2007), donde se sitúa el conocimiento en relación con los datos, la información, y la sabiduría. Según este modelo, los datos, que nacen de la observación, se estructuran para crear información, que es interpretada por las personas, en el contexto de una aplicación determinada, para crear conocimiento. La sabiduría permite entonces, a la luz de principios y valores, enjuiciar la aplicación del conocimiento acumulado.

El conocimiento así entendido es siempre un conocimiento de carácter práctico, orientado a la resolución de problemas, la toma de decisiones y en última instancia a la acción. Si aceptamos, como se mencionaba al principio del artículo, que la Administración es el instrumento para llevar a la práctica las decisiones políticas, parece evidente que las iniciativas para incrementar el volumen de los datos manejados, por ejemplo, con tecnologías de «Big Data», y la apertura de los mismos, con políticas de Datos Abiertos, o para desplegar sistemas de información cada vez más sofisticados, tanto en su uso interno como en su relación con los ciudadanos (3), deben complementarse con iniciativas orientadas a mejorar la gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas, con especial atención a los empleados públicos, donde en última instancia dicho conocimiento reside. Esto supone intervenir, por una parte, sobre el conjunto de competencias y habilidades de los empleados públicos, y por otra, sobre el entorno organizativo en el que actúan.

Respecto a las competencias y habilidades de los empleados públicos, además de las competencias técnicas tradicionales asociadas a su puesto (conocimientos jurídicos y administrativos, de las políticas públicas de su sector de actividad, etc.), el paradigma de la gobernanza obliga a desarrollar nuevas habilidades relacionadas con la gestión de redes (Crespo González *et al.*, 2016), como son: la sensibilidad multicultural, la capacidad de negociar, el saber gestionar y liderar el conflicto o la capacidad de generar credibilidad. Al mismo tiempo, el avance de la Administración digital exige a su vez el desarrollo de competencias digitales como la gestión de la información, la comunicación digital, la creación de contenidos, el uso de herramientas de web 2.0 y la ciberseguridad (Salvador y Ramírez, 2016). Sin olvidar otras competencias necesarias para su desempeño como son: la visión estratégica, la orientación a objetivos, la resolución de problemas, la planificación y gestión del tiempo y del estrés o la capacidad para comprender el interés general y comportarse de acuerdo con los principios y valores que deben gobernar la función pública (Prats i Catala, 2005).

En relación con las actuaciones en el entorno organizativo de la Administración Pública, la transformación en este ámbito constituye el objetivo principal del presente artículo, por lo que dichas actuaciones se analizan en detalle más adelante.

## Los empleados públicos como trabajadores del conocimiento

Aunque la importancia de la gestión del conocimiento abarca todas las áreas de actuación de la Administración, es especialmente ilustrativa su relación con la dimensión institucional y el rol exclusivo de garante de la aplicación de la Ley, de acuerdo con el paradigma de Administración clásica según el modelo burocrático.

En efecto, la aplicación de la Ley ejercida por la Administración puede realizarse con dos aproximaciones: mediante la subordinación de cada caso particular a las reglas generales, aplicando directamente los procedimientos, o mediante la valoración individualizada de cada caso de acuerdo con los principios expresados en las reglas, considerando los distintos intereses en juego (Snellen y Van de Donk, 1998).

En la primera aproximación estaríamos hablando, por lo tanto, de situaciones en la que el resultado está objetivamente determinado por lo definido en las normas, de tal manera que cualquier empleado público, actuando con imparcialidad, produciría el mismo efecto. Sería, en cierto modo, equivalente a una producción en serie. Desde el punto de vista organizativo, de acuerdo con las configuraciones básicas propuestas por Mintzberg (1991), se trataría de una organización maquina, basada en la estandarización de los procesos de trabajo.

En la segunda aproximación, sin embargo, debido a la imposibilidad de anticipar las normas adecuadas a todas las situaciones posibles, se requiere el juicio experto de un empleado público que determine cómo debe aplicarse el marco legal en ese caso concreto. Estaríamos, en este caso, en un escenario equivalente a la producción por trabajos o bajo pedido de Mintzberg, y la configuración organizativa sería una organización profesional, basada en la estandarización de las habilidades y conocimientos de los trabajadores.

Debemos tener en cuenta además que la Administración, en esta acepción clásica de garante de la aplicación de la Ley, es esencialmente una organización que gestiona información, gran parte de ella de carácter documental. El ejemplo paradigmático quizá sea el procedimiento administrativo, con sus fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización, en el que la información es recogida, producida, almacenada y distribuida mediante documentos elaborados por los interesados y por la propia Administración.

Es por ello que, dado su carácter intensivo en el uso de la información, los procesos estandarizados objetivamente determinados por las normas, características de la Administración actuando como burocracia mecánica, son susceptibles de ser automatizados total o parcialmente mediante las TIC, desarrollando sistemas de información que apliquen directamente, a través de reglas de decisión, las instrucciones recogidas en las normas legales. Es lo que se conoce en

la legislación española como actuación administrativa automatizada, y que en la actualidad ya se está empleando en determinados procedimientos del ámbito tributario y de la seguridad social.

Además de las implicaciones de carácter institucional que conlleva el hecho de que la aplicación de la Ley se desplace hacia los programas informáticos, lo que según De Mulder (Snellen y van de Donk, 1998) constituye la legislación de cuarta generación, después de las tres generaciones anteriores: la ley oral, la ley escrita, y la ley impresa, la automatización derivada de la implantación de las TIC en la Administración conduce a un escenario en el que la imagen tradicional del empleado público como un estricto aplicador de las reglas y los procedimientos tiende a desaparecer, desplazando así el peso de la Administración como organización maquina hacia la Administración como organización profesional, reforzando, por tanto, el papel de los empleados públicos como trabajadores del conocimiento (Moreno, 2017).

### La productividad de los trabajadores del conocimiento

En un artículo clásico, Peter Drucker (1999) exponía su visión de los factores que inciden en la productividad de los trabajadores del conocimiento, comparándolos con los factores que determinan la productividad de lo que él denomina por oposición trabajadores manuales.

La productividad de los trabajadores manuales estaría determinada por la aplicación de las técnicas clásicas de organización industrial, es decir, el análisis de la tarea descomponiéndola en sus partes elementales; su optimización, eliminando todo aquello que no aporta valor, y reestructurando la secuencia de operaciones para lograr la máxima eficiencia; y su estandarización, en el sentido de que todos los trabajadores encargados de la ejecución de esa tarea están obligados a realizarla de acuerdo con el estándar. Se trata, en definitiva, de la forma de proceder habitual de la organización maquina.

La productividad de los trabajadores del conocimiento, en cambio, estaría determinada por factores totalmente distintos, y en muchos casos, en oposición con los factores que incrementan la productividad del trabajador manual.

El trabajador del conocimiento necesita tener autonomía para definir su propia tarea, así como el modo de ejecución, frente a la tarea perfectamente definida de manera externa al trabajador manual. La innovación es responsabilidad del propio trabajador del conocimiento, para lo cual necesita un aprendizaje continuo. En el caso del trabajador manual, se asume que son otros (la tecnoestructura) los que innovan y los que determinan la formación que el trabajador debe recibir. En el caso del trabajador del conocimiento, la calidad, difícil de determinar, es al menos tan importante como la cantidad, siendo en muchos casos la esencia del resultado (v.g. la docencia); en el caso del trabajador manual, el objetivo es esencialmente cuantitativo, dentro de los pará-

metros de calidad mínima exigida. Finalmente, frente al enfoque del trabajador manual como «coste» de producción, fruto de la consideración de que los trabajadores manuales son esencialmente intercambiables, el trabajador del conocimiento, que lleva los medios de producción consigo (su conocimiento), exige que sea considerado como un «activo» que hay que cuidar y desarrollar.

Esta oposición entre los factores que promueven la productividad en la organización maquina y en la organización basada en el conocimiento genera evidentes tensiones en aquellas organizaciones como la Administración que deben operar de acuerdo con los dos modelos: como burocracia clásica, según procedimientos perfectamente reglados, pero sin renunciar a recurrir a los conocimientos expertos del empleado público para hacer frente a las situaciones complejas no previstas en las normas. A ello se une, como se ha expuesto anteriormente, la necesidad de que la Administración se abra más a la sociedad adoptando papeles de impulso y dinamización de redes de gobernanza, lo que sin duda incide también en la configuración organizativa que debe adoptar la Administración frente a esta demanda. Estas transformaciones pueden ser de muy distinto alcance, desde favorecer la participación activa de los ciudadanos en la mejora y diseño de los servicios públicos, por ejemplo, a través de redes sociales (Reedick *et al.*, 2017; Bonsón *et al.*, 2015), a acciones específicas en determinados servicios al ciudadano, por ejemplo, en servicios de atención directa (Giesbrecht *et al.*, 2016) entre otras.

### LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE ORGANIZACIONES EVOLUTIVAS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### Rasgos de la organización actual de las Administraciones Públicas de acuerdo con el modelo *teal*

Si bien como se ha mencionado con anterioridad resulta más apropiado pensar en la Administración como una federación de organizaciones, cada una de ellas con sus propias particularidades en cuanto a configuración organizativa, se pueden encontrar algunos rasgos comunes (Arenilla *et al.*, 2014; Crespo *et al.*, 2016; Areses *et al.* 2017).

Para caracterizar estos rasgos en el contexto de las organizaciones evolutivas, seguiremos una aproximación simplificada (escogiendo únicamente los elementos más relevantes) del modelo utilizado por Laloux, obviando las etapas intermedias de desarrollo que, no obstante, es condición necesaria que la organización haya superado para avanzar en el proceso de transformación hacia el nivel más avanzado del paradigma, las organizaciones *teal*.

Con el objetivo de determinar el grado de proximidad de las Administraciones Públicas españolas a las organizaciones *teal* hemos realizado una comparativa entre ambas (4), contrastando los rasgos más significativos que caracterizan a las Administraciones Públicas espa-

ñolas en los distintos ámbitos del modelo de Laloux con las prácticas de las organizaciones *teal* en esos ámbitos. Esta comparativa nos permite determinar no solo la distancia que separa a las Administraciones Públicas españolas de las prácticas *teal*, sino sugerir algunas de las medidas que pueden acelerar su transformación escalonada, acercándolas al nuevo paradigma.

El resultado de nuestro análisis se muestra en las tablas 1 a 4.

### Palancas para la transformación

Debido a las notables diferencias en su naturaleza jurídica, carácter institucional y contexto en el que operan, entre las Administraciones Públicas españolas y las organizaciones evolutivas que Laloux identifica en su estudio, resulta evidente que no todas las prácticas *teal* pueden aplicarse directamente a la Administración. Por ejemplo, los métodos de reclutamiento de las organizaciones *teal*, basados en entrevistas realizadas por los futuros compañeros para valorar el grado de ajuste a la organización y su cultura, plantean dificultades a la hora de objetivar el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, y pueden conducir fácilmente a la cooptación.

No obstante, es posible identificar, entre estas prácticas *teal*, algunas cuya aplicación no debería plantear grandes dificultades, al no entrar en contradicción con el marco general de actuación de las Administraciones Públicas, e incluso otras que de alguna forma están alineadas con el modo habitual de proceder en la Administración.

Así, respecto a la estructura de la organización (Tabla 1) es posible compatibilizar el respeto a la jerarquía organizativa establecida en las disposiciones legales con un mayor desarrollo del trabajo en equipo, po-

tenciando sus capacidades de autoorganización. Hay que tener en cuenta que en las organizaciones *teal* no desaparece la figura del representante o representantes legales, quienes asumen la responsabilidad por la actuación de la organización; básicamente los máximos responsables evitan conscientemente hacer uso de su autoridad para imponer su criterio. Igualmente, es posible introducir prácticas conducentes a potenciar la coordinación informal, la gestión simplificada de proyectos y la descentralización de funciones de personal de apoyo o *staff* en aquellas áreas de actuación que no están completamente determinadas por las normas reguladoras de los procedimientos administrativos como, por ejemplo, el desarrollo de aplicaciones informáticas para soportar las operaciones.

Las mayores dificultades se observan en lo que se refiere a los procesos de gestión de recursos humanos (Tabla 2). Las distancias entre la organización *teal* y las Administraciones Públicas son muy significativas, tanto el compromiso de la organización con sus empleados públicos, como la evaluación y planificación estratégica organizativa de los RRHH que serían necesarias para pasar a un nivel menos alejado de la organización *teal*. Teniendo en cuenta que el desarrollo del EBEP está pendiente en la mayor parte de las Administraciones, sería posible introducir en este desarrollo algunos de los principios de funcionamiento de las organizaciones *teal* en elementos como la gestión del desempeño o la carrera horizontal, por ejemplo, sin necesidad de pasar por estadios evolutivos intermedios. Así, se podrían incorporar en la evaluación individual de los trabajadores las opiniones de los pares para reforzar el funcionamiento en equipos, o se podría gestionar la movilidad mediante reasignaciones de roles en lugar de puestos, lo que permitiría una mayor granularidad y, por consiguiente, un mejor ajuste a las necesidades del trabajador y la organización. Por otra parte, el sistema retributivo actual de

**TABLA 1**  
**ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LAS ORGANIZACIONES TEAL RELATIVOS A LA ESTRUCTURA**

	Administraciones Públicas españolas	Organizaciones teal
Estructura de la organización	Basada en la pirámide jerárquica tradicional, con líneas de reporte y atribución de competencias (a alto nivel) explícitas, formalizadas mediante disposiciones legales.	Equipos que se auto organizan. Cuando es necesario, se apoyan en coaches sin autoridad ni responsabilidad directa sobre resultados.
Mecanismos de coordinación	Principalmente mediante órganos formales (Consejos, Comités, Comisiones) que mantienen reuniones periódicas. Procedimientos reglados.	No hay reuniones del equipo directivo. La coordinación y las reuniones tienen lugar <i>ad hoc</i> cuando surge la necesidad.
Gestión de proyectos	Muy heterogénea, desde unidades en la que no se gestionan proyectos hasta las unidades responsables de grandes proyectos de infraestructuras que cuentan con un gran número de recursos y herramientas para su gestión. Actuación con planes y presupuestos muy detallados	Simplificada. Sin responsables nominales de los proyectos. Los empleados se enrolan en los proyectos de acuerdo con sus intereses y posibilidades. Planes y presupuestos muy poco detallados.
Funciones de staff	Aseguran la normalización en las operaciones y minimización de la discrecionalidad. Existencia de unidades especializadas por funciones: recursos humanos, finanzas, TIC, contratación, etc.	La mayor parte de las funciones son desempeñadas por los propios equipos, o por voluntarios. Las pocas personas que mantienen roles de <i>staff</i> tienen papeles de consejeros, no ejecutivos.

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 2**  
**ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LAS ORGANIZACIONES *TEAL* RELATIVOS A LOS PROCESOS DE RECURSOS HUMANOS**

	<b>Administraciones Públicas españolas</b>	<b>Organizaciones <i>teal</i></b>
Reclutamiento	De acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, articulados mediante pruebas de selección (oposiciones, concursos) en las que la valoración de conocimientos teóricos tiene un peso elevado. No se recluta para un puesto concreto, sino para formar parte de un colectivo que puede ocupar puestos diferentes.	Entrevistas con los futuros colegas, donde se valora sobre todo el ajuste del candidato con la organización y su propósito.
Incorporación	Formación inicial genérica y de carácter principalmente teórico, (complementada en ocasiones con estancias de prácticas en unidades administrativas)	Foco en habilidades relacionales y la cultura corporativa. Programas de rotación para asegurar la inmersión de los recién incorporados en la organización.
Formación	Prácticas formativas diseñadas por unidades especializadas, centradas en conocimientos y habilidades, en ocasiones sin conexión entre sí para formar itinerarios formativos. Más utilizada como medio de promoción que de aprendizaje. Ligada principalmente a las preferencias del empleado y no a las necesidades de la organización.	Basada en la libertad y responsabilidad personal, en muchos casos impartida por los propios compañeros. Gran importancia de la formación común, centrada en cultura y valores de la organización, en la que todos participan.
Puestos de trabajo	Títulos formalizados en las relaciones de puestos de trabajo, con descripciones del puesto poco ajustadas al contenido real en la actualidad o en algunos casos inexistentes. Tendencia a la creación de puestos a medida del empleado y no de la organización.	No hay títulos de los puestos como tales. Roles cambiantes frente a descripciones fijas.
Flexibilidad horaria	Horario flexible para algunos puestos, respetando la franja horaria establecida de presencia obligatoria.	Gran flexibilidad siempre que se cumpla con los compromisos.
Gestión del desempeño	Prevista en el EBEP, pero no desarrollada en la mayoría de Administraciones.	Enfoque en el desempeño del equipo. Evaluaciones del desempeño individual realizadas por los pares. Examen del desarrollo personal (aprendizaje, cumplimiento del propósito vital) durante la evaluación.
Compensación	Sistema retributivo reglado vinculado al nivel dentro de la jerarquía. Posibilidad de introducir componentes individualizados mediante complementos especiales (productividad, dedicación especial, etc.). Diferencias salariales reducidas (del orden de 5 veces entre los puestos superiores e inferiores) Falta de equidad interna: mismos puestos con distinta retribución, o distintos puestos con la misma retribución.	Fijada por el propio empleado dentro de ciertos límites y respetando la equidad. No hay bonos individuales, sino distribución equitativa de los beneficios. Diferencias salariales reducidas.
Promoción y movilidad	Promoción vinculada al ascenso por los niveles de la jerarquía Escasa movilidad horizontal, limitada en ocasiones por la reserva de los puestos para colectivos específicos. Carrera horizontal prevista en el EBEP pero no desarrollada.	No hay promociones, sino reajustes de roles basados en el acuerdo con los pares. Responsabilidad de intervenir en asuntos fuera de la propia área de autoridad.

Fuente: Elaboración propia

la Administración, con sus diferencias salariales estrechas (al menos en comparación con el sector privado), se podría alinear fácilmente, pese a sus carencias, con la práctica *teal* de reducir la brecha salarial. Finalmente, la falta de descripciones de puestos ajustadas al contenido actual del trabajo, también podría ser una oportunidad para adoptar con mayor sencillez el modelo de roles cambiantes de las organizaciones *teal*.

Las prácticas diarias (Tabla 3), quizá sean el ámbito donde el alineamiento entre el funcionamiento de la Ad-

ministración y las organizaciones *teal* presente menos dificultades desde el punto de vista legal e institucional. El uso de espacios de trabajo más cálidos y abiertos, la eliminación de símbolos de estatus innecesarios, la mejora en los sistemas de conducción de reuniones para asegurar que todas las voces son tenidas en cuenta o la introducción de prácticas de gestión de conflictos no parecen, en principio, contradecir ninguna norma legal en vigor ni vulnerar los valores de servicio público de la Administración, más bien al contrario. No obstante, es probable que sea en este apartado donde se generen

**TABLA 3**  
**ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LAS ORGANIZACIONES TEAL RELATIVOS A LAS PRÁCTICAS DIARIAS**

	<b>Administraciones Públicas españolas</b>	<b>Organizaciones teal</b>
Espacio físico	Heterogéneo, estandarizado, con predominio de los despachos (individuales o compartidos por un pequeño grupo). Presencia de abundantes símbolos de estatus (tamaño del despacho, calidad del mobiliario, etc.).	Espacios cálidos decorados por los propios empleados. Sin símbolos de estatus.
Reuniones	Habitualmente desestructuradas. Papel predominante de los participantes con mayor nivel jerárquico.	Prácticas específicas de gestión de reuniones para asegurar que todos son escuchados.
Proceso de decisión	Circunscrito a los niveles más altos de jerarquía. Cualquier decisión puede ser invalidada por el superior jerárquico.	Totalmente descentralizado, teniendo en cuenta la opinión de aquellos afectados por la decisión ( <i>advise process</i> ).
Conflictos	Habitualmente ignorados o tratados mediante su elevación al superior jerárquico. Sin prácticas comunes para su resolución.	Se dedica tiempo para identificar y resolver conflictos de manera habitual. Se sigue un proceso de varias etapas, donde solo intervienen los afectados y los mediadores Todos son entrenados para resolver conflictos.
Flujo de la información	La información se considera poder y solamente se comparte cuando es imprescindible. La posición por defecto es no difundir la información al exterior.	Toda la información está disponible en tiempo real para todos los miembros de la organización, incluyendo la información financiera y de retribuciones.
Valores	Definidos implícitamente por el marco jurídico-constitucional. Habitualmente no se tienen en consideración de manera explícita en la práctica diaria.	Valores claros trasladados en reglas de comportamiento. Prácticas para conversar sobre los valores y reglas derivados de ellas.

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 4**  
**ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LAS ORGANIZACIONES TEAL RELATIVOS A LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES**

	<b>Administraciones Públicas españolas</b>	<b>Organizaciones Teal</b>
Estrategia	Determinada en sus líneas generales por el nivel político (poderes legislativo y ejecutivo) y desarrollada por las capas superiores de la jerarquía administrativa.	Emerge de manera orgánica a partir de la inteligencia colectiva de empleados que se auto-organizan.
Contratación	Suministradores elegidos en función de criterios explícitos de calidad y precio.	Suministradores elegidos no solo por calidad y precio, sino también por su alineamiento con el propósito de la organización.
Compras e inversiones	Límites de gasto autorizado ligados a cada nivel de la jerarquía. Las inversiones son decididas por los niveles superiores.	Cualquier puede gastar siempre que se respete el <i>advise process</i> . El presupuesto de inversiones del equipo es decidido conjuntamente por sus miembros.
Planificación y presupuestación	Vinculadas a las restricciones impuestas por el nivel político. Sistema basado en la predicción y el control. Ciclos de planificación plurianual, con presupuestos anuales y mensuales. Incentivos para gastar el presupuesto asignado, aunque no sea necesario.	Sistema basado en evaluar y responder. Presupuestos sencillos o incluso inexistentes, las variaciones no se registran. Atención constante a lo que realmente se necesita. Iteraciones rápidas y soluciones prácticas en lugar de buscar planes «perfectos».

Fuente: Elaboración propia

las mayores resistencias, por su evidente impacto en la cultura administrativa existente. Ahora bien, la experiencia de las organizaciones *teal* muestra que es en estas prácticas diarias donde realmente se pone a prueba la voluntad de la organización de actuar conforme a los principios evolutivos, por lo que es extremadamente importante actuar a este nivel. En este sentido, una de las primeras medidas a adoptar podría ser el refuerzo en la

vida cotidiana de las personas que prestan sus servicios en la Administración de las referencias explícitas a los valores y el sentido de propósito de la función pública.

Por último, en lo que se refiere a los procesos organizacionales (Tabla 4), la introducción de algunas prácticas *teal*, convenientemente adaptadas a las condiciones de contorno de las Administraciones Públicas, podría contribuir a hacerlas no solo más eficientes, sino más

efectivas y flexibles. Así, en cuanto a la formulación de la estrategia, sin llegar al extremo de las organizaciones *teal* en las que esta estrategia se formula totalmente «de abajo arriba» a partir las contribuciones de sus miembros, algo que no es posible en la Administración al tener que someterse a las directrices del nivel político, es posible conciliar una definición de las líneas estratégicas generales en los niveles superiores con un desarrollo de las mismas por parte de los equipos mediante procesos de inteligencia colectiva.

En lo que se refiere a las compras e inversiones, si bien la contratación pública está sujeta a procedimientos muy estrictos para asegurar el respeto a los principios de igualdad de acceso, publicidad y no discriminación, lo que dificulta la práctica *teal* de que cualquier empleado puede en principio contratar, la toma de decisiones sobre las inversiones a acometer puede realizarse con una mayor participación de los equipos afectados por las mismas. Asimismo, las prácticas *teal* de gestión ágil de los planes y presupuestos, y su contraste continuo con las necesidades reales del momento, podrían ayudar a una mejor aplicación de las grandes partidas presupuestarias determinadas durante el proceso de definición de las prioridades de actuación por parte del nivel político.

Volviendo a las diferencias entre las organizaciones *teal* y las Administraciones Públicas que se apuntaban al inicio de este apartado, resulta tentador remitirse a las mismas para defender la posición, no poco frecuente, de que su naturaleza singular impide trazar paralelismos entre la Administración y el resto de organizaciones, negando así la conveniencia de introducir prácticas organizativas y de gestión nacidas fuera del mundo administrativo. Habitualmente se suele justificar esta posición comparando la libertad de actuación del sector privado con el limitado margen de maniobra de las Administraciones Públicas derivado de su sujeción al derecho administrativo. No obstante, conviene recordar que ni la libertad de actuación del sector privado es total (el marco legal también limita sus posibilidades, al igual que lo hace su disponibilidad de recursos), ni la actuación de la Administración está perfectamente reglada hasta su último detalle, pues las normas no pueden predecir todas las situaciones que se darán en la práctica. En ambos casos estamos, en un sentido amplio, ante organizaciones que tienen un propósito, que operan en un entorno que les impone unas restricciones para la consecución de ese propósito, y que disponen de ciertos grados de libertad para adaptar su estructura interna y su modo de operar a dicho entorno.

La elevada capacidad de adaptación que presentan las organizaciones evolutivas investigadas por Laloux es precisamente lo que hace, a nuestro juicio, que el paradigma *teal* resulte tan interesante y tan potencialmente transformador en un entorno, el del sector público, especialmente sensibilizado y comprometido con los ciudadanos y su entorno. La consecución de los objetivos para el Desarrollo Sostenible, definidos en el plan de acción al que responde la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible del planeta (Naciones Unidas,

2015), impulsada por Naciones Unidas (5) y con el apoyo y compromiso de más de 150 gobiernos de todo el mundo, entre ellos el gobierno de España, puede verse favorecida por la adopción del paradigma *teal* en las Administraciones Públicas y, al mismo tiempo, reforzar la acción conjunta de las Administraciones con el apoyo de los empleados públicos para alcanzar unas metas de importancia crítica para la humanidad y el planeta.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS DE REFERENCIA

Si bien la aplicación del paradigma *teal* puede parecer en un principio muy alejada del modo en que funcionan las Administraciones Públicas hoy en día, es posible encontrar ya algunas experiencias pioneras documentadas de la incorporación de prácticas *teal*. Comenzando por determinadas unidades administrativas en países de la Unión Europea, que han logrado mediante su introducción mejorar de manera muy significativa tanto su desempeño como la satisfacción de sus empleados, algunas de las cuales se comentan a continuación.

### Servicio Público Federal de Seguridad Social

Uno de estos casos es el del Servicio Público Federal de Seguridad Social (SPFSS) de Bélgica (Comisión Europea, 2017; Massenhove, 2012; Sécurité Sociale, 2018). Gracias a los cambios introducidos, la organización pasó de ser uno de los destinos menos deseados por los funcionarios de nuevo ingreso (en 2002 solamente el 18% estaba dispuesto a trabajar allí) a ser el destino preferido (en 2016 el 93% solicitaba unirse al SPFSS), con incrementos de productividad consistentes y superiores a los dos dígitos (23% en 2009, el primer año de transformación, 11% en 2010, 15% en 2011).

En relación con la estructura organizativa, SPFSS implantó una organización basada en equipos, a los que se asignan los resultados a conseguir y se da libertad para decidir cómo repartir las tareas entre los miembros, lo que condujo a un aplanamiento de la estructura con la eliminación de varios niveles de la jerarquía. La coordinación se logra con una gestión de reuniones más eficiente, convocándolas solamente cuando hay un problema a resolver o una oportunidad a discutir, lo que ha permitido reducir en un tercio tanto el número de reuniones como el número de asistentes y el tiempo de reunión. En cuanto a la gestión de proyectos, la carga de trabajo se planifica para que los empleados dispongan de un 10% de su tiempo para participar en proyectos de innovación, en su propia unidad o en otros servicios del SPFSS.

En referencia a los procesos de RRHH, uno de los rasgos esenciales del nuevo modelo ha sido la flexibilidad instaurada, tanto en el horario de trabajo como en el lugar de desempeño del mismo, facilitada gracias a la digitalización. Los empleados tienen la oportunidad y la responsabilidad de organizar su propio trabajo, y se les evalúa por sus resultados y no por su tiempo de trabajo; así, la gran mayoría (81%) ha elegido la opción de trabajar parte de su jornada (hasta 3 días) desde su hogar.

En cuanto al reclutamiento, si bien la selección se realiza a través del SELOR (Oficina de selección de la Administración Federal belga), aquellos candidatos que han superado el proceso selectivo y desean trabajar en el SPFSS deben mantener varias entrevistas con sus futuros compañeros, donde se valora su encaje con la cultura de la organización de forma que pueda tomar la decisión más adecuada para ambas partes. Una vez dentro de la organización, la promoción tiene en cuenta el perfil gerencial del candidato, y los jefes son evaluados por sus subordinados. Asimismo, si se detecta que las posibilidades de recorrido profesional de un miembro del equipo en la organización están limitadas, porque no existe un puesto de acuerdo con sus aspiraciones, se le ayuda en su transición a un nuevo empleo.

En relación con las prácticas diarias, el espacio de trabajo se ha reformado, pasando de una disposición asociada a la jerarquía (con grandes despachos para la alta dirección) a una disposición asociada a la actividad, donde no existen oficinas asignadas a personas (incluida la alta dirección) sino espacios que favorecen la concentración, la creatividad, y el encuentro entre los compañeros. Las decisiones se toman en su mayor parte por los propios empleados, quienes participan de forma continua en el diseño del futuro de la organización. Igualmente, la alta dirección involucra a toda la plantilla en la definición de la estrategia.

### Servicio Público Federal de Movilidad y Transportes ↓

Otra experiencia de transformación relevante es la que está teniendo lugar en otro servicio de la administración federal belga, en este caso el Servicio Público Federal de Movilidad y Transportes (SPFMT) (Meissonnier, 2014). Siguiendo los pasos del SPFSS, el SPFMT está en transición hacia un modelo organizativo basado en la consecución de objetivos y no en el tiempo o el lugar de trabajo, según el cual los empleados tienen libertad para elegir dónde y cuándo trabajar. La transformación afecta también a los edificios del SPFMT, en los que los antiguos despachos asignados nominalmente son sustituidos por espacios abiertos de uso compartido, donde ninguna persona dispone de un lugar de trabajo fijo, de forma que los miembros de un mismo equipo pueden ocupar puestos de trabajo cercanos para facilitar el intercambio de ideas y la colaboración.

### Servicio de Protección de la Infancia y Juventud del área de Amsterdam ↓

Un nuevo ejemplo de transición hacia una organización basada en equipos auto gestionados, característica del paradigma *teal*, puede encontrarse en los Países Bajos, en el Servicio de Protección de la Infancia y Juventud del área de Amsterdam (OECD, 2017). El cambio de un modelo basado en las actuaciones aisladas de los diferentes especialistas a otro basado en la creación de equipos de trabajo centrados en el tratamiento de cada caso individual, donde cada equipo tiene libertad para examinar sus prácticas y decidir nuevos enfoques en su forma de trabajar, ha permitido tanto mejorar la

calidad de los servicios públicos prestados, con una disminución del 50% en el número de casos en que los menores tienen que ser retirados de sus familias, como reducir los costes, con ahorros de 30 millones de euros anuales, además de lograr que el servicio fuera elegido en 2015 como la mejor organización del sector público en los Países Bajos.

### CONCLUSIONES ↓

Las expectativas crecientes de los ciudadanos sobre el papel que deben desempeñar, unido al aumento de la complejidad del contexto en el que operan y de los problemas a los que deben hacer frente, están forzando a los gobiernos de todo el mundo a poner en marcha distintas iniciativas de reforma o transformación de sus Administraciones Públicas para adaptarse mejor a su nuevo entorno.

En este proceso de cambio, la transición hacia modelos organizativos integradores, como el de las organizaciones evolutivas de Frédéric Laloux (organizaciones *teal*), según el cual los nuevos estadios de desarrollo organizativo no rechazan los estadios anteriores, sino que construyen sobre ellos trascendiéndolos, puede constituir una estrategia muy adecuada para la Administración, que debe operar al mismo tiempo de acuerdo con distintos paradigmas: como burocracia basada en la racionalidad y el cumplimiento de la ley, como prestadora de servicios públicos con calidad y eficiencia, y como dinamizadora de redes de participación y colaboración entre actores públicos y privados.

A pesar de los rasgos que las diferencian de otro tipo de organizaciones, varias experiencias pioneras en otros países de la Unión Europea muestran que es posible iniciar la transición de las unidades administrativas hacia modelos evolutivos mediante la introducción de algunas prácticas características de las organizaciones *teal*. En este sentido, el artículo explora, en el contexto de las Administraciones Públicas españolas, algunas propuestas de actuación que podrían usarse como palancas para facilitar la adopción del modelo *teal*.

Un aspecto relevante de los modelos evolutivos es que conceden gran importancia a la satisfacción, el bienestar y el desarrollo personal de los empleados en el entorno laboral. Aunque los resultados alcanzados por las organizaciones *teal* evidencian que el incremento en el bienestar de los empleados redundará en una mejora significativa del desempeño organizativo, para las organizaciones *teal* este incremento no es algo instrumental, sino un fin en sí mismo, que forma parte del núcleo de valores de la organización. Si admitimos que las Administraciones Públicas deben velar por el bienestar de los ciudadanos, parece entonces razonable suponer que también deban velar por el bienestar de sus empleados (a menos que se quiera sustraer a estos de su condición de ciudadanos), por lo que no debería resultar extraño que la mejora en la satisfacción de los empleados públicos figurara en la agenda política. Ahora bien, se debe señalar que, de acuerdo con el modelo *teal*, este bienestar está íntimamente ligado al cumplimiento

del propósito organizacional, por lo que no es posible alcanzarlo sin un alineamiento pleno entre las aspiraciones de los empleados y la misión de la organización.

Por todo ello, continuar explorando la teoría de organizaciones evolutivas como marco de referencia para la transformación de la Administración presenta, a nuestro juicio, gran interés. En este sentido, sugerimos a continuación algunas orientaciones para futuras líneas de investigación:

- Investigar en las Administraciones Públicas españolas, especialmente en la Administración Local, donde la exigencia de transformación es mayor por su mayor cercanía a los ciudadanos, la existencia de prácticas en línea con las organizaciones *teal*.
- Examinar las percepciones y expectativas de los empleados públicos respecto a la introducción en la Administración de los equipos autoorganizados propios de las organizaciones *teal*, considerando que algunos intentos de evolucionar en este sentido se han visto frustrados por el rechazo de los trabajadores a asumir el elevado grado de autonomía y responsabilidad inherentes al modelo.
- Profundizar en los aspectos evolutivos del paradigma *teal* y su aplicación a entidades administrativas concretas, analizando la correspondencia entre los rasgos organizativos particulares de esas entidades y los estadios de evolución de las organizaciones de acuerdo con dicho paradigma.

## NOTAS

- [1] Más recientemente revisado en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11719.pdf>
- [2] En el caso de España, en la Agenda Digital para España (2015-2020), en línea con la estrategia de la Unión Europea (UE) para el Mercado Único Digital (Comisión Europea, 2015), se definen los objetivos y líneas de actuación para los que se han fijado planes y actuaciones específicos (vid. [www.agendadigital.gob.es](http://www.agendadigital.gob.es)). El Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015), con objetivos y líneas de acción, establece un marco estratégico para avanzar en la transformación digital de la Administración española en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC).
- [3] Cuyo máximo exponente en España es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, junto a la citada LRJSP, introduce en la Administración el principio de «Digital por defecto», al establecer que la actuación administrativa debe realizarse por medios electrónicos.
- [4] Un ejercicio arriesgado, en tanto que, como se señalaba anteriormente, estamos ante un modelo evolu-

tivo, y la situación de partida de las Administraciones Públicas dista mucho de encontrarse en los últimos niveles próximos al último estadio, las organizaciones *teal*.

- [5] Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arenilla Saéz, M. *et al.*, 2014. Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Areses Vidal, X. *et al.*, 2017. Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bonsón, E., Royo, E., Ratkai, M., 2015. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32, 52-62.
- Cassese, S., 2014. Derecho Administrativo: Historia y Futuro, Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press - Editorial Derecho Global.
- Comisión Europea, 2017. Quality of Public Administration - A toolbox for practitioners, Luxemburgo.
- Comisión Europea, 2015. Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. COM(2015) 192 final. Bruselas 6.5.2015
- Comisión Europea, 2013. A vision for public services, disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>.
- Crespo González, J. *et al.*, 2016. Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J.I. ed., 2016. Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Drucker, P.F., 1999. Knowledge-Worker Productivity: The Biggest Challenge. *California Management Review*, 41(2), pp.79-94.
- Giesbrecht, T., Scholl H.J., Schwabe, G., 2016. «Smart advisors in the front office: Designing employee-empowering and citizen-centric services». *Government Information Quarterly*, 33, 669-684.
- Laloux, F., 2014. Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness. Ed. Nelson Parker
- Lathrop, D. & Ruma, L., 2010. Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice L. Ruma & J. Steele, eds., O'Reilly Media.
- Marín, J.M., García-Verdugo, J., 2003. Bienes públicos globales, política económica y globalización, Editorial Ariel.
- Massenhove, F. Van, 2012. Shift or shrink: Frank Van Massenhove at TEDxGhent. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-ZgJajcyaw>.
- McKinsey Global Institute (2017) Harnessing automation for a future that works.

Meissonnier, M., 2014. *Le Bonheur au Travail*, Francia - Bélgica: Productions Campagne Première - Lux Fugit Film - ARTE France - RTBF.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015. Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Estrategia TIC 2015-2020.

Mintzberg, H., 1991. *Mintzberg y la dirección*, Ediciones Díaz de Santos.

Moreno Romero, A., 2017. *La revolución silenciosa del profesional del siglo XXI. El crecimiento personal como palanca para el cambio en la organización*. Editorial Universitaria Ramón Areces.

Naciones Unidas Asamblea General, 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015.

Nalda García, J.C., 2013. *La Complejidad de la Sociedad Abierta. Estructuras Estacionarias*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

OECD, 2017. *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).

Osborne, D., Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co., 1992

Ponce Sole, J., 2014. *Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, (11).

Prats i Catala, J., 2005. *De la burocracia al management y del management a la gobernanza. Las transformaciones*

de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo

, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Reedick, C.G., Chaffield, A.T., Ojo, A., 2017. A social media text analytics framework for double-loop learning for citizen-centric public services: A case study of local government Facebook use. *Government Information Quarterly*, 34, 110-125.

Rowley, J., 2007. The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. *Journal of Information Science*, 33(2), pp.163-180. Disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0165551506070706>.

Salvador Serna, M. & Ramírez Hernández, O., 2016. *Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, pp.1-14.

Sánchez González, J.J., 2007. *Estudio de la ciencia de la administración*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Schedler, K., Proeller, I., 2000. *New Public Management*. Haupt. UTB

Sécurité Sociale, S., 2018. *Página web de la SPF Sécurité Sociale belga*. Disponible en: <https://socialsecurity.belgium.be/fr>.

Snellen, I.T.M. & van de Donk, W.B.H.V. eds., 1998. *Public administration in an information age: a handbook*, Amsterdam: IOS Press.

Unión Europea, 2017. *Special Eurobarometer 467. Wave EB88.1-TNS opinion&social*. Diciembre 2017