

# La Mejora de los Servicios Públicos a través de las Redes de Innovación Abiertas

Mesod Hazán Amar

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2009



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE  
LAS REDES DE INNOVACIÓN ABIERTAS**

**UNA MEDIDA DE LAS COMPETENCIAS CREATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA  
JUNTA DE ANDALUCÍA**

*Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XIII Edición, en su modalidad C, sobre “El estudio de la práctica administrativa de la Administración Pública de Andalucía, de modo que pueda contribuir a mejorar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos”*



**LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE  
LAS REDES DE INNOVACIÓN ABIERTAS**

**UNA MEDIDA DE LAS COMPETENCIAS CREATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA  
JUNTA DE ANDALUCÍA**

**Mesod Hazán Amar**

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2010

Hazán Amar, Mesod

La mejora de los servicios públicos a través de las redes de innovación abiertas: una medida de las competencias creativas en el ámbito de la Junta de Andalucía / Mesod

Hazán Amar

Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010

113 p. ; 24 cm .- (Estudios)

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XIII edición, en su modalidad C.

D.L.: SE-7264-2010

ISBN: 978-84-8333-477-5

1. Administración pública 2. Gestión del conocimiento 3. Administración del personal I Instituto Andaluz de Administración Pública

65.012.4:35

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE LAS REDES DE INNOVACIÓN ABIERTAS: UNA MEDIDA DE LAS COMPETENCIAS CREATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

AUTOR: Mesod Hazán Amar

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

Impresión: 4Tintas

ISBN: 978-84-8333-477-5

Depósito Legal: SE-7264-2010

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>PARTE I: MARCO TEÓRICO DE LA CREATIVIDAD</b> .....	17
<b>I.I. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN     PÚBLICA ESPAÑOLA</b> .....	19
<b>I.I.1. La Administración Pública en España</b> .....	20
<b>I.I.2. Los retos estratégicos de nuestra Administración Pública</b> .....	28
<b>I.I.3. La situación de partida</b> .....	31
<b>I.II. EL MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE RRHH POR     COMPETENCIAS</b> .....	43
<b>I.III. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CREATIVIDAD</b> .....	49
<b>I.IV. LA CREATIVIDAD EN EL CONTEXTO DE LOS ESTUDIOS     ORGANIZATIVOS</b> .....	57
<b>I.V. COMPETENCIAS CREATIVAS EN LA DIRECCIÓN PÚBLICA</b> .....	63
<b>I.VI. EL MODELO DE INNOVACIÓN “ABIERTO”</b> .....	71

**PARTE II: ANÁLISIS TEÓRICO Y EXPERIMENTAL** ..... 75

II.I. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA ..... 77

II.II. INFLUENCIA DE LA CULTURA ORGANIZATIVA EN LA  
CREATIVIDAD ..... 81

II.III. LOS CANALES DE COMUNICACIÓN EN NUESTRA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ..... 89

II.IV. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS ..... 103

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS** ..... 105



## | INTRODUCCIÓN

La importancia de la creatividad y la innovación en el ámbito de la empresa privada resulta hoy por hoy indiscutible. La generación de líneas de productos y servicios innovadores y diferenciados respecto de los de la competencia, permite a las empresas asegurarse una cuota de mercado y, a su vez, adaptarse a los constantes cambios que se producen en su entorno con el fin de hacer frente a las nuevas necesidades de los consumidores.

Así, como indica el Informe de la Organización de las Naciones Unidas sobre Economía Creativa correspondiente al año 2008, “**la creatividad, el conocimiento y el acceso a la información** se configuran cada vez más como potentes motores del crecimiento económico y de la promoción del desarrollo en un mundo que tiende a la globalización” (ONU, 2008: 61), generándose una clara sinergia entre la economía, la cultura y la tecnología.

No en vano, Innovación, Educación e Investigación constituyen el llamado “**triángulo del conocimiento**”<sup>1</sup>, que se presenta como un factor clave en la mejora de la productividad de cualquier economía y, por tanto, de su competitividad, lo que resulta de especial trascendencia en un contexto de crisis económica como el actual, en el que cualquier proceso de reactivación que se acometa deberá fundamentarse

---

<sup>1</sup> Concepto acuñado por el Consejo Europeo en el año 2007 (Conclusiones de la Presidencia-Bruselas, 8 y 9 de marzo).

necesariamente en la innovación como factor estratégico a fin de dar una respuesta efectiva a los desafíos y posibilidades de este proceso globalizado, y ello no sólo en el Sector Privado sino también en el Público (ONU, 2008).

Pero la capacidad de innovación se encuentra “estrechamente ligada a la creatividad, que es un atributo personal fundamentado en aptitudes, valores y competencias que permite a las personas estar abiertas a nuevas ideas” (COM, 2008: 2) y percibir los cambios del entorno como verdaderas oportunidades en lugar de como amenazas.

Por ello, la creación de nuevos productos y servicios, la mejora de los procesos de gestión y producción, la concepción de nuevos proyectos y estrategias o las propias organizaciones en sí mismas, necesitan personas que sean capaces de generar ideas originales y desarrollarlas de forma práctica, resultando, por tanto, esencial la promoción y desarrollo de competencias de tipo creativo, tanto en los ámbitos económico y social, como en el cultural y tecnológico (COM, 2008).

Así lo entendieron tanto el Parlamento Europeo como el Consejo, al aprobar la propuesta de la Comisión para declarar el año 2009 como “**Año Europeo de la Creatividad y la Innovación**” (AECI), con el objetivo de promover la creatividad y la capacidad de innovación en diferentes ámbitos de la actividad humana.

En suma, **creatividad e innovación** se presentan como actividades complementarias en un proceso de continua interacción, en el que, mientras la primera se centra en la generación de ideas, la segunda se enfoca hacia su aplicación práctica con el fin de poder alcanzar los objetivos planteados por las organizaciones de una forma más eficaz y eficiente.

De esta forma, la relación entre las competencias profesionales y la innovación se configura con un carácter dinámico, ya que mientras “la actitud de las personas, sus capacidades y conocimientos contribuyen al avance de la innovación, ésta, a su vez, favorece el cambio en la demanda de aptitudes”, motivo por el cual, “los procesos de innovación se presentan cada vez más relacionados con el trabajo en equipo y denotan un marcado carácter multidisciplinar”, derivándose de ello la importancia de reconocer las competencias en estos términos (COM, 2008: 4).

## **Creatividad y Sector Público**

El estudio de la creatividad en un tema complejo, no exento de serias controversias, que ha sido abordado desde perspectivas diversas (psicológica, sociológica,

técnica, etc.), lo que ha dado lugar a una amplia literatura al respecto, si bien la investigación sobre su importancia en el contexto de las organizaciones ha tenido un desarrollo relativamente reciente y básicamente centrado en el ámbito empresarial, siendo sumamente escasos los estudios sobre su implicación en los procesos de toma de decisiones, funcionamiento y modernización inherentes al Sector Público.

En este sentido, el actual proceso de modernización tecnológica que viven las Administraciones Públicas, derivado del evidente impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la Sociedad, incorpora claros componentes creativos centrados en el desarrollo de nuevos sistemas y aplicaciones que contribuyan a la simplificación y racionalización del proceso administrativo.

Las TIC han contribuido y contribuirán sin duda alguna a la mejora de la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas y al desarrollo de procesos cada vez más eficientes y, en este sentido, todos los planes de modernización abordados en el último decenio incluyen, de una u otra forma, como factor central, las inversