

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Ayuntamiento de Hellín

24 de abril, 2023

Consultores
de Gestión
Pública



ALBACETE C/ Del Campo, nº 6 1º B, 02640 Almansa, Tel 967 016 899

MADRID C/ Campo, 9 Bajo B 28670 Villaviciosa de Odón Tel 916 161 443 Fax 916 166 909

BARCELONA C/ Casp, 78 4º 3ª 08010 Barcelona Tel 933 189 655

BIZKAIA Av. Zumalakarregi, 6 5º C 48200 Durango Tel 946 203 626 Fax 946 203 367

web: <http://www.gestionpublica.es> | e-mail: gestion@gestionpublica.es

*El presente documento se ha actualizado a la fecha de referencia, a propósito de la contestación a las alegaciones (que no recursos de reposición) formuladas, en fase de negociación, a la RPT.
Por consiguiente, mantiene, de fondo, la misma estructura organizativa, salvo el cambio puntual en el Área de Servicios a las Personas, por el actual Departamento de Servicios Sociales y dentro del mismo la Sección de Mujer (antes Departamento de Bienestar Social, con dos Secciones –Servicios Sociales y Mujer-)*

“Señor minino, comenzó Alicia, con cierta timidez (...) ¿Podría usted indicarme la dirección que debo seguir desde aquí?. Eso depende - le contestó el gato- de adónde quieras llegar. No me importa adónde... empezó a decir Alicia. En ese caso, tampoco importa la dirección que tomes – le dijo el gato-.”

(LEWIS CARROL: Alicia en el País de las Maravillas.)

ÍNDICE

01 PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS	05
02 LA COORDINACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN EN CINCO	07
03 LA REGLA DE ORO: LA ORGANIZACIÓN EN CINCO PARTES	15
04 EL AGRUPAMIENTO COMO BASE PARA LA CREACIÓN DE UNIDADES ORGANIZATIVAS	30
05 CRITERIOS A CONSIDERAR PARA EL AGRUPAMIENTO	35
06 CRITERIOS A CONSIDERAR PARA DETERMINAR A LA DIMENSIÓN DE LA UNIDAD	40
07 ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL ACTUAL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y RRHH	44
08 DISTINCIÓN ENTRE LA FUNCIÓN POLÍTICA Y LA FUNCIÓN EJECUTIVA COMO MODELO ORGANIZATIVO	53
09 OBJETIVOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	60
10 LOS NIVELES JERÁRQUICOS Y SU CLASIFICACIÓN	64
11 ORGANIZACIÓN POLÍTICA ACTUAL	67
12 PROPUESTA DE ESTRUCTURAA ORGANIZATIVA	69
13 PROPUESTA DE ESTRUCTURAA ORGANIZATIVA POR REFERENCIA INDIVIDUALIZADA A LOS OCUPANTES DE CADA PUESTO DE TRABAJO DE CARÁCTER ESTRUCTURAL	126

01

PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS

El Ayuntamiento de Hellín ha hecho una apuesta de modernización, desarrollo y mejora de su estructura organizativa, al objeto de lograr una mayor eficacia, eficiencia y coordinación en los servicios que presta, amén de la propia optimización de sus recursos humanos.

El diseño de estructuras organizativas no es cuestión baladí, pues requiere un dominio de la ciencia organizativa, el cual precisa poner en juego tanto los conocimientos adquiridos por la vía académica, como los logrados por la vía experimental. Antes de abordar “en frío” cualquier diseño de estructura, es indispensable conocer la base o los pilares que servirán de soporte a su edificación. Viene a coincidir, permítasenos la comparación, con los cimientos de una casa (losa, solera, zapatas).

Así pues, dichos “cimientos” en materia de estructura, coinciden con dos conceptos capitales: el primero describe los mecanismos básicos por los que las organizaciones logran **coordinación**, mientras que el segundo describe la organización en sí en términos de un **grupo de partes interrelacionadas**.

Esta exposición parte de la presentación y desarrollo de tales conceptos, en el objetivo de facilitar al Ayuntamiento la comprensión del armazón o estructura propuesta, a nivel de unidades organizativas (mayores y menores). La atomización de las unidades organizativas vendría a coincidir con el puesto de trabajo en el sentido más amplio, sin entrar en configuración concreta, toda vez que ello forma parte de otro instrumento, cual es la Relación de Puestos de Trabajo.

02

LA COORDINACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN EN CINCO

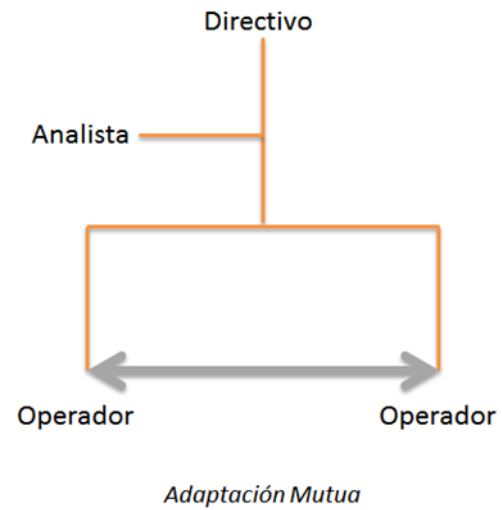
Cada actividad humana organizada (desde la fabricación de un macetero hasta mandar a un hombre a la Luna), da origen a dos requerimientos fundamentales que, aunque son diferentes, se complementan: **la división del trabajo en atención a las tareas que se quiere desempeñar, y la coordinación de dichas tareas para consumir la actividad.** En tal sentido, podríamos definir la estructura de una organización como **la suma total de las formas en que el trabajo es dividido en diferentes tareas y luego es lograda la coordinación entre las mismas.**

Cinco mecanismos coordinadores parecen explicar las maneras fundamentales en que las organizaciones coordinan su trabajo: **ajuste mutuo, supervisión directa, estandarización de procesos de trabajo, estandarización de producciones de trabajo y estandarización de destreza de trabajadores.**

1. El ajuste o adaptación mutua consigue la coordinación del trabajo mediante la simple comunicación informal. En este tipo de mecanismo, el control del trabajo descansa en quienes lo efectúan realmente, con carácter general.

Al tratarse de un sistema tan simple, el ajuste mutuo se utiliza, como es natural, en organizaciones muy sencillas, con muy poquitas personas, donde por regla general son autosuficientes. Sin embargo, paradójicamente, también es usado en las más complejas, ya que el éxito de diferentes operaciones depende, en buena medida, de la habilidad de determinados empleados (directivos, jefes de departamento, gerentes, etc.) de adaptarse entre ellos a lo largo del recorrido de la Institución y en el día a día, máxime al enfrentar situaciones complicadas y resolver problemas complejos.

Se podría visualizar gráficamente, tal y como indica la figura siguiente:

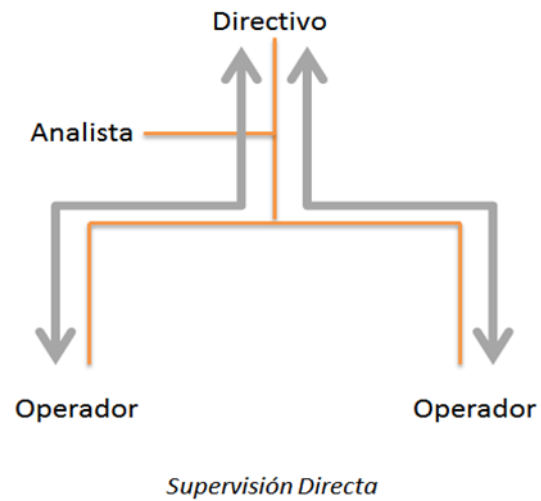


2. La supervisión directa logra la coordinación al tener una persona que toma la responsabilidad por el trabajo de otras, emitiendo instrucciones para ellas y supervisando sus acciones (un cerebro que coordina varias manos).

Ese mecanismo aparece a medida que la organización sobrepasa su estado más simple, surgiendo la necesidad de liderazgo. Es aquí donde aparece la primera división “*administrativa*” del trabajo en la estructura, entre los que realizan el trabajo propiamente dicho (producción de bienes y/o servicios) y los que lo dirigen y supervisan, tanto más cuanto mayor complejidad vaya adquiriendo la Institución (directivos, jefes, responsables... que dirigen a otros directivos, jefes, responsables..., no sólo a los empleados “operativos”, construyéndose en consecuencia una jerarquía administrativa de autoridad).

La supervisión directa requiere cierto número de personal operativo al que dirigir. Si no hay un número razonable, no es necesario el mecanismo de la supervisión directa porque en tal caso lo que realmente debiera de funcionar es el ajuste mutuo.

Se podría visualizar gráficamente, tal y como indica la figura siguiente:

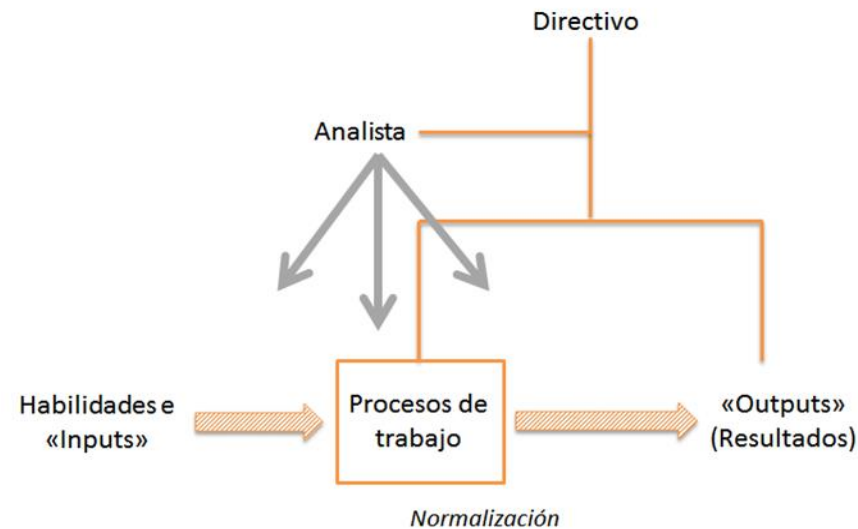


A medida que el trabajo se complica, tiende a ocurrir otra transición importante: la estandarización, especialmente, de todas aquellas tareas simples y rutinarias.

A través de la estandarización o normalización, la coordinación se logra antes de comenzar el trabajo, toda vez que se incorpora en el programa, al establecerse cómo se ha de hacer dicho trabajo. Por consiguiente, la supervisión directa es menor y la necesidad de ajuste o adaptación mutua también. Se conoce de antemano lo que se ha de hacer, cómo y los resultados a obtener.

Las tres formas básicas de la normalización recaen en el ámbito de los procesos de trabajo en sí, en los resultados (*outputs*) y en las habilidades y los conocimientos de los que realizan dicho trabajo (*inputs*).

Gráficamente, podríamos representarlo como sigue:



3. La estandarización en los procesos de trabajo logra la coordinación cuando los contenidos del trabajo están especificados o programados –“cómo hacer lo que hay que hacer”- (un ejemplo muy ilustrativo es el montaje de un mueble, juguete, objeto... a través de las instrucciones que lo acompañan –“*inserte la pieza redonda en la ranura dispuesta en la base, tal y como se indica en la figura A. A continuación tire de la pestaña situada en el borde derecho de...*”-).

4. Se estandarizan los resultados (o la producción, propiamente dicha), lográndose la coordinación, cuando se especifican los mismos (por ejemplo, las dimensiones del producto o el rendimiento esperado).

5. Se estandarizan la destreza y conocimientos cuando está especificado el tipo de capacitación que se requiere para efectuar un trabajo (por ejemplo, estar en posesión de determinada titulación, o carnet. Igualmente, si se requiere determinada experiencia en un ámbito). Tal es así que la estandarización de la destreza logra indirectamente lo que la estandarización de los procesos y resultados del trabajo consiguen directamente.

Salvo organizaciones minúsculas, lo normal es que la coordinación se logre por la combinación de estos cinco mecanismos, sin perjuicio de la mayor o menor presencia de cada uno de ellos, dependiendo de la Institución de que se trate y su desarrollo. En todo caso, siempre se requerirá una cierta cantidad de supervisión directa y ajuste mutuo, para paliar la rigidez de la estandarización.

La alusión que hacemos en este punto a los mecanismos de coordinación no es baladí, en la medida en que todos ellos vienen a funcionar como un pegamento que permite aglutinar la estructura, y las diferentes partes que, interrelacionadas, la conforman.

Veamos en el punto siguiente cómo se distribuye una organización eficientemente.

03

LA REGLA DE ORO: LA ORGANIZACIÓN EN CINCO PARTES

Toda Institución, con independencia de su tamaño, está estructurada, desde el pequeño negocio familiar que dirige el padre o la madre, bien sólo o acompañado de más o menos ayuda del resto de miembros de la familia, hasta las superestructuras de importantes multinacionales. Ahora bien, cuando la Institución es muy pequeña, se piensa y se está más *“sobre lo que se es”*, en la medida en que no hay margen ni necesidad, realmente, como para orientar la organización a otro modelo (en la misma persona o en muy poquitas recae todo el trabajo, con un intenso grado de interrelación/comunicación “informal” o ajuste mutuo). Sin embargo, cuando la Institución es más desarrollada, se habla de estructura sin caer en la cuenta, en muchas ocasiones, de que igualmente se está más *“sobre lo que se es”* que *“sobre lo que se debería ser”*, o dicho en otras palabras, *“sobre lo que sucede y no sobre cómo debería suceder para ser eficiente”*.

Cuando la Institución adquiere un tamaño, merece la pena explorar las alternativas a *“lo que se es”*, en la intención de lograr la mayor optimización, eficacia, eficiencia y coordinación posibles.

La ciencia de la organización descansa en la distribución en cinco de toda organización con cierto desarrollo, distribución que podría aplicarse perfectamente al Ayuntamiento de Hellín, a la vista de sus características en cuanto a la diversidad de parcelas funcionales, cometidos, objetivos y roles de su capital humano. Veamos cómo es, en términos generales, una organización en cinco partes.

1. El núcleo operativo.

Conforma la base de la organización y se compone de lo que podríamos denominar “operarios”, esto es, aquellas personas que ejecutan el trabajo básico (que no simple) que da vida a la Institución de la que se trate, ya sea por la producción de bienes y/o la prestación de servicios que le son inherentes. Por el término “operarios” nos referimos a cualquier “categoría profesional”. Tan operario, en este contexto, sería, por ejemplo, un auxiliar administrativo, que un conserje, que un técnico, etc. y ello, con independencia de la normalización que recaiga en cada uno de sus ámbitos.

El núcleo operacional es el corazón de toda organización, la parte que produce lo esencial que la mantiene viva.

El ajuste mutuo y la normalización son los mecanismos de coordinación más importantes que se dan aquí.

2. La cumbre estratégica o ápice estratégico.

A medida que la organización crece y adopta una división del trabajo más compleja entre sus operadores, aumenta la necesidad de supervisión directa.

La cumbre estratégica es el otro extremo de la organización. Aquí se encuentran aquellas personas encargadas de la responsabilidad general de la organización y todos aquellos gerentes de alto nivel cuyos intereses son globales.

También estarían incluidos aquí aquellos que suministran apoyo directo a la alta gerencia (sus secretarios, asistentes, adjuntos, etc.)

La cumbre estratégica está encargada de asegurar que la organización cumpla su misión de manera efectiva, que funcione debidamente como una unidad integrada y que satisfaga las necesidades de aquellos que la controlan o que de otra forma, tengan poder o influencia sobre ella (por ejemplo, los sindicatos).

Esto supone tres tipos de obligaciones:

- ❑ **La supervisión directa:** Los gerentes y altos directivos de la cumbre estratégica (así como los de la línea media, que veremos a continuación), son quienes designan recursos, emiten órdenes de trabajo, autorizan decisiones importantes, resuelven conflictos, controlan el desempeño de sus empleados, los motivan y recompensan.
- ❑ **Relaciones con el entorno:** Los gerentes y altos directivos tienen que dedicar mucho tiempo al rol de portavoz, informando a personas influyentes del entorno respecto a las actividades de su organización; de enlace, desarrollando contactos de alto nivel; de monitor, a fin de recurrir a dichos contactos para recibir información y servir de punto de contacto para los que quieran influir en los objetivos de la organización; de negociador, cuando hay que llegar a importantes acuerdos con entidades externas; a veces incluso de cabeza visible, desempeñando obligaciones protocolarias como pueda ser recibir a los clientes importantes.
- ❑ **Desarrollo de la estrategia de la organización:** entendida como una fuerza de mediación entre la organización, como tal, y su entorno, lo cual requiere poner en conexión e interpretar ambas figuras, para conocer la “misión” y los límites de la primera, y las necesidades de la segunda.

Con carácter general, la cumbre estratégica toma la más amplia y abstracta perspectiva de la organización. El trabajo a este nivel se caracteriza por un mínimo de repetición y normalización, por una libertad de acción y discreción considerable y por unos ciclos de toma de decisiones relativamente largos, siendo el ajuste mutuo el mecanismo de coordinación predilecto entre los gerentes y directivos incursos en dicha cumbre.

3. La línea media.

La cumbre estratégica está unida al núcleo operativo por la cadena de directivos de línea media, provistos de autoridad formal. Dicha cadena pasa, de los directivos o gerentes superiores de la cumbre estratégica, hasta los “Jefes” de primera línea, quienes tienen autoridad directa sobre los operarios (coordinación por supervisión directa).

La mayoría de las cadenas de autoridad son escalares y ascendentes, pero las hay también que se dividen y vuelven a unirse, pudiendo tener un “subordinado” varios “superiores”.

Tanto más cuanto más desarrollada sea una Institución, mayor será la necesidad de contar con mandos intermedios entre dicha cumbre estratégica y el núcleo operativo. Ello es así porque en la práctica, la supervisión directa precisa un estrecho contacto personal entre el directivo (o Jefe, o Responsable, o Encargado, tanto da) y el operario, existiendo un límite del número de operarios que pueda supervisar un único directivo (dicho límite se conoce con el nombre de “*ámbito de control*”).

Recogemos un fragmento bíblico que responde perfectamente a lo que estamos diciendo, a propósito de lo que se le dijo a Moisés en el desierto:

“Además, escoge tú entre todo el pueblo, varones de virtud, temerosos de Dios, varones de verdad, que aborrezcan la avaricia; y constitúyelos sobre el pueblo como jefes de millar, de centena, de cincuenta y de decena. Que juzguen ellos al pueblo en todo tiempo; y todo asunto grave lo traerán a ti, y ellos juzgarán todo asunto pequeño. Así aliviarás la carga de sobre ti, y la llevarán ellos contigo. Si esto hicieres y Yavé te lo mandare, tú podrás sostenerte, y el pueblo podrá atender en paz a lo suyo”. (Éxodo, 18:21-24).

Las organizaciones pequeñas pueden trabajar con un único gerente o directivo, pero las mayores requieren más. Así se construye una jerarquía organizativa, a medida que un “Jefe” de línea es puesto a cargo de una cantidad de operadores para formar una unidad orgánica básica, otro Jefe, o directivo o gerente medio, tanto da, es puesto a cargo de una cantidad de estas unidades para formar una unidad de mayor nivel, y así sucesivamente hasta que todas las unidades descansan bajo un solo gerente o directivo “supremo”.

En esta línea, el directivo medio ejecuta una cantidad de tareas en la corriente de la supervisión directa, tanto por encima como por debajo de él. Recoge información “retroalimentada” (*feedback*) en el desempeño de su propia unidad y la pasa a los directivos por encima de él, interviniendo en la corriente de decisiones, en atención a la complejidad, profundidad o importancia del asunto de que se trate.

El directivo medio no se limita a ocuparse de la supervisión directa, sin más. También tiene relaciones con el entorno (otros Jefes y externos cuyo trabajo es interdependiente con el de su propia unidad) y formula la estrategia de su unidad. El puesto se vuelve más detallado, menos abstracto y agregado, más centrado en la corriente de trabajo misma.

Fijémonos en algunos ejemplos de diferentes cadenas escalares de mando:

POLICÍA LOCAL	ADMÓN.LOCAL DESARROLLADA	EJÉRCITO
<i>Inspector</i>	<i>Gerente</i>	<i>General 4 estrellas (Ejército)</i>
<i>Subinspector</i>	<i>Director ejecutivo</i>	<i>General 3 estrellas (Cuerpo de ejército)</i>
<i>Oficial</i>	<i>Jefe de Área</i>	<i>General 2 estrellas (División)</i>
<i>Suboficial</i>	<i>Jefe de Departamento</i>	<i>General 1 estrella (Brigada)</i>
<i>Sargento</i>	<i>Jefe de Sección</i>	<i>Coronel (Regimiento)</i>
<i>Cabo</i>	<i>Jefe de Negociado</i>	<i>Teniente Coronel (Batallón)</i>
<i>Policía</i>	<i>Jefe de Grupo</i>	<i>Capitán (Compañía)</i>
		<i>Teniente (Sección)</i>
		<i>Sargento (Pelotón)</i>

4. La Tecnoestructura.

A medida que la organización crece, es fácil observar cómo tenderá, con carácter general, a la estandarización como medio de coordinación del trabajo.

En la tecnoestructura encontramos a **los analistas** –también llamados staff de naturaleza tecnocrática- (y su personal de apoyo), que **sirven a la organización afectando el trabajo de otros**. Estos analistas están fuera de la corriente de trabajo operacional, pero la afectan de algún modo. Pueden diseñarla, planearla, cambiarla, o entrenar a gente para que lo haga, pero no están en el trabajo, en la producción de bienes o prestación de servicios, porque no lo hacen ellos mismos.

La tecnoestructura tiene por objetivo hacer que el trabajo de otros sea más efectivo, a través de técnicas analíticas.

Sin perjuicio de la diversidad de analistas existentes, resulta especialmente relevante en lo que aquí nos interesa los llamados “analistas de control”, aquellas personas que tienen por cometido llevar a cabo la estandarización o normalización en la organización (lo cual no obsta para que también normalicen los propios operarios y los directivos de más alto nivel, si bien el alcance es diferente).

Dentro de los analistas de control, podemos encontrar los siguientes tipos:

- a) Analistas que estandarizan procesos de trabajo.
- b) Analistas que estandarizan los resultados o producciones.
- c) Analistas que estandarizan destreza y conocimientos.

En los niveles más bajos, los analistas estandarizan la corriente de trabajo operacional realizando estudios de tiempo, métodos de trabajo, sistemas de calidad,... En los niveles intermedios, buscan estandarizar el trabajo intelectual (por ejemplo, capacitando Jefaturas intermedias) y efectuando estudios de investigación operativa. En los niveles más altos, pueden diseñar sistemas de planificación estratégica, investigación y desarrollo, e incluso desarrollar sistemas financieros para controlar las metas de las principales unidades.

Tanto más cuanta mayor tecnoestructura exista, menor será la necesidad de supervisión directa.

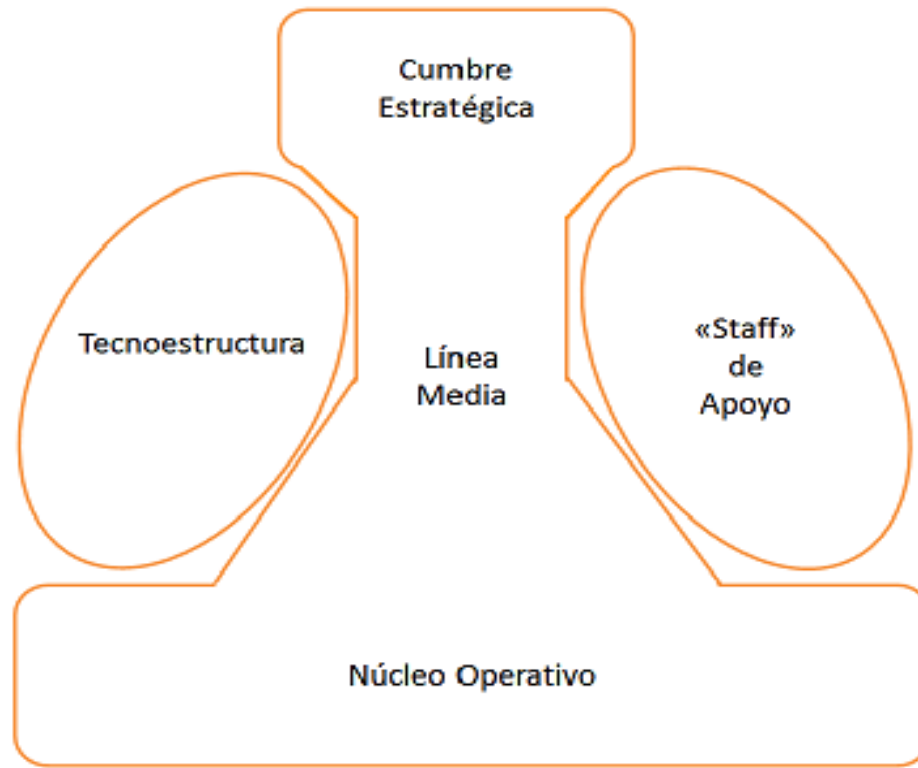
5. El Staff de apoyo.

Finalmente, la organización tiende a agregar unidades staff de naturaleza diferente a la anterior (no confundir la figura del staff de apoyo con el staff tecnocrático –que forma parte de la tecnoestructura, donde se normaliza, se asesora, se definen líneas de actuación, en suma, se crea-,) en el propósito de servirse de servicios indirectos.

Una mirada al gráfico de casi cualquier organización contemporánea revela una gran cantidad de unidades, todas especializadas, que existen para suministrar apoyo a la organización **fuera de su corriente de trabajo operacional**. Es lo que se conoce con el nombre de “staff de apoyo”.

La Universidad es un ejemplo paradigmático, de hecho, toda vez que en la medida en que el “producto” y finalidad primordial de tal es la enseñanza e investigación/transferencia, **existen unidades que, no formando parte de dicha “misión”, contribuyen sin embargo de forma indirecta a su consecución**, como lo haría un servicio de cafetería, imprenta, club de estudiantes, club de profesores, etc. Dichos servicios no asesoran, no estandarizan, no crean, ni investigan, ni desarrollan... Simplemente apoyan de forma indirecta y funcionan independientemente del núcleo operativo. Pensemos en un Ayuntamiento: es exactamente igual, por ejemplo, con un Departamento de RRHH.

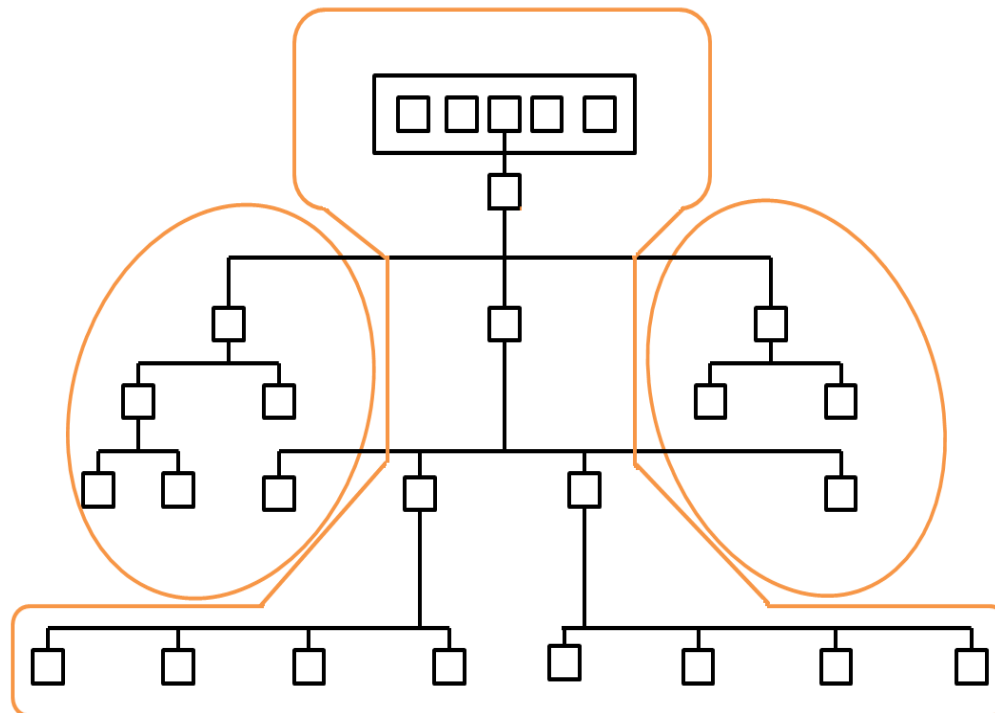
Llegados aquí, podríamos dibujar un diagrama como el que sigue, donde se pueden apreciar perfectamente las cinco partes básicas de la organización, a saber.



Llevemos esta distribución a un ejemplo real, una empresa manufacturera, el cual hemos querido traer a colación por lo ilustrativo que resulta:



Si superponemos un sistema de autoridad formal a la división en cinco de la organización, obtenemos un gráfico (organigrama) como sigue –en términos generales- que puede representar una imagen exacta de la división del trabajo, mostrando a simple vista qué posiciones existen en la organización, cómo están agrupadas en unidades y cómo fluye entre ellas la autoridad formal (lo cual no obsta para que junto con la supervisión directa, confluyan, como es natural, otros medios de coordinación en la propia organización y entre todas las unidades en sí).



04

EL AGRUPAMIENTO COMO BASE PARA LA CREACIÓN DE UNIDADES ORGANIZATIVAS

Con carácter general, el diseño de estructuras organizativas no se lleva a cabo desde el vacío, sino que se construye sobre estructuras pasadas, a partir de las cuales se obtiene la información y el conocimiento que se precisa para mejorar lo existente: cuáles son los fines de la Institución, cuáles sus necesidades, de qué medios dispone, con arreglo a qué criterio organizativo están distribuidos, etc.

En el caso del Ayuntamiento de Hellín, ha sido determinante conocer, en primer lugar y a los efectos que interesan en este punto, las “**posiciones individuales**” de dicha Institución, entendiendo por tales los diferentes **puestos de trabajo**, para a partir de ellas, analizar y explorar el ámbito en que se agrupan.

Si bien el diseño de estructuras organizativas, en puridad, no descende a la atomización de la misma, en el sentido que no se describe el contenido y características del puesto, toda vez que ello forma parte de otro instrumento diferente (lo que se conoce como Relación o Catálogo de Puestos de Trabajo), sin embargo es imprescindible conectar en primer lugar, aunque sin profundizar y desde una óptica transversal, en el cometido de tales para identificar aquellos elementos sobre los que conformaremos la base para diseñar unidades menores y mayores (interdependencias, especialización, función, producción o servicio, destinatarios, etc.).

Por consiguiente, dado un grupo de posiciones, el diseñador de estructura tenderá a hacer “bloques” o “grupos” que presenten características concretas, en un afán de lograr una división eficiente, eficaz y coordinada. Por consiguiente, se enfrentará a dos preguntas capitales:

- a) **¿Cómo deben de ser agrupadas dichas posiciones en unidades y por qué?**
- b) **¿Cómo debe de ser de grande cada unidad?**

A través de proceso de agrupar en unidades, es establecido el sistema de autoridad formal y es construida la jerarquía de la organización, siendo el organigrama el resultado de este proceso de agrupamiento y la representación gráfica de esta jerarquía.

Las posiciones individuales son agrupadas en grupos de primera clase o unidades (a las cuales llamaremos “unidades menores”); éstas son, a su vez, agrupadas en grupos más grandes (las que identificaremos como “unidades intermedias”) y así sucesivamente hasta llegar a las “unidades mayores”, conformando todo ello el grupo final. El ejército es un claro ejemplo de lo que señalamos: los soldados se agrupan en patrullas, las patrullas en pelotones, los pelotones en compañías, las compañías en batallones, y así sucesivamente hasta el agrupamiento final en ejércitos.

El agrupamiento es un medio fundamental para coordinar el trabajo en la organización y, bien estructurado, debe de arrojar cuatro efectos importantes:

1. **El agrupamiento establece un sistema de supervisión común entre posiciones y unidades.** A través del nombramiento del correspondiente Gerente o Jefe que corresponda en cada una de las unidades de que se trate, se responsabiliza a éste de las actuaciones de la unidad que dirige. El desencadenamiento de todos estos “Jefes” a lo largo de toda la estructura es lo que crea el sistema de autoridad formal (coincidente con el mecanismo coordinador de la supervisión directa).
2. **El agrupamiento requiere y por ende fuerza, que las posiciones y unidades compartan recursos, que se vuelven comunes** (incluso instalaciones y equipo).
3. **El agrupamiento crea medidas comunes de desempeño,** lo cual anima a las diferentes posiciones y unidades agrupadas a coordinar más sus actividades.
4. **Finalmente, el agrupamiento alienta el ajuste mutuo.** Para que sea real el hecho de que se compartan recursos y facilitar la supervisión directa, los miembros de una unidad se ven forzados, en muchas ocasiones, a compartir instalaciones comunes, siendo así puestos en estrecha proximidad física. Esto, a su vez, estimula los frecuentes contactos informales entre ellos, lo que a su vez incita la coordinación por ajuste mutuo.

Dicho lo anterior, **el agrupamiento puede estimular en un grado muy importante dos mecanismos coordinadores capitales: la supervisión directa y el ajuste mutuo, al tiempo que puede condicionar en buena medida un tercero – la estandarización-, al proporcionar medidas comunes de desempeño.** Puede advertirse cómo el agrupamiento en unidades se configura como un poderoso parámetro de diseño.

Ahora bien, **por las mismas razones que el agrupamiento alienta la fuerte coordinación dentro de cada unidad, crea sin embargo problemas de coordinación entre unidades diferentes.** La comunicación se centra especialmente dentro de la unidad, aislando así unos de otros a los miembros de unidades diferentes. Las unidades se vuelven más diferenciadas en sus varias orientaciones, más autónomas (en sus metas, estilos de interacción, uso de lenguajes diferentes,...), desarrollando una propensión a centrarse cada vez más estrechamente en sus propios problemas, en sus propios medios y no en los fines más amplios de la Institución.

05

CRITERIOS A CONSIDERAR PARA EL AGRUPAMIENTO

Podemos aislar cuatro criterios básicos que las Instituciones deben tener en consideración a la hora de determinar cómo pueden ser agrupadas las diferentes posiciones individuales y unidades, a saber:

a) **Interdependencias de la corriente de trabajo.**

Se trata en agrupar tareas operativas con interdependencias naturales de corriente de trabajo. Los miembros de la unidad tienen el sentido de integridad en la tarea, ellos controlan un proceso organizacional bien definido, los problemas que se originan en el curso de su trabajo pueden ser resueltos en la mayoría de los casos “internamente”, bien a través del ajuste mutuo o de la supervisión directa del Jefe a cargo de esa corriente de trabajo. Se tiene un sentimiento de “tarea psicológicamente completa”.

Ilustremos lo anterior con un ejemplo sencillo pero muy ilustrativo. Pensemos en una empresa hilandera. El proceso pasaría por las siguientes fases: hilado, corte, tramado, blanqueado y, finalmente, el teñido. Sin embargo, puestos a agrupar unidades mayores, lo propio sería juntar aquello que cierra una corriente de trabajo natural y completa, bien definida, en atención a lo común de cada fase en su aspecto global.

Imaginemos que cada una de las diferentes fases es una unidad organizativa menor. Si tendemos a agrupar en una unidad organizativa mayor aquellas, lo propio es juntar “Blanqueado” y “Teñido”, por un lado (Departamento de Acabado), y por otro, “Hilado”, “Corte” y “Tramado” (“Departamento de Proyección y Desarrollo”).

Las dos unidades mayores serían agrupaciones “naturales”. Por el contrario, el agrupamiento sería “no natural” si la unidad mayor pretendiera agrupar fases que no son interdependientes entre sí, por afectar ámbitos funcionales autónomos y diferentes, sin conexión alguna (por ejemplo, “Hilado”, “Teñido” y “Corte”, de un lado, y “Tramado” y “Blanqueado”, de otro

b) Interdependencias de proceso y/o función.

Son aquellas interdependencias relacionadas con la especialización, que favorecen el agrupamiento funcional. Cuando especialistas similares son agrupados juntos, ellos aprenden unos de otros y se vuelven más hábiles en su trabajo especializado. Además, se sienten más cómodos entre “los suyos”, con su trabajo juzgado por sus pares y su Jefe experto en el mismo campo (imaginemos, por ejemplo en un hospital, el agrupamiento de anestesistas en un Departamento, cirujanos en otro, psiquiatras en otro...)

c) Interdependencias de escala.

En este caso, el agrupamiento se relaciona con las economías de escala. Piénsese que los grupos han de formarse para alcanzar dimensiones suficientemente grandes como para funcionar eficientemente. Imaginemos, por ejemplo, la limpieza que se precisa en cada Departamento de cualquier Institución. La necesidad y la función concreta no necesariamente justifican agregar una persona de limpieza a cada Departamento, ya que puede no existir trabajo suficiente para una persona, diariamente, en el mismo.

Tal es así que puede establecerse un “Departamento de Limpieza” central para toda la Institución (en el mismo sentido, un “Departamento de Mantenimiento”, “Departamento de Conserjería”, etc.).

d) Interdependencias sociales.

En este caso, el agrupamiento no se relaciona tanto con el trabajo en sí, sino con las relaciones sociales que lo acompañan.

Cuando el trabajo es muy rutinario y aburrido, puede que resulte oportuno juntar a los trabajadores para facilitar la interacción social y evitar el aburrimiento.

Las personalidades también entran en el cuadro, a menudo como factor importante en el diseño organizacional. Las personas prefieren agruparse sobre la base de “llevarse bien”. Bien es cierto que el papel lo aguanta todo, pero detrás de todo organigrama hay personas, de carne y hueso, y si entre ellas no hay armonía, es muy probable la falta de comunicación, por ende una ausencia importante de coordinación (no funciona el ajuste mutuo), y en suma, un resultado en el trabajo muy mejorable. Ello, además, merece la pena tener en consideración en el caso ya no de unidades como tales, sino de determinadas posiciones que ocupan un lugar de peso en la estructura, como puedan ser los Jefes (un directivo con poca sensibilidad para las habilidades sociales, por ejemplo, puede ser un lastre importante en el funcionamiento de la unidad de que se trate). En muchos casos, compartir factores de personalidad comunes, favorece la especialización, el ajuste mutuo, la coordinación...

Se ve, pues, que **el diseño de cada estructura termina siendo un compromiso entre los factores “objetivos” (interdependencias de corriente de trabajo, proceso, función, escala) y factores “subjetivos” (de personalidad y necesidad social).**

Dependiendo de la finalidad de que se trate, de la función, del tamaño de la Institución, de la necesidad de encontrar economías de escala, de potenciar allá donde convenga la polivalencia frente a la especialización, del tipo de destinatarios del servicio, etc., se tenderá hacia un agrupamiento más centrado en profesiones concretas y especializadas, más desarrollado en conocimientos y destrezas determinados (“**agrupamiento por función**”), o hacia un agrupamiento mucho más transversal y polivalente, menos especializado pero más resolutivo en el día a día, con mayor facilidad para la adaptación al cambio (“**agrupamiento por mercado**”). Por consiguiente, al diseñar una estructura, **no es tanto el tipo o base de agrupamiento a elegir (por función o por mercado), sino el orden de prioridad del mismo, siendo lo normal la combinación de ambos, a modo de la disposición de leños para armar un fuego: primero en una dirección y luego en otra y así sucesivamente.**

06

CRITERIOS A CONSIDERAR PARA DETERMINAR LA DIMENSIÓN DE LA UNIDAD

En este punto, trataremos de dar respuesta a la segunda pregunta del punto IV, esto es, ¿cómo debe de ser de grande cada unidad?.

Tal y como señalábamos más arriba, las posiciones individuales son agrupadas en grupos de primera clase o unidades (a las cuales llamaremos “unidades menores”); éstas son, a su vez, agrupadas en grupos más grandes (las que identificaremos como “unidades intermedias”) y así sucesivamente hasta llegar a las “unidades mayores”, conformando todo ello el grupo final. Se observa, por consiguiente, un **agrupamiento de primer orden** (posiciones individuales en unidades) y un **agrupamiento de orden superior** (las unidades en unidades mayores), con carácter general.

El primero correspondería, por regla general, al agrupamiento de operarios, analistas y staff de apoyo como individuos en las unidades básicas de trabajo, y el último corresponde al agrupamiento de Jefes o Gerentes para construir la jerarquía formal.

Ahora bien, **¿cuántas posiciones deben estar contenidas en el agrupamiento de primer orden y cuántas unidades en cada unidad de orden sucesivamente superior?**. Dicho de otro modo, ¿cuántas personas o subordinados es capaz de dirigir y controlar un Jefe?, ¿a quién debe contarse como subordinado?, ¿qué extensión ha de darse al control que lleva a cabo el Jefe?, ¿afectan los mecanismos de coordinación diferentes a la supervisión directa, a la hora de determinar la dimensión de la unidad de trabajo?...

Como puede advertirse, la cuestión no es simple, está afectada por diferentes variables, pero sin duda, lo más significativo será la influencia de todos los mecanismos coordinadores, no sólo la supervisión directa. Tal es así, que podríamos señalar dos premisas:

1. **La dimensión de la unidad será mayor, tanto más cuanto más desarrollado esté el mecanismo coordinador de la estandarización, en todas sus dimensiones.** Esto es, cuanto más normalizado esté el trabajo, las destrezas, el conocimiento, el proceso, el procedimiento, las funciones..., cuanto más se aporte, en su caso, “desde fuera” (tecnoestructura) para la investigación, creación, desarrollo, mejora y acabado del proceso de trabajo, mayor podrá ser la dimensión de la unidad, **porque el trabajo tenderá a producirse de manera más mecánica y autónoma, con un sólo Jefe dirigiendo y controlando un gran pelotón de empleados**, sin necesidad de emplear todo el tiempo a la supervisión.
2. **La dimensión de la unidad será menor, tanto más cuanto mayor sea la necesidad de recurrir al mecanismo coordinador del ajuste mutuo, debido, por lo general, a interdependencias entre tareas complejas, difíciles de supervisar y con una alta exigencia de interacción y comunicación directa entre los propios empleados.** Para que la comunicación funcione efectivamente, la unidad debe ser lo suficientemente pequeña como para alentar la interacción frecuente e informal entre todos sus miembros. No se debe de caer en el error de pensar que cuanto más compleja es la tarea, mayor es la interacción necesariamente, y menor la dimensión de la unidad, ya que todo trabajo profesional es, por sistema, complejo, pero no siempre interdependiente.

Como puede advertirse, **no existe, en puridad un número mínimo o máximo a determinar en la configuración de unidades, pues ello dependerá de muchas variables.** Ahora bien, sin perjuicio de lo esgrimido anteriormente, nos gustaría apuntalar determinadas conclusiones:

- 1. El agrupamiento es un elemento magnífico de estructuración de Instituciones, y consiste juntar lo que la naturaleza entiende unido, por resultar coincidente en metas y/o procesos y/o especialización y/o ámbito funcional y/o servicio y/o destinatarios, etc.**
- 2. La fragmentación innecesaria provoca serias deficiencias, un derroche de recursos y duplicidad de actuaciones, falta de coordinación, de comunicación, de calidad en la prestación del servicio o producción del bien de que se trate, de motivación entre los agentes, de insatisfacción entre los destinatarios... Por el contrario, genera un caldo de cultivo espectacular para la formación y proliferación de los famosos “*reinos de taifas*”.**
- 3. Por consiguiente, en la medida de lo posible, lo ideal es arrancar con la identificación de grupos temáticamente homogéneos, compactar al máximo e integrar, en cada una de dichas agrupaciones, un número de posiciones individuales suficientemente amplio y con otros puntos de conexión importantes, que justifiquen la técnica organizativa de la división y el posterior agrupamiento.** Lo pequeño no necesita fragmentación. Lo grande sí, pero apoyado en un proceso de reflexión y análisis previo y meditado: ¿por qué?, ¿qué pretendo lograr?, ¿cómo hacerlo?.

07

ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL ACTUAL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y RRHH

1. PROBLEMAS BÁSICOS EN RELACIÓN CON LA ACTUAL ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

EXCESIVA DEPARTAMENTALIZACIÓN, EN ALGUNOS ÁMBITOS.

Hemos observado cómo grupos temáticamente homogéneos se aglutinan, en algunos ámbitos, bajo unidades organizativas diferentes y en muchos casos muy pequeñas, a modo de mini-unidades, siendo que podrían estar fusionados en una única, optimizando recursos y mejorando la eficacia, eficiencia y coordinación, amén de la calidad en la prestación de los servicios.

Se observa una confusión importante entre lo que resulta una unidad organizativa como tal, y una unidad funcional. El hecho de que la tarea exista, no significa necesariamente que se tengan que desgajar, organizativamente, tantas unidades como tareas se den.

Esta fragmentación “no natural” alienta los compartimentos estancos y lo normal es que con el tiempo fuerce la dotación de estructura administrativa, ex profeso, para ella. En la medida de lo posible, hay que procurar una estructura más compacta, con menos dispersión y, en determinadas unidades, más integral.

INEFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS Y/O CARGAS DE TRABAJO.

Se ha puesto de manifiesto la falta de personal en algunas unidades, frente a otras generosamente dotadas.

En la misma línea, en algunas unidades, la distribución de cargas entre los empleados no es proporcionada, encontrándonos con puestos “a medio gas” en jornadas a tiempo completo, mientras otros están sobrecargados.

MARGEN DE MEJORA PARA PUESTOS DE JEFATURA.

Existe un amplio margen de mejora en los puestos de jefatura, básicamente, por lo siguiente:

- Se da una alta confusión práctica y conceptual entre las funciones técnicas y las funciones de jefatura. Lo registramos como problema porque si los jefes están ejerciendo de técnicos básicamente, las unidades carecen de dirección, por cuanto las funciones básicas de las jefaturas consisten en programar el trabajo, diseñarlo, distribuirlo, coordinarlo, establecer objetivos sobre el mismo, seguirlo y evaluarlo, lo cual no obsta para que cuando el tamaño del Ayuntamiento lo aconseje, exista margen para llevar a cabo también funciones técnicas, pero sin desatender las primordiales (*“Si el Director de Orquesta, por mucho que se le exija conocimientos en música, se limita a tocar un instrumento o varios, entonces no podrá dirigirla”*).
- En algunos casos, los jefes, aunque quisiesen, no podrían ejercer funciones de jefatura, porque en unidades muy pequeñas no se da el tamaño adecuado para ello. Lo procedente sería aglutinar en una sola, varias de estas unidades, porque al frente de dicha unidad, sí existiría un Jefe.
- En bastantes casos, se da una importante falta de entrenamiento en los jefes para el ejercicio de esta función, amén de que en la mayor parte de las ocasiones, los puestos de mando y jefatura no se ocupan por perfiles con habilidades directivas ni sociales, sino en atención a la titulación de las personas.
- Finalmente, la ambigua denominación de algunos puestos de responsabilidad favorece las deficiencias en el ejercicio de las funciones de jefatura, por falta de claridad en cuanto al papel que a los titulares de esos puestos se les pide y, paralelamente, ellos deben realizar. Es el caso de “Coordinador de...” (*“Coordinar no es dirigir”*).

2. PROBLEMAS BÁSICOS EN MATERIA DE RRHH.

FALTA DE CORRESPONDENCIA ENTRE LA PLAZA O CATEGORÍA PROFESIONAL DE EMPLEADO Y EL PUESTO AL QUE ESTÁ ADSCRITO.

En ocasiones, se evidencia una falta de identidad entre la categoría real de empleado, y la que resultaría exigible en atención a las tareas que realmente se desarrollan.

Dando un paso más allá, se revela que, para el mismo puesto, son diferentes las categorías profesionales insertas en diferentes grupos de clasificación, quienes lo ocupan. En otros casos, se trata por homogéneo un puesto que tiene requerimientos muy diferentes, próspero a desgajarse, sin que ello haya ocurrido.

La RPT (Relación de Puestos de Trabajo), no es sinónimo de “rpt” (relación de personas que trabajan), de tal modo que este instrumento debe reflejar, “sin cara y ojos”, las categorías profesionales que, de conformidad con la tarea desempeñada, debieran ocupar el puesto.

En la gran mayoría de casos, existirá coincidencia entre la del ocupante del puesto y la requerida para el mismo, por la RPT. En otros, sin embargo, no será así, lo cual forzará la promoción interna vertical por la vía de las plazas, en el momento el Ayuntamiento crea oportuno implementarla.

FALTA DE POLIVALENCIA FUNCIONAL.

Es muy frecuente encontrar puestos con escasa polivalencia funcional, incluso dentro de la misma unidad organizativa (“cada persona a una cosa”). Ello provoca ineficiente distribución de cargas de trabajo, saturación en determinados momentos y para ciertos puestos frente a otros con menos carga, necesidad de recurrir a efectivos “de fuera” en vez de redistribuir la tarea dentro, tareas que caen en “tierra de nadie” (“no es tarea mía”, “no sé quién lo lleva”...), sentido de la patrimonialización del puesto y encorsetamiento a tareas concretas, etc.

En la medida que el Ayuntamiento esté de acuerdo, la RPT que elaboremos contendrá tanta polivalencia funcional como el Ayuntamiento esté dispuesto a aceptar.

MARGEN DE MEJORA PARA LA PROMOCIÓN INTERNA.

Al hilo de lo señalado anteriormente, el margen de mejora para la promoción interna es importante, pues la carrera profesional es un derecho del empleado público que no debiera quedarse ralentizado, cuanto ni menos, estrangulado. La falta de promoción interna genera insatisfacción y desmotivación entre el personal.

A la vista de las reivindicaciones detectadas en torno a dicha forma de promoción, sugerimos al Ayuntamiento las siguientes actuaciones:

- ✚ No coartar la promoción interna, más bien al contrario, favorecerla y dinamizarla.
- ✚ Que dicha promoción no se quede tanto en un examen teórico, sino que se oriente a pruebas prácticas y tenga en consideración la formación, preparación, cualidades y esfuerzo de los empleados públicos.
- ✚ *Que sea transparente, rigurosa y justa.*

MARGEN DE MEJORA PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL (SEV).

Se ha registrado como problema la falta de un instrumento que motive e incentive al trabajador para mejorar su conducta y rendimiento profesional, a lo largo de toda su trayectoria.

Desconocemos si el Ayuntamiento dispone de un Sistema de Evaluación del Desempeño, que evalúe y premie el comportamiento profesional, la actitud, el rendimiento, motivo por el cual recomendamos abordarlo o, caso de tenerlo, mejorarlo ante las quejas suscitadas.

IMPORTANTE TASA DE TEMPORALIDAD.

Salvo que el Ayuntamiento haya reaccionado en los últimos meses sobre el particular se ha advertido un buen número de empleados temporales en puestos estructurales, esto es, que no están ocupando plazas de forma definitiva, porque no se han llevado a cabo los correspondientes planes de consolidación de empleo previstos por la legislación.

Este problema debería resolverse lo antes posible, comenzando por la incorporación a la RPT de los puestos estructurales y, posteriormente, la puesta en marcha del proceso de cobertura de las plazas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa legal y la jurisprudencia.

INADECUACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL EMPLEADO, EN ATENCIÓN A LAS TAREAS DESARROLLADAS.

En la misma, existen empleados bajo el régimen laboral que están ocupando puestos o realizando funciones que, por prescripción legal, están reservados a funcionarios, no habiéndose llevado a cabo los correspondientes planes de funcionarización.

INSUFICIENTE OFERTA FORMATIVA.

Es una constante la reivindicación de mayor y mejor oferta formativa y de perfeccionamiento profesional.

FALTA DE OBJETIVIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE RETRIBUCIONES.

Otra de las manifestaciones consolidadas es la falta de equidad interna e incorrecta objetivación en la asignación de retribuciones, con puestos sobrevalorados frente a otros infravalorados, amén de productividades que no tienen en cuenta los aspectos ni características señaladas en la ley.

3. PROBLEMAS BÁSICOS A LA ORGANIZACIÓN EN GENERAL.

MEJORABLE COORDINACIÓN, EN OCASIONES, POR AJUSTE MUTUO ENTRE JEFATURAS.

Se ha detectado un margen de mejora en la coordinación por ajuste mutuo, especialmente a nivel de Jefaturas, en la medida en que existen expedientes que afectan a varias unidades organizativas no coordinadas entre sí, con los problemas que ello supone, incluso de trabajo duplicado o dilación de plazos innecesariamente.

Proponemos la normalización de canales y soportes periódicos y ágiles, para la correcta comunicación y logro de actuaciones coordinadas, así como la celebración de reuniones regulares de gestión, impulso y seguimiento de planes y proyectos.

REFUERZO DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN INTERNA, CON CARÁCTER GENERAL.

Siguiendo la línea señalada anteriormente, pero en un afán más ambicioso, merecería la pena poner en marcha una serie de acciones sencillas que, de manera práctica, sirvan para mejorar la información y comunicación interna general.

En tal sentido y sin perjuicio de otros medios electrónicos (correo electrónico, blogs...), -o los que correspondan-, se podrían explorar las posibilidades de la Intranet. Teniendo en cuenta estos canales, sugerimos el uso de un Boletín Interno, circulares u otros formatos adaptados a los medios utilizados.

Se trataría de elaborar, editar y distribuir periódicamente entre todo el personal del Ayuntamiento, un boletín de carácter interno con información de interés para el mismo. El boletín tendría que ser presentado atractivamente -con lenguaje claro y con abundantes elementos gráficos- que hagan fácil su lectura. Respecto a su estructura, se recomienda la elaboración de un boletín inicialmente sencillo, que podría estar dividido en algunas secciones fijas (p.e. “tema del mes”, “recordatorio”...). Los temas a aparecer tendrían que ser escogidos buscando que resulten interesantes para el personal (de tipo institucional pero también de carácter social) y que al tiempo ayuden a la Institución a difundir valores y a conseguir los objetivos establecidos.

08

DISTINCIÓN ENTRE LA FUNCIÓN POLÍTICA Y LA FUNCIÓN EJECUTIVA COMO MODELO ORGANIZATIVO

Uno de los criterios o principios organizativos que preside la propuesta de Estructura Organizativa que presentamos al Ayuntamiento de Hellín, se asienta sobre la distinción entre la función política (Gobierno) y la función ejecutiva (Administración).

La línea divisoria de dichas funciones no siempre resulta tan nítida como se espera, pues en lo abstracto y en la generalidad, es pacífico admitir que la primera se circunscribe al establecimiento de las estrategias, las políticas y las grandes decisiones y la segunda en la ejecución y gestión de aquéllas. Ahora bien, más allá de esa sistematización, la realidad pone de manifiesto que los comportamientos de los agentes de cada parte, favorecen invasiones a uno y otro ámbito, que hace que se resienta el sistema organizativo, a veces incluso sin ser conscientes de dicha intrusión “no legítima”.

No pretendemos hacer un Tratado sobre la distinción entre una y otra, amén de que si así lo hiciéramos, se pondría de manifiesto en la profundidad de la exposición, que no existen elementos definitorios propios y exclusivos de una y otra función. El día a día es un claro ejemplo de ello, donde en las instancias gubernamentales, administrativas y judiciales, actos materialmente legislativos son orgánicamente administrativos (por ejemplo, los reglamentos), actos materialmente administrativos son orgánicamente legislativos (por ejemplo las investigaciones, pedidos de informes, autorizaciones, etc.), actos materialmente administrativos son orgánicamente judiciales (como las autorizaciones y venias que tienen a su cargo los tribunales; el nombramiento y remoción de los empleados judiciales...), por no hablar de actos materialmente jurisdiccionales, que son orgánicamente administrativos (por ejemplo, la resolución de un recurso de alzada).

Veamos, pues, cuáles son los criterios o reglas que se han de tener en cuenta a la hora de conocer cuándo nos acercamos a la línea infranqueable para, a partir de ahí, saber distinguir y poner en la balanza de lo “político”, los asuntos (tareas) de “gobernanza”, y en la balanza de lo “administrativo”, los asuntos (tareas) de la gestión y ejecución de políticas.

La función política es exclusiva del Gobierno de cualquier Institución y podríamos definirla como **una labor creadora o innovadora que fija, principalmente, los objetivos de la actividad que persigue y, previa la ayuda técnica que se precise, decide los medios para alcanzarlos, llevando el seguimiento y control de la actividad ejecutiva** (pedidos de informes, interpelaciones, autorizaciones, etc.)

Esa función de dirección política implica, como es natural, **impulso y coordinación con los puestos de “alta dirección administrativa”**, para que no se pierda la esencia de lo que se va buscando.

En suma, implica una facultad de iniciativa reservada (a modo de monopolio), **opción y decisión política, facultad para fijar objetivos, dictar órdenes e instrucciones, así como llevar el seguimiento y control que precise la materialización de la finalidad perseguida.**

Ahora bien, el Gobierno no podría llevar a cabo la dirección política sin la “Administración” o actividad ejecutiva, que dispone de los medios materiales y la información necesaria.

La palabra “*administrar*” proviene del latín “*ad-ministrare*”, “ad” (ir, hacia) y “ministrare” (“servir”, “cuidar”).

La función ejecutiva o administrativa puede definirse como el ejercicio del poder étático, mediante la actividad práctica, concreta, permanente, ininterrumpida e inmediata de ejecución de los cometidos u objetivos políticos (frente a lo abstracto y general de la función política).

Es la disciplina que se encarga del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano, enfocados al cumplimiento de los objetivos políticos. Por ende, el poder ejecutivo es el responsable de la gestión diaria y ejecuta políticas, asesora o determina la forma en cómo cumplir tales políticas. No implica opción o decisión política, sino una actividad de ejecución o de implantación de mandatos de otros órganos (los de Gobierno).

Se trata de un hacer efectivo, una suerte de poder “*en acción*”, como constructor y al servicio de los fines y objetivos de éste.

Imaginemos un ejemplo muy ilustrativo: el Gobierno de cierta Institución tiene como objetivo, entre otros muchos, potenciar la seguridad ciudadana de su ciudad, para los centros o espacios públicos “P”, además para las actividades “A” y dentro de las franjas horarias “H”. En la misma línea pretende doblar el control del tráfico urbano, mercados ambulantes, vigilancia de institutos e intermediaciones, etc.

En nuestro ejemplo, la dirección política se queda en la determinación del objetivo (mayor seguridad ciudadana) y en el seguimiento de que en el plazo previsto, dicha finalidad se cumpla. La forma en cómo se haga y la propuesta de los medios y presupuesto, así como su viabilidad, para alcanzar el objetivo, quedaría especialmente vinculada a la parte ejecutiva (o administrativa), quien previo el estudio correspondiente, presentaría a dicho Gobierno diferentes alternativas o incluso una suma de varias: *reorganizo el servicio de Policía Local y por ende, distribuyo el cuadrante de turnos de otro modo, incremento plazas de plantilla, pido refuerzos a la Policía Nacional, facilito la movilidad de los profesionales de otras Instituciones para poder cubrir puestos de la mía sin necesidad de incrementar plantilla (o sí, depende), contrato con una empresa externa de seguridad todas aquellas funciones/tareas que no impliquen ejercicio de autoridad, etc.* Y para todo ello, además, qué procedimiento (sintéticamente) se necesitaría cumplir, plazos, previsiones económicas y viabilidad, ventajas e inconvenientes, etc., quedando la decisión por la elección de aquello que más interese, en manos de dicho Gobierno.

Llegados aquí, podríamos señalar que la función política de cualquier Institución, incluido el Ayuntamiento de Hellín, se articularía en torno a los siguientes puntos cardinales, a partir de los cuales aflorarían las tareas concretas:

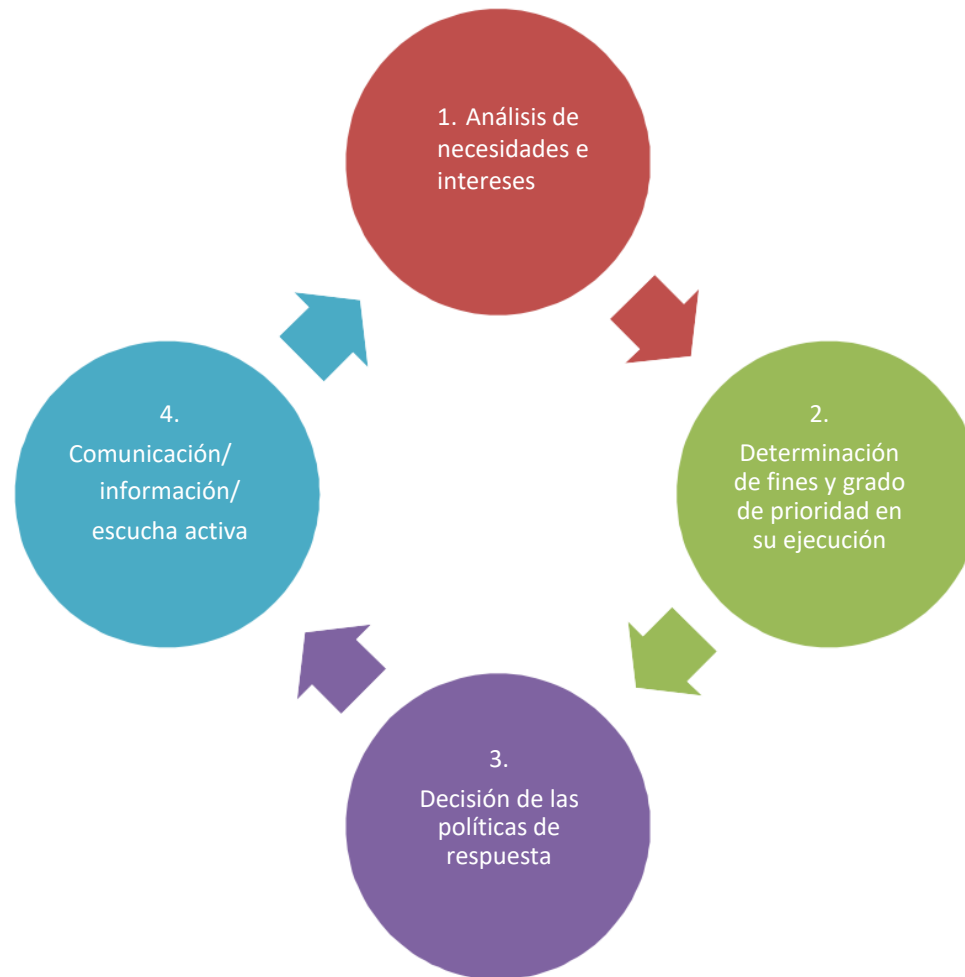
1. **Análisis de las necesidades e intereses de la ciudadanía.**
2. **Establecimiento del grado de prioridad “subjctiva” en la satisfacción de dichas necesidades e intereses.**
3. **Decisión de los “productos”, las políticas de respuesta, previa la interacción con la actividad ejecutiva que se precise.**
4. **La comunicación/información con la ciudadanía,** (requiere estrategia para informar y escuchar a la colectividad, en la intención de comprender lo que quieren y poder dar respuesta a sus peticiones).

El cuarto eje nos devolvería al primer punto cardinal, a modo de círculo virtuoso, tal y como se indica en la figura que se muestra a continuación.

Este sistema de separación entre ambas funciones se robustece bajo otra máxima, cual es la solidez en todo caso de una estructura administrativa que no se mueve a golpe de cambio en la estructura política. Se consolida, por consiguiente, porque permanece intacta, asegurado el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa, más allá de los cambios en el gobierno de turno.

En la nueva estructura planteada puede divisarse todo ello, en la medida que las diferentes delegaciones políticas no están encorsetadas a un área de la estructura administrativa, sino a tantas como el ámbito de actuación política requiera, lo cual fuerza, de otro lado, la coordinación entre los propios integrantes de la cumbre estratégica.

CICLO DE LA FUNCIÓN POLÍTICA O DE GOBERNANZA



09

OBJETIVOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Llegados aquí, donde hemos expuesto los pilares elementales de la ciencia de la organización, así como la división entre el plano político y el ejecutivo como modelo de estructuración, es preciso conocer cómo está estructurado el Ayuntamiento y, a partir de ahí, exponer un análisis y diagnóstico que sirva de base a la propuesta de nueva forma de concepción organizativa de esta Institución.

Tales extremos se han abordado en detalle en el punto 7 del presente documento, al cual nos remitimos. De conformidad a todo ello, los objetivos que se pretenden con esta estructura y, por ende su consecuencia hacia la RPT, podríamos identificarlos con los siguientes:

- **Conseguir, en aquellos casos en que sea posible, un nivel razonable de separación entre la función política y la función administrativa o ejecutiva, al objeto de que los miembros del Gobierno se puedan dedicar a gobernar.**
- **Distinguir, en aquellos casos que resulte conveniente, entre dependencia orgánica y dependencia funcional**
- **Conseguir la mayor integración posible, dentro de una misma unidad organizativa, de trabajos o servicios completos, cuya fragmentación en diversas unidades produce problemas de ineficiencia, ineficacia y descoordinación. Por consiguiente, simplificar las unidades organizativas actuales, evitando la fragmentación innecesaria e ineficiente, la dispersión y la falta de coordinación. Se procura una estructura más compacta**

- Evitar separar artificialmente, unidades diferentes, en función de las profesiones o las categorías, sino en función del trabajo a realizar, esto es, lo ideal sería agrupar la diversidad de oficios que un mismo tipo de mantenimiento requiere.
- Adaptar la estructura de puestos a los cambios que se decidan en la estructura organizativa y no al revés.
- Fomentar la polivalencia entre los puestos de trabajo, evitando la “patrimonialización” del puesto o encorsetamiento en la estructura, por referencia a funciones/tareas cerradas y favoreciendo la mayor profesionalización del empleado, lógicamente dentro de los límites de marcados por la legislación vigente (*).
- Distinguir entre los puestos y las plazas, ya que el reflejo de los primeros será la propia estructura y la Relación de Puestos de Trabajo, mientras que el soporte de las plazas será la Plantilla, instrumento todos ellos diferentes, que responden a circunstancias distintas.
- Establecer una correspondencia entre la plaza del empleado y la requerida para ocupar el puesto, forzando, en caso contrario, la **promoción interna** vertical por la vía de las plazas.

** (Por disposición del art. 73.2 TRLEBEP, “Las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones.”)*

- **Identificar los puestos de carácter estructural** y por ende, **dar soporte de futuros planes de consolidación de empleo, en su caso.**
- **Identificar**, en atención a las funciones/tareas encomendadas, **si existe reserva legal de la plaza** que puede ocupar el puesto **a personal funcional o no** y por consiguiente, **dar soporte a futuros planes de funcionalización.**
- **Posibilitar un mayor desarrollo y carrera posibles para los empleados municipales.**
- **Permitir un mejor aprovechamiento del potencial de los empleados municipales**, por parte del Ayuntamiento.
- **Establecer la movilidad definitiva entre puestos**, todo ello con respeto y en aplicación de lo previsto en la legislación de personal.
- **Identificar los niveles de responsabilidad y jefatura.**

En definitiva, **lograr una mayor eficacia y eficiencia** en la prestación de servicios públicos

10

LOS NIVELES JERÁRQUICOS Y SU CLASIFICACIÓN

Con carácter general, en las Instituciones Públicas se suelen distinguir cuatro niveles jerárquicos diferenciados, si bien no en todas hay que establecer necesariamente todos ellos, lo cual dependerá fundamentalmente del tamaño de la organización.

Así mismo, donde por razones de tamaño deban de existir varios niveles jerárquicos, no todos necesariamente han de estar en relación de jerarquía con otros, pues por razón de la especialidad o de la trayectoria o de las dificultades que puedan darse para encuadrar dichos niveles en contextos funcionales más amplios, tendrán encuadramiento autónomo en el sentido que no dependen de otras unidades o niveles mayores. A dichas unidades las llamaremos “Departamento o Servicio”, sin que ello prejuzgue su mayor o menor peso específico en todos los sentidos.

Podríamos decir que los niveles generales son:



1. Las Áreas:

Son las divisiones organizativas más amplias, configuradas por las grandes parcelas funcionales en las que se estructura la organización.

2. Los Departamentos:

Son las unidades en que se dividen las Áreas, o autónomas de éstas, configuradas por servicios de gran entidad o complejidad, o autónomas de éstas por que por razones de especialidad, trayectoria, etc., no pueden encuadrarse en contextos funcionales más amplios.

3. Las Secciones:

Son las unidades intermedias en que se dividen los Departamentos, o autónomas de éstos, configuradas por:

- servicios de entidad o complejidad media,
- o partes complejas, con entidad en sí mismas, de servicios de gran entidad o complejidad.

4. Los Negociados:

Son las unidades básicas en que se dividen las Secciones o los Departamentos, o autónomas de unas y otros, configuradas por:

- servicios de entidad o complejidad baja,
- o actividades componentes, con cierta entidad en sí mismas, de servicios más complejos.

11

ORGANIZACIÓN POLÍTICA ACTUAL

Estructura organizativa por Delegaciones (*)

ALCALDÍA

DELEGACIONES GENÉRICAS

DELEGACIONES ESPECIALES

Delegado/a
de
Educación

Delegado/a
de Comercio,
Industria y
Turismo y
Participación
Ciudadana

Delegado/a
de Mujer e
Igualdad y
Familia y
Mayores

Delegado/a
de Personal,
Servicios
Generales
(Interior) y
Sanidad

Delegado/a
de Obras y
Servicios,
Medio
Ambiente y
Agricultura y
Agua

Delegado/a
de
Urbanismo,
Vivienda y
Empleo

Delegado/a
de Deportes y
Nuevas
Tecnologías

Delegado/a
de Cultura,
Patrimonio
Histórico y
Cultural y
Feria y
Fiestas

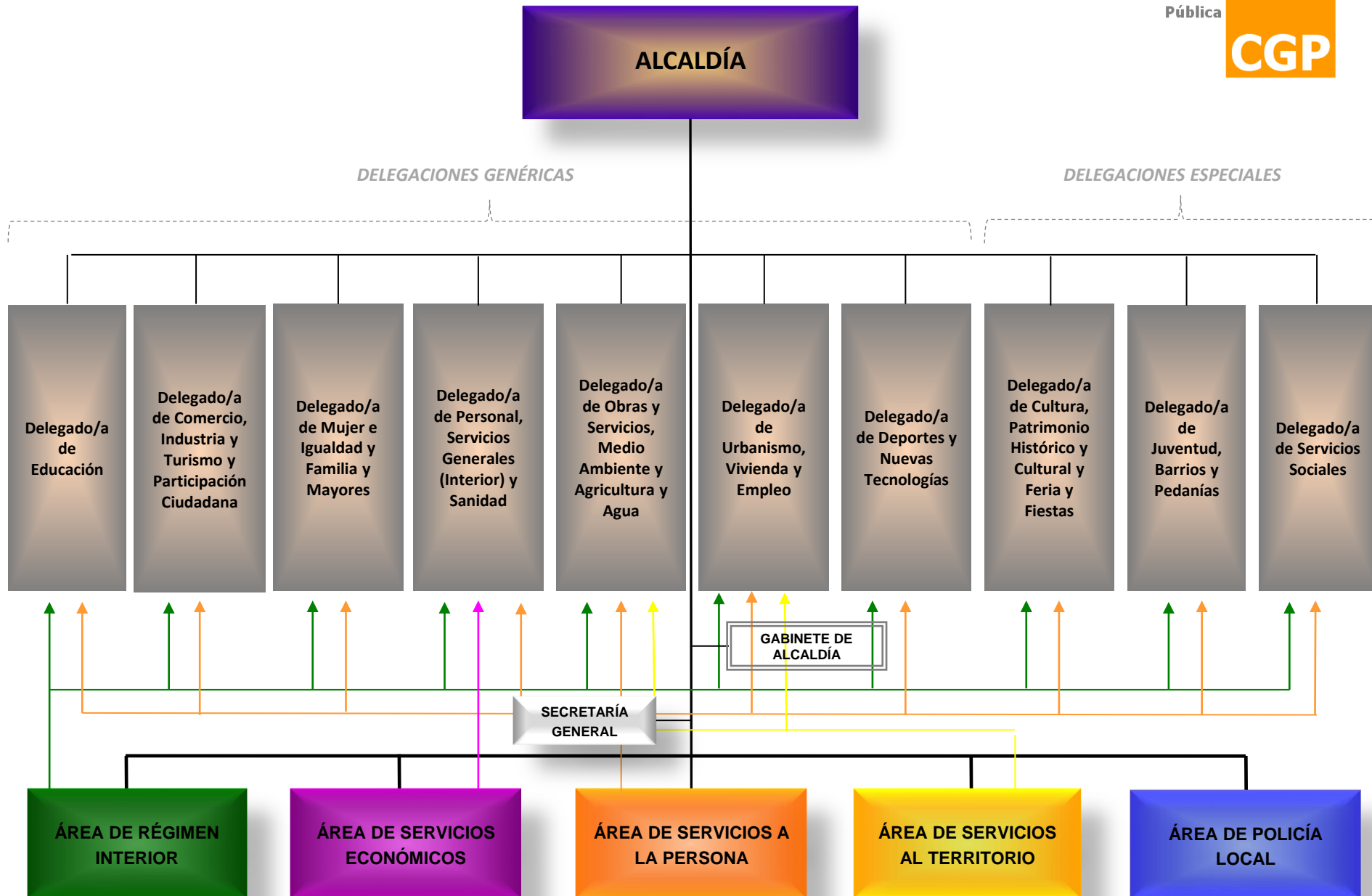
Delegado/a
de
Juventud,
Barrios y
Pedanías

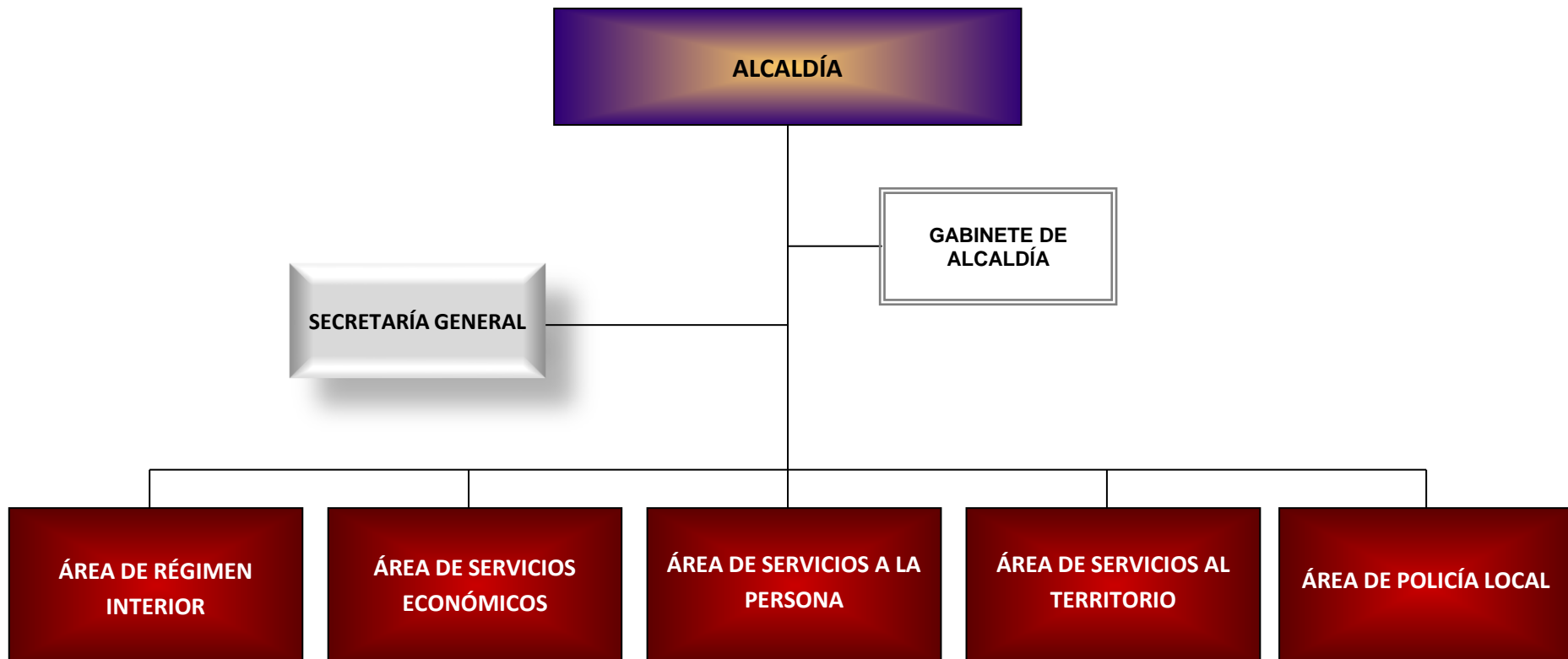
Delegado/a
de Servicios
Sociales

12

PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

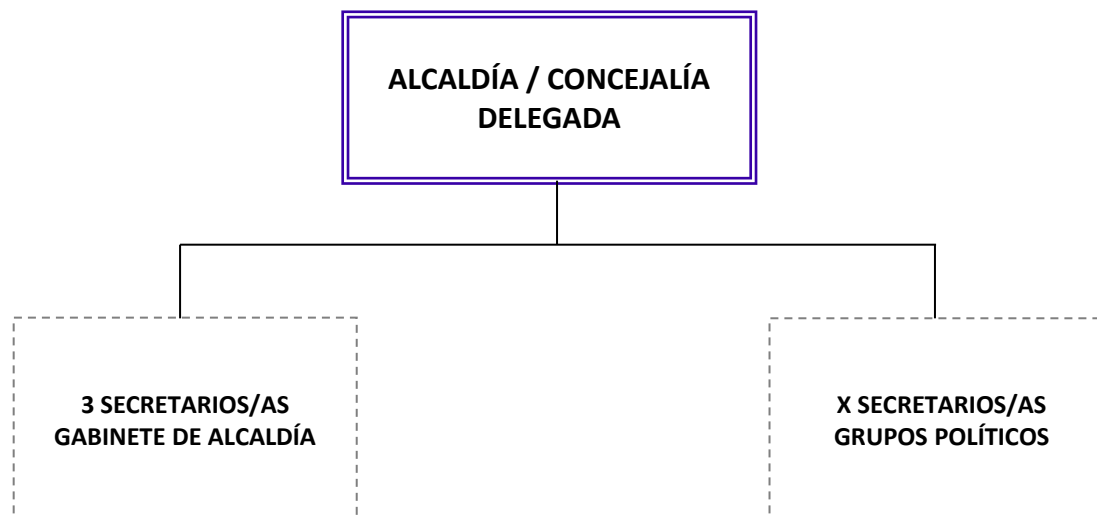
Estructura organizativa por Delegaciones (*)





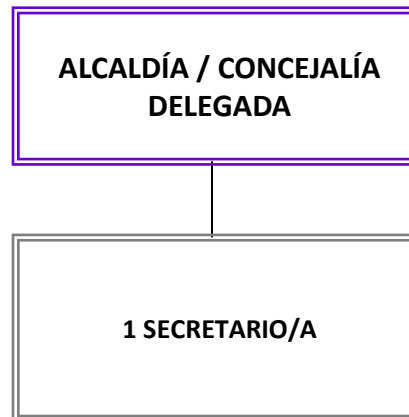
GABINETE DE ALCALDÍA

GABINETE DE ALCALDÍA



Observaciones: Los puestos reservados a personal eventual se identifican por referencia al trazo discontinuo.

SECRETARÍA GENERAL

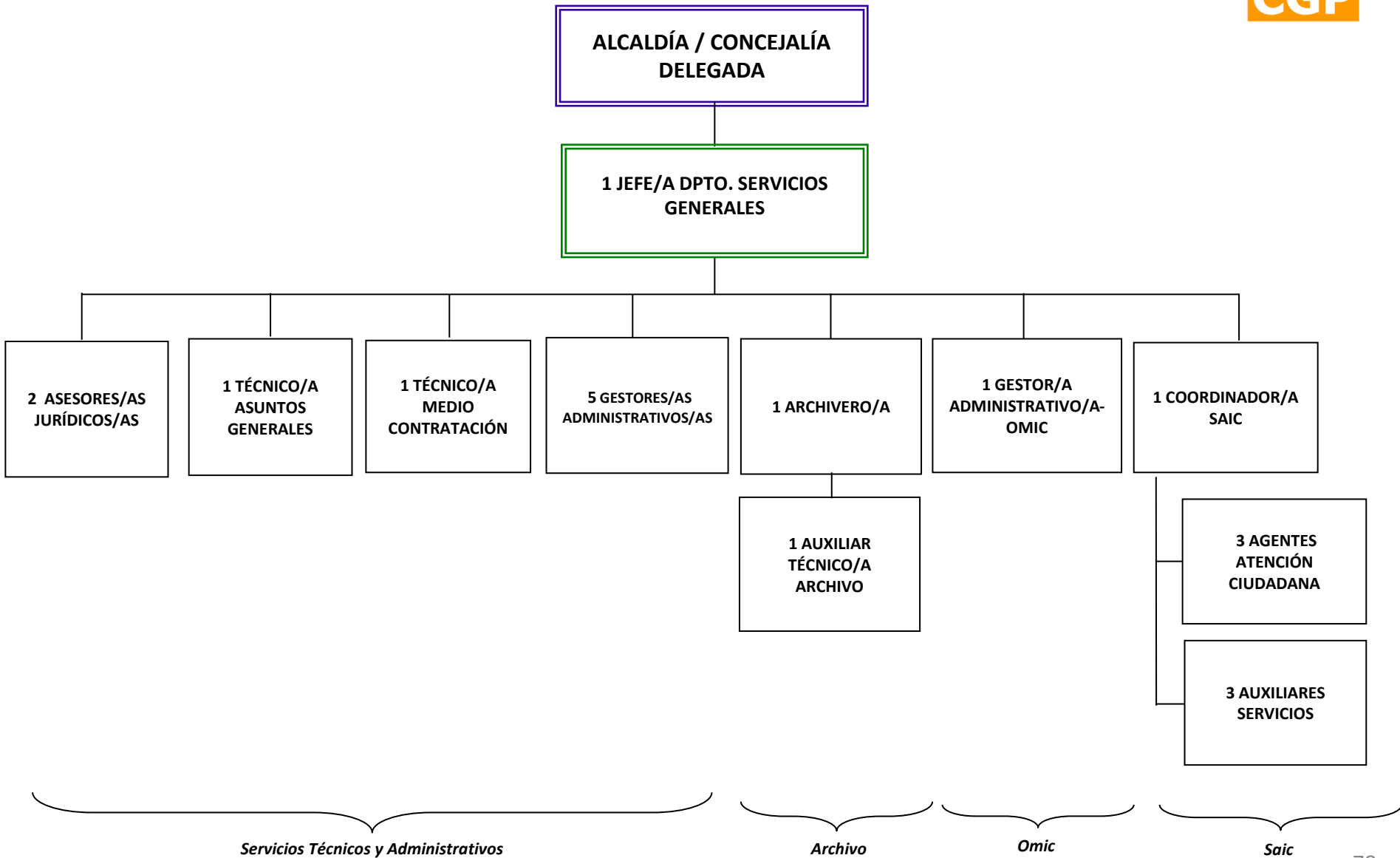


Observaciones: Esta Unidad “staff” no tiene subordinadas, en cuanto al tratamiento que cabría esperar de una “dependencia orgánica”, ninguna de las Áreas establecidas en la presente estructura. No obstante lo anterior y en lo que respecta al puesto de Secretario/a, sí existe una subordinación funcional (“dependencia funcional”) en lo que respecta al soporte burocrático-administrativo, amén de una exigencia de coordinación y colaboración en todas aquellas actuaciones que aquél precise al resto de puestos, en el ámbito propio de las competencias de éstos.

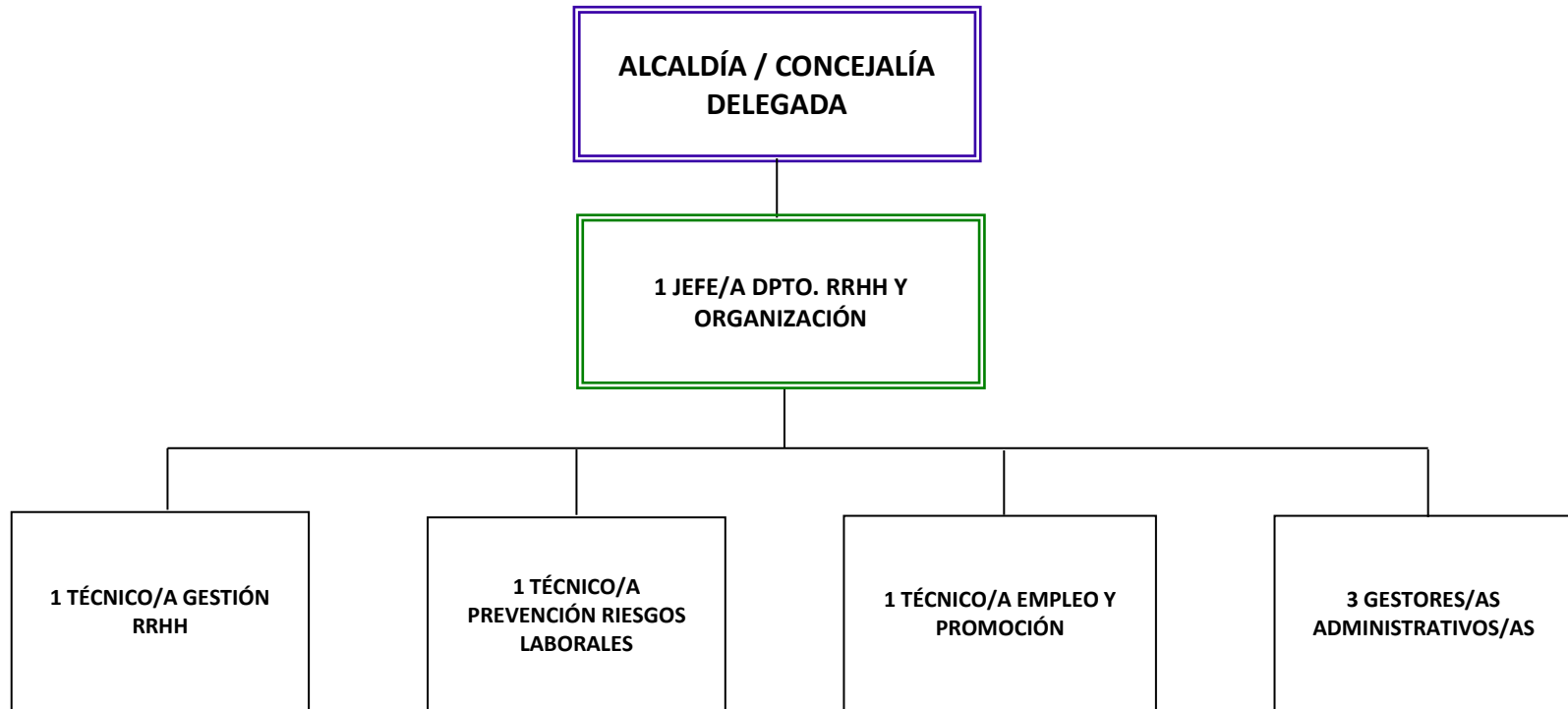


Observaciones: El Departamento de Servicios Generales, engloba los “Servicios Técnicos y Administrativos”, “Archivo”, “OMIC” y el “Servicio de Atención e Información al Ciudadano”.

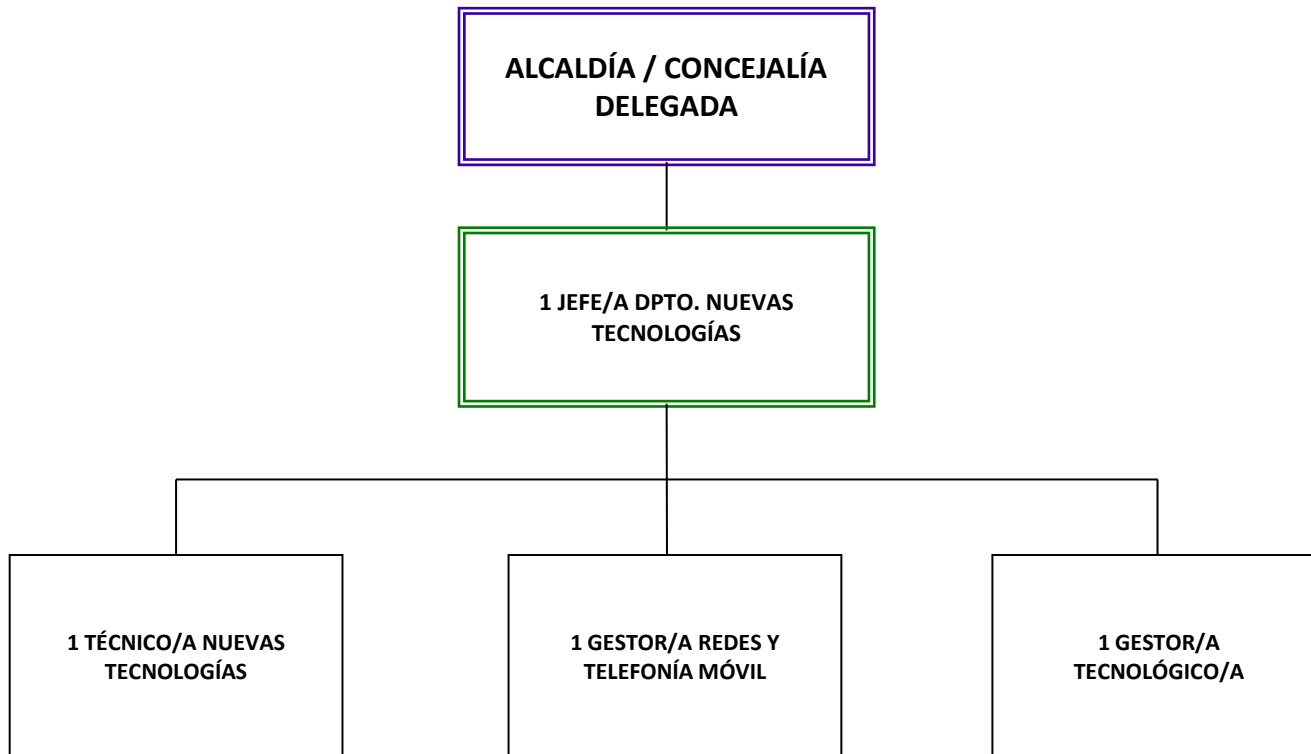
**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
GENERALES**



**DEPARTAMENTO DE RECURSOS
HUMANOS Y ORGANIZACIÓN**

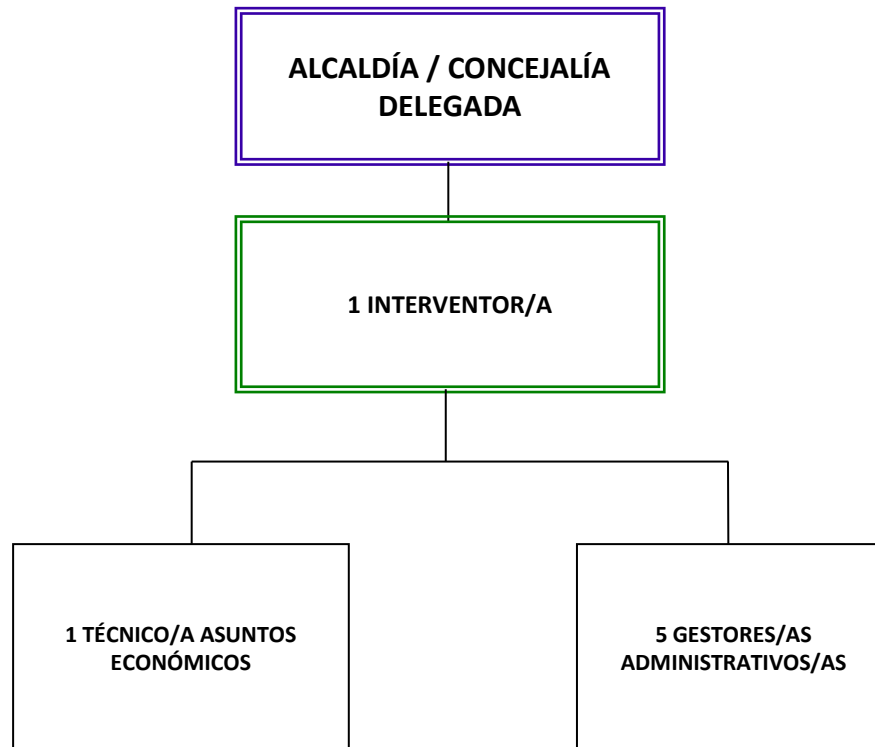


**DEPARTAMENTO DE NUEVAS
TECNOLOGÍAS**

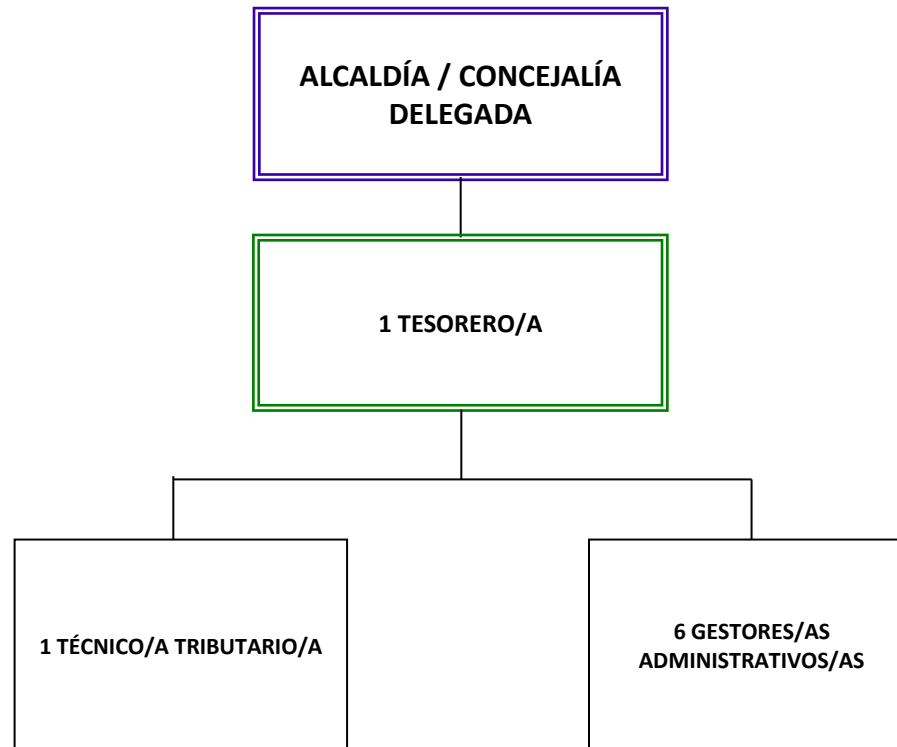


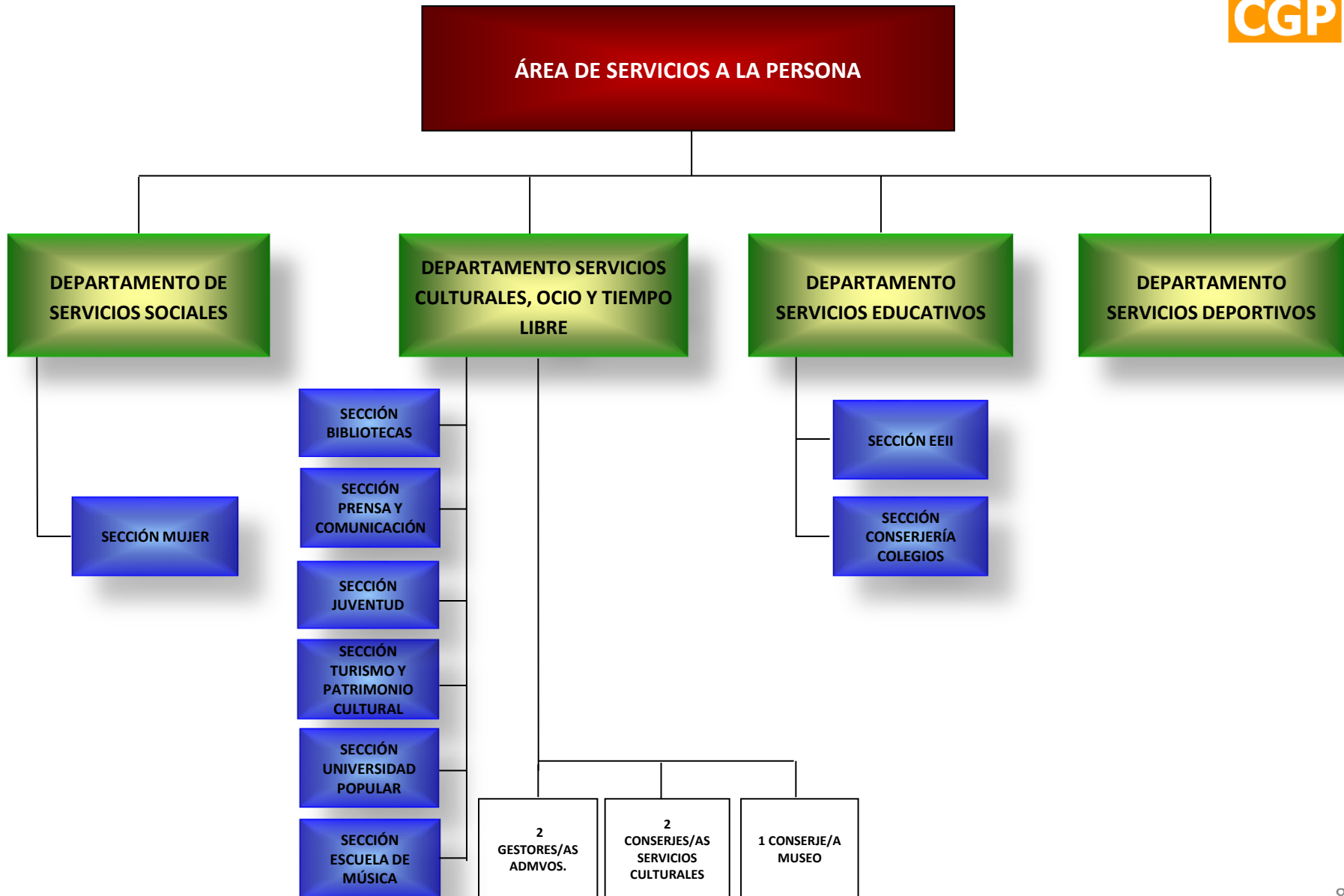


INTERVENCIÓN



TESORERÍA

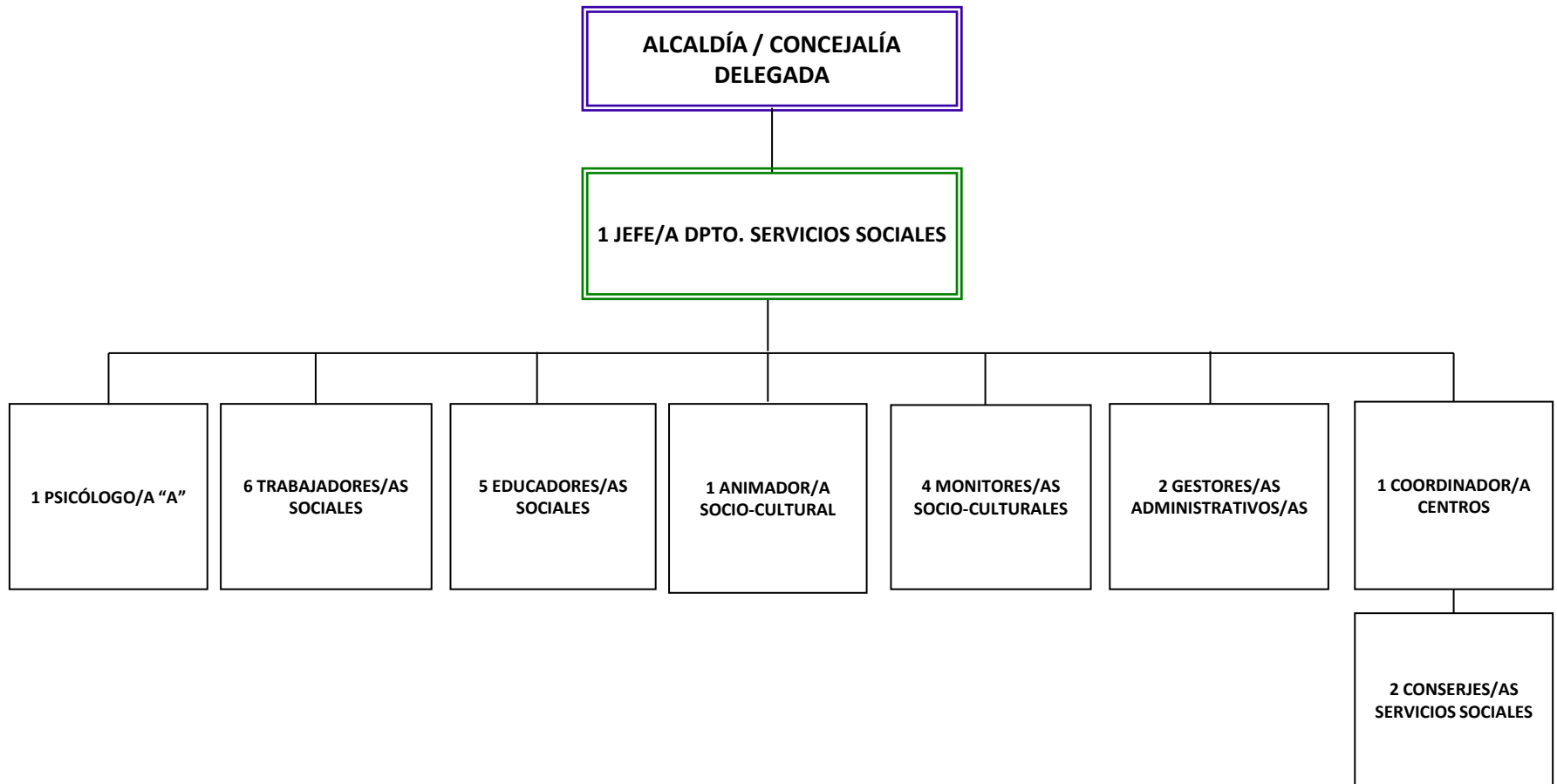




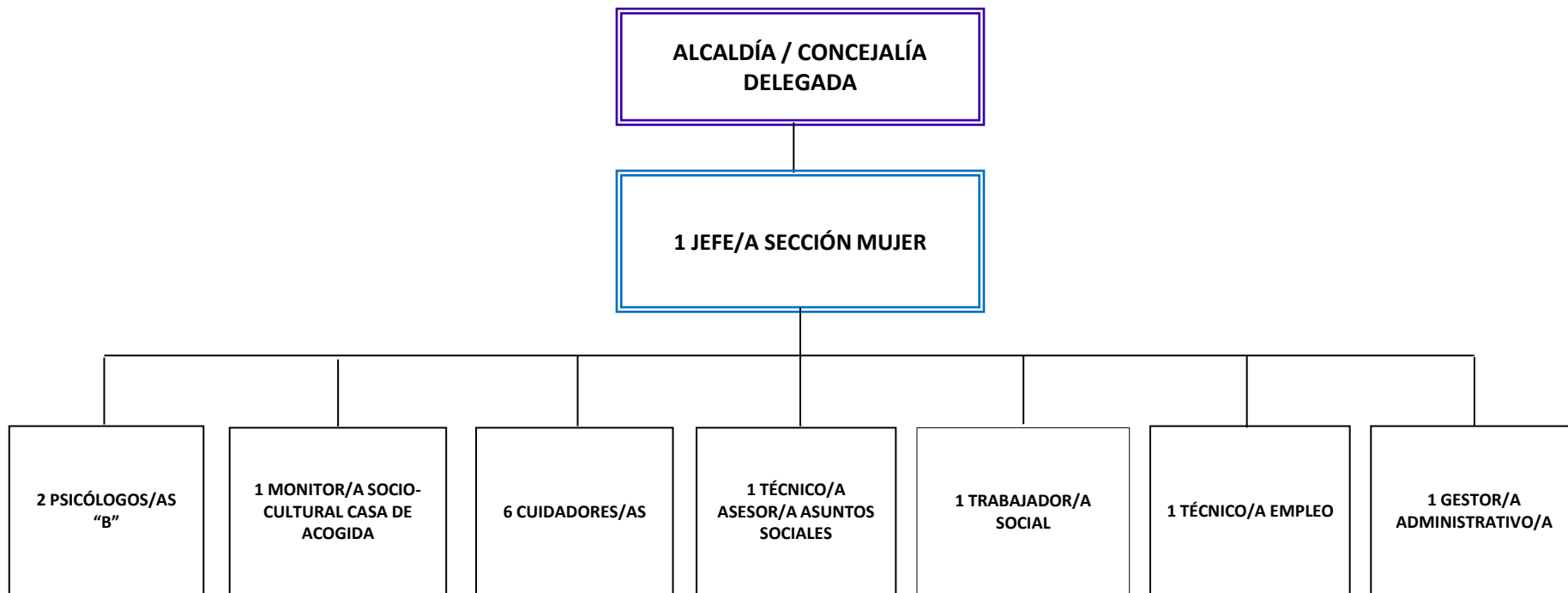


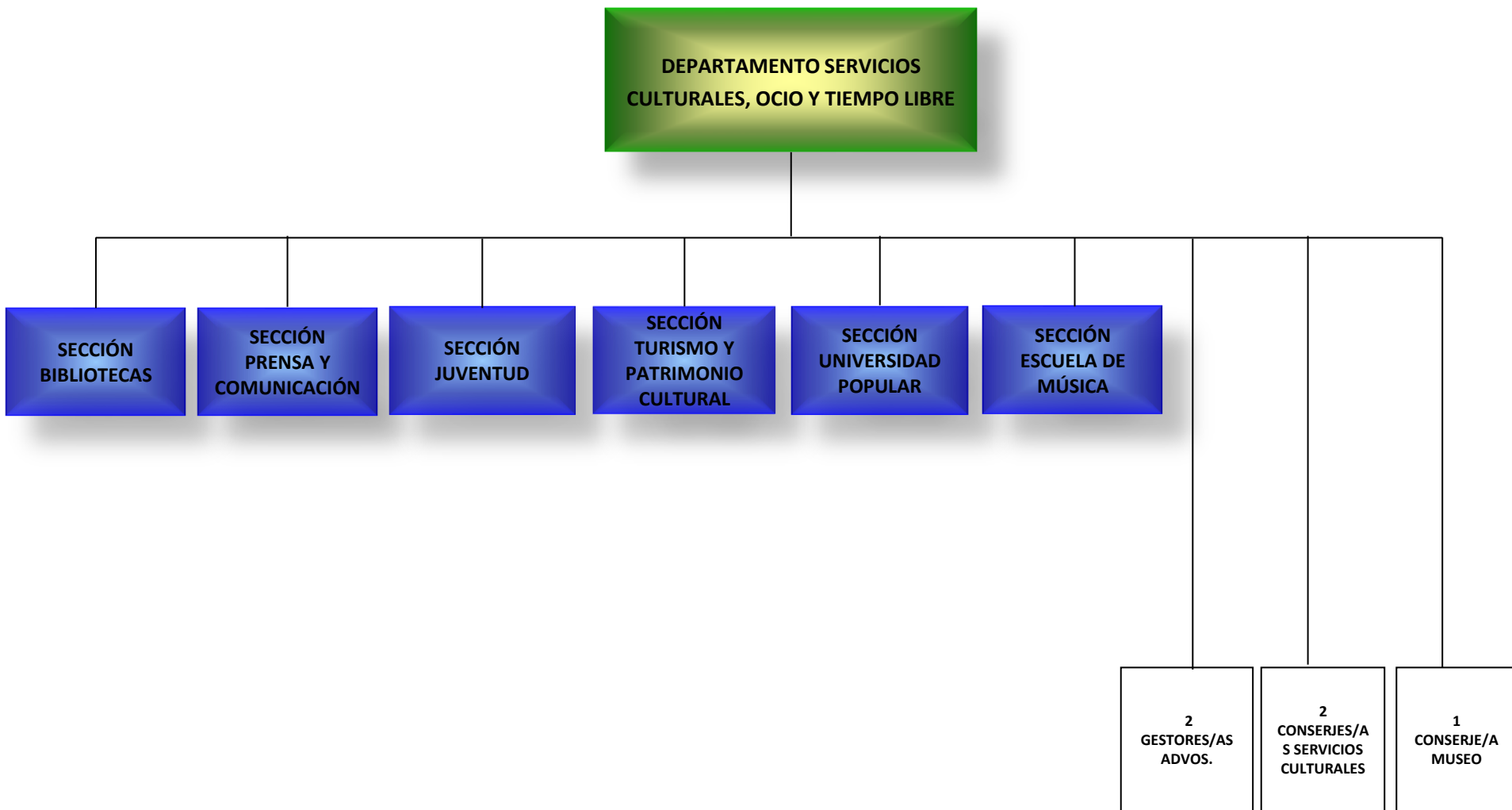
**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
SOCIALES**

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Sociales



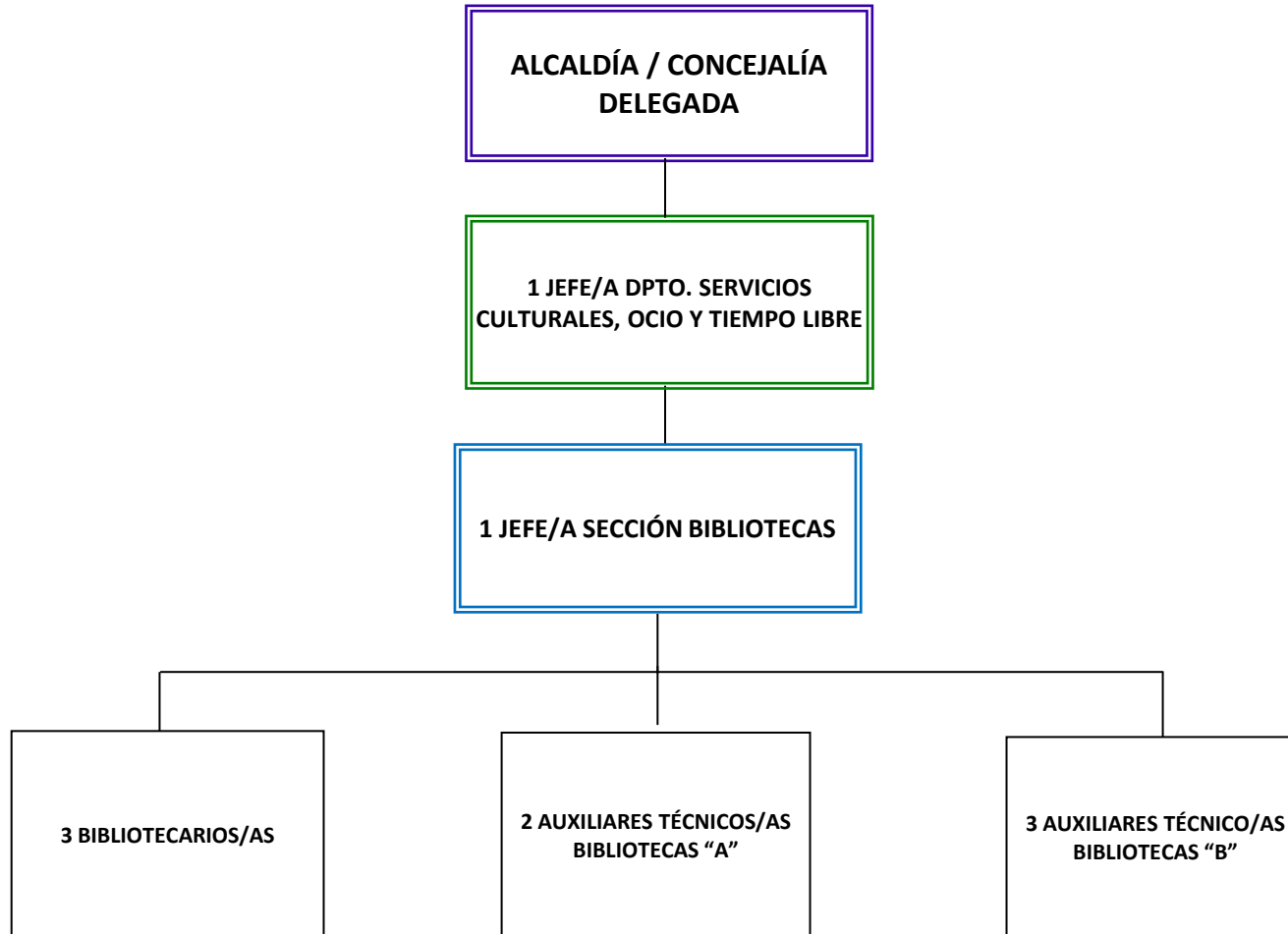
SECCIÓN MUJER





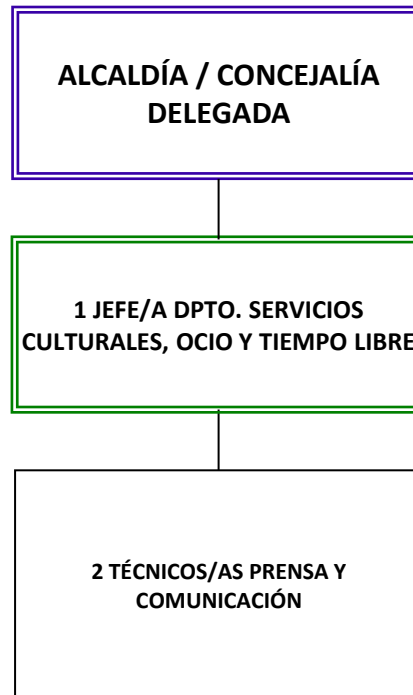
SECCIÓN BIBLIOTECAS

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Culturales, Ocio y Tiempo Libre
Sección Bibliotecas



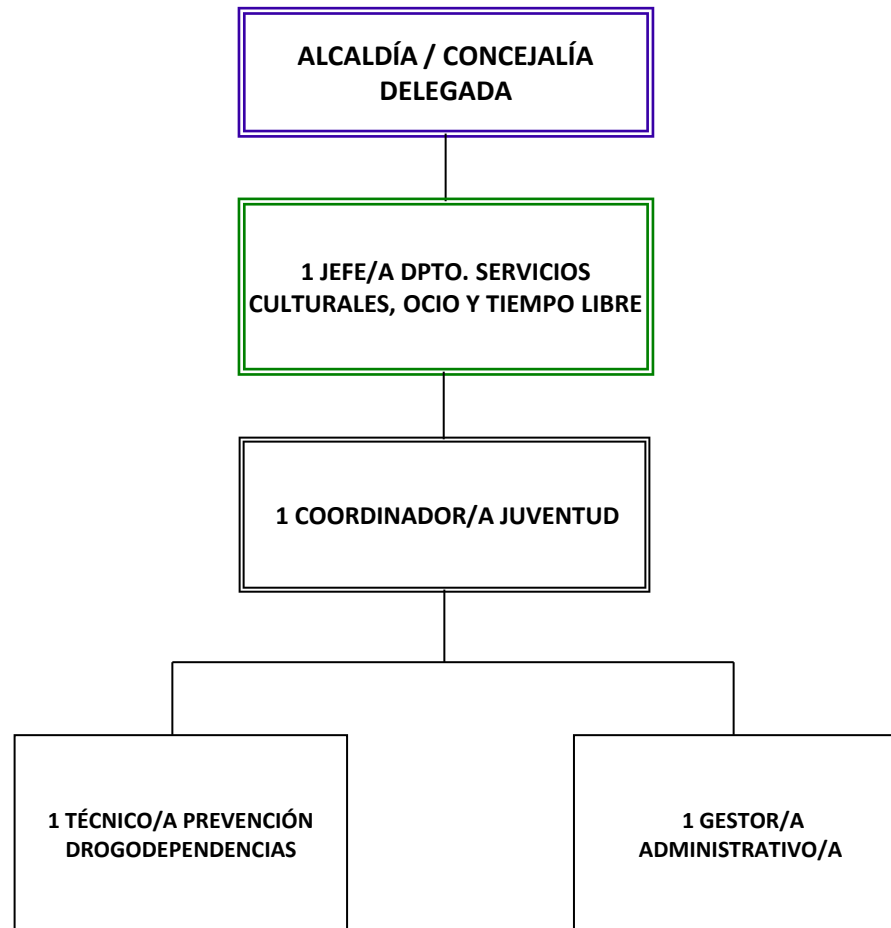
**SECCIÓN PRENSA Y
COMUNICACIÓN**

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Culturales, Ocio y Tiempo Libre
Sección Prensa y Comunicación



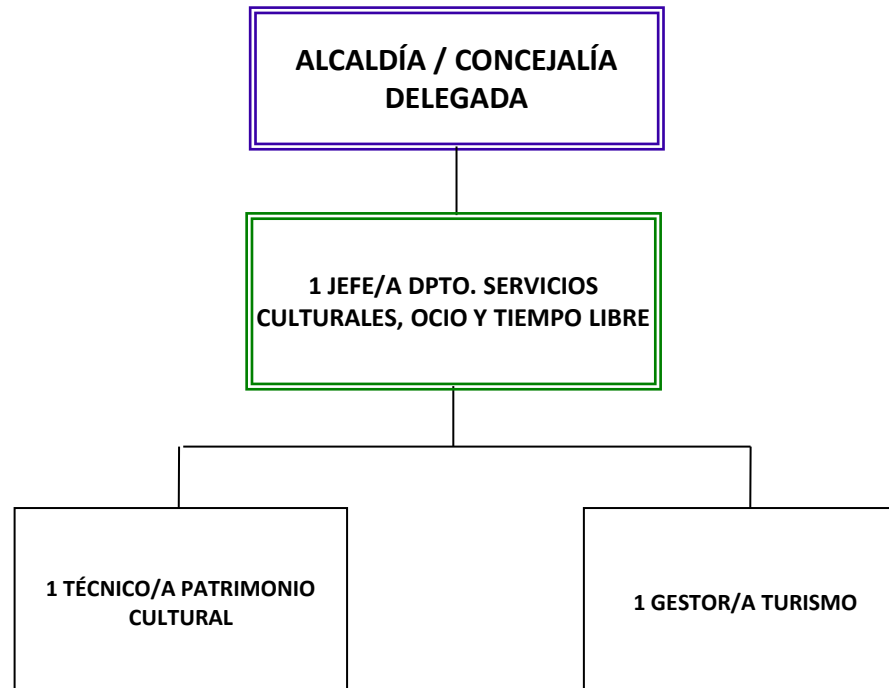
SECCIÓN JUVENTUD

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Culturales, Ocio y Tiempo Libre
Sección Juventud



**SECCIÓN TURISMO Y
PATRIMONIO CULTURAL**

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Culturales, Ocio y Tiempo Libre
Sección Turismo y Patrimonio Cultural



**SECCIÓN UNIVERSIDAD
POPULAR**

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Culturales, Ocio y Tiempo Libre
Sección Universidad Popular



SECCIÓN ESCUELA DE MÚSICA

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento de Servicios Culturales, Ocio y Tiempo Libre
Sección Escuela de Música



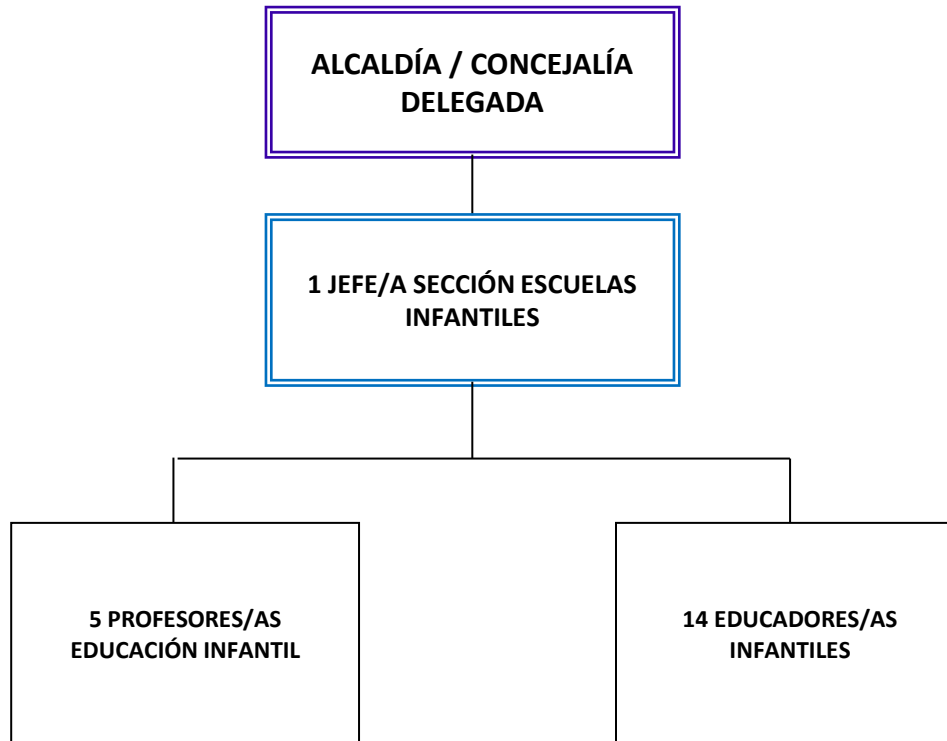
**2 GESTORES/AS
ADMINISTRATIVOS/AS**

**2 CONSERJES/AS SERVICIOS
CULTURALES**

1 CONSERJE/A MUSEO

**DEPARTAMENTO SERVICIOS
EDUCATIVOS**

SECCIÓN EEII

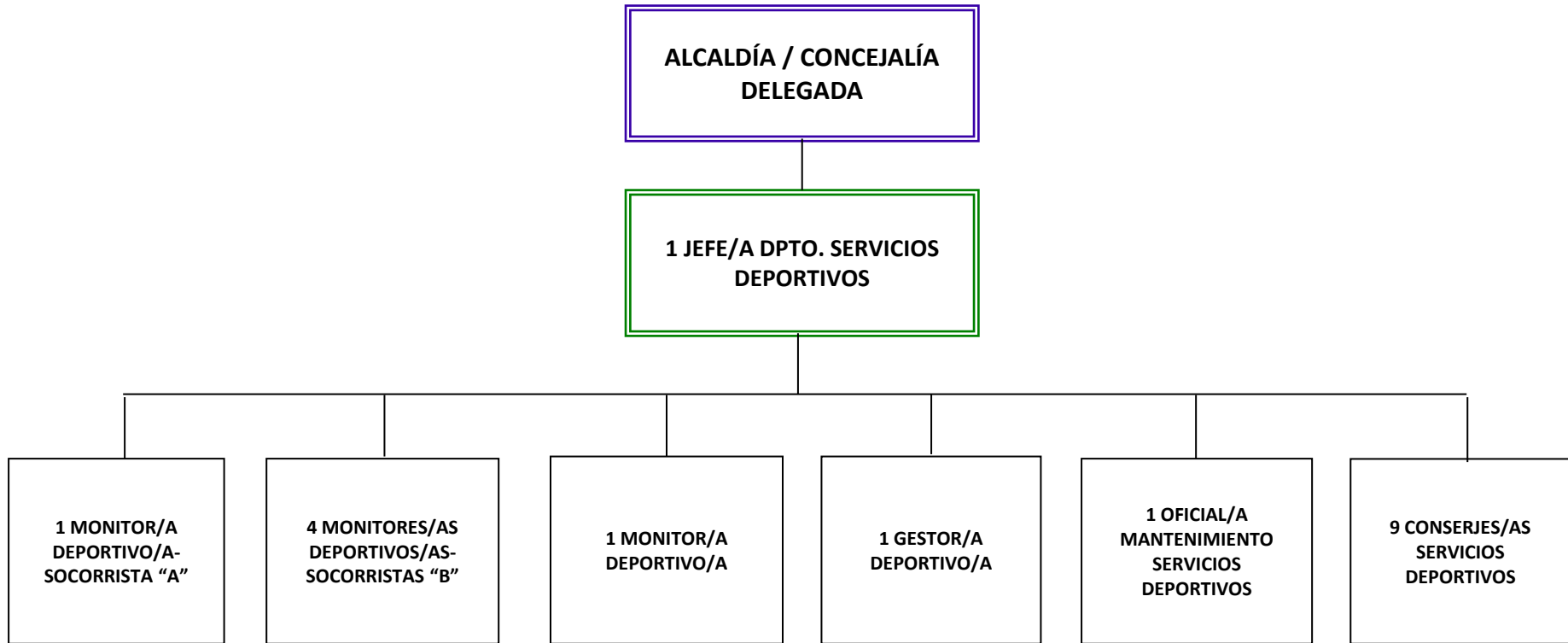


**SECCIÓN CONSERJERÍA
COLEGIOS**



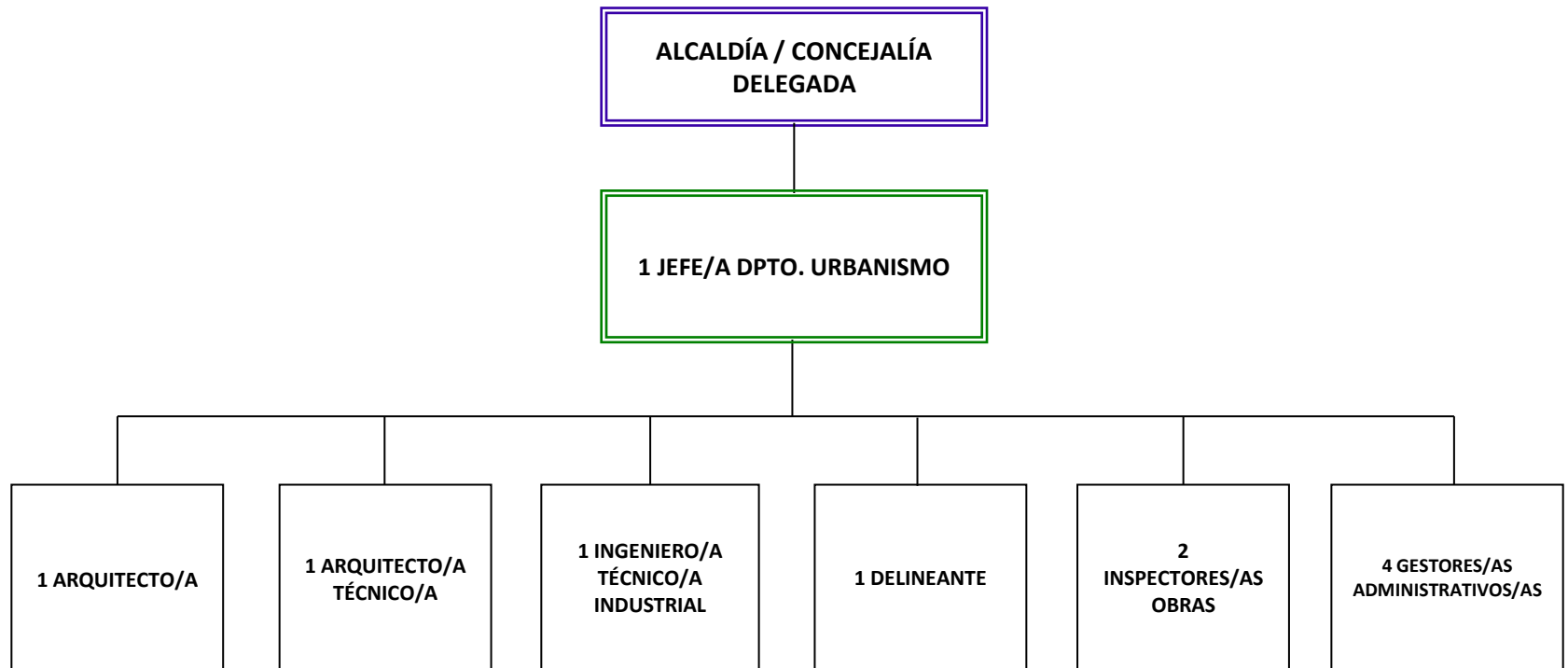
**DEPARTAMENTO SERVICIOS
DEPORTIVOS**

ÁREA DE SERVICIOS A LA PERSONA.
Departamento Servicios Deportivos



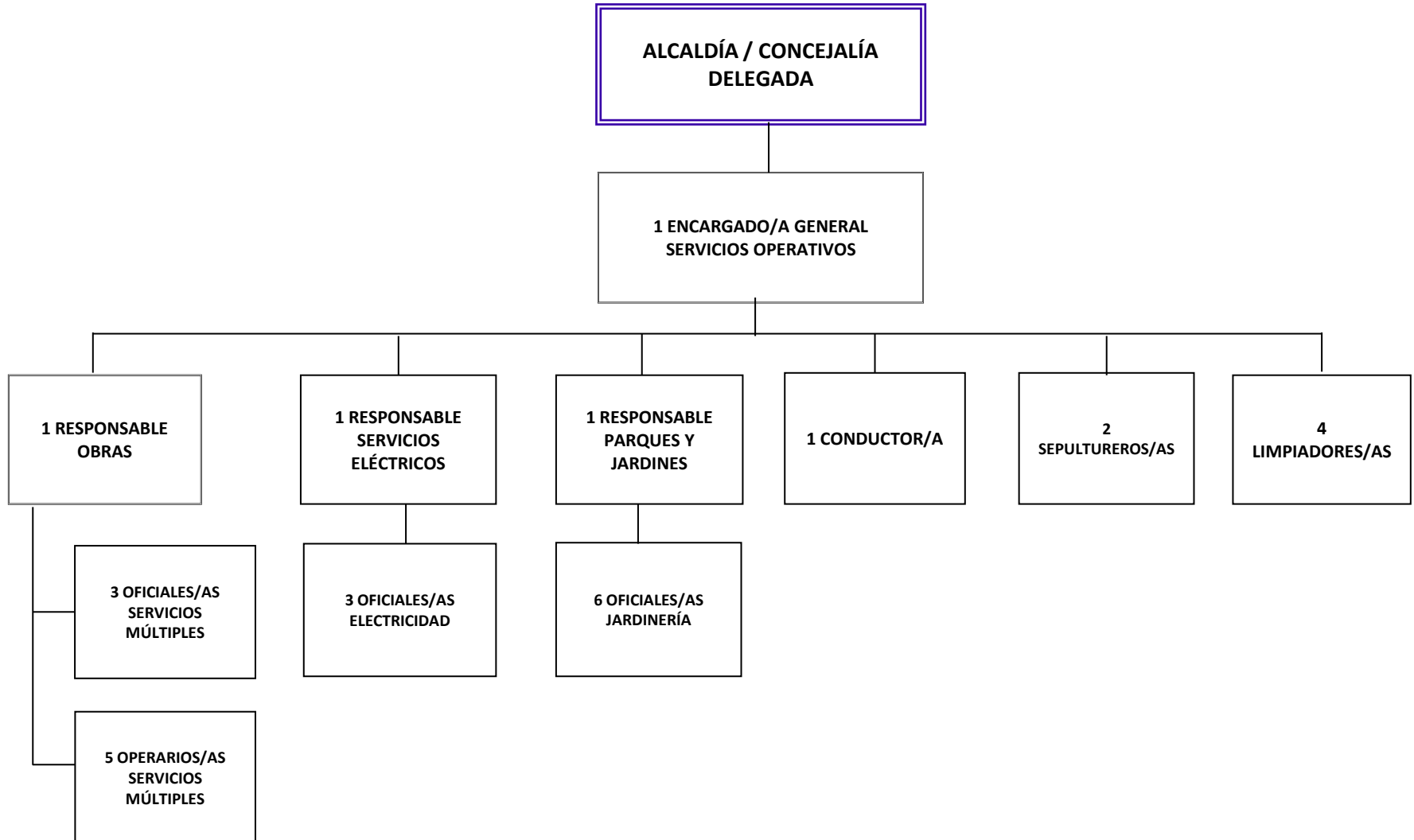


DEPARTAMENTO DE URBANISMO

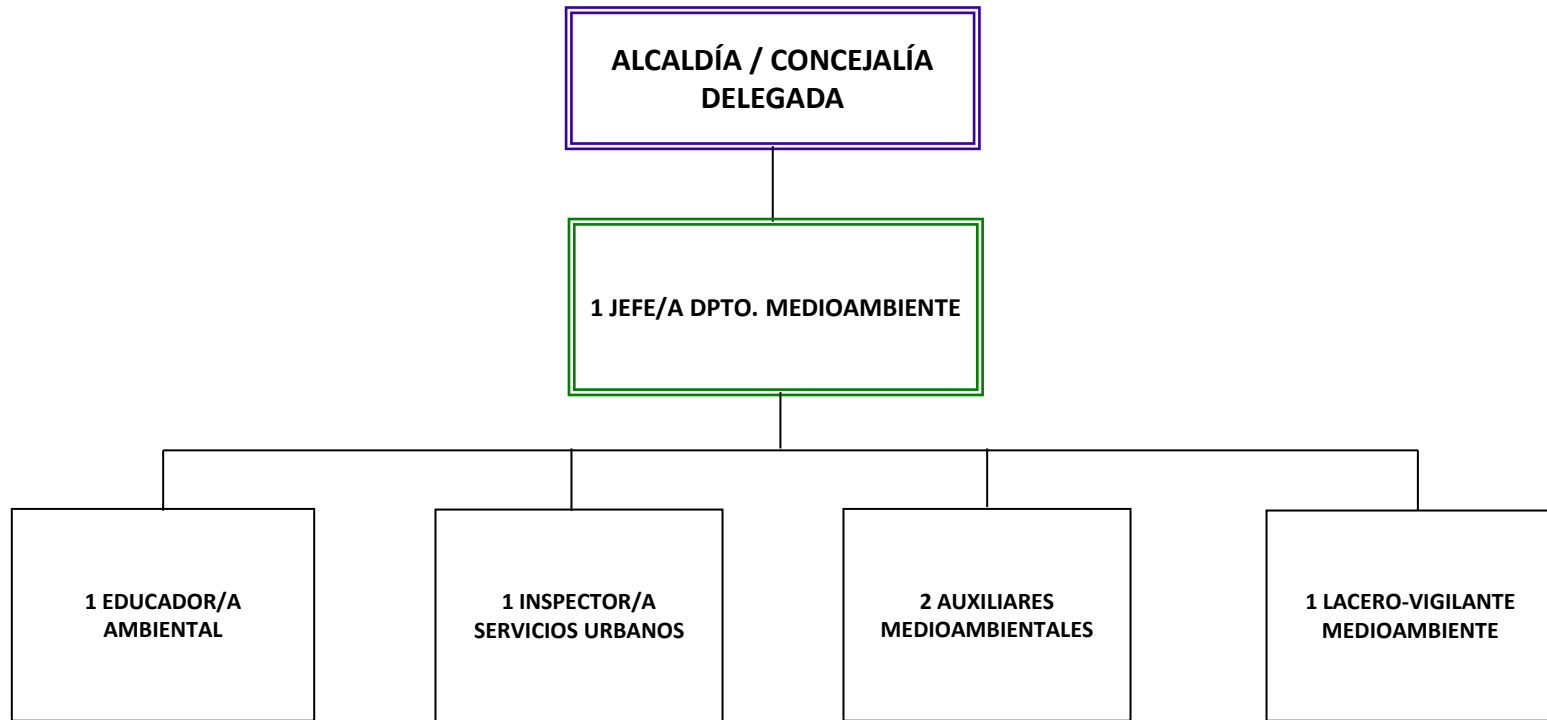


**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
OPERATIVOS**

ÁREA DE SERVICIOS AL TERRITORIO.
Departamento de Servicios Operativos



**DEPARTAMENTO DE
MEDIOAMBIENTE**



ÁREA DE POLICÍA LOCAL

ÁREA DE POLICÍA LOCAL

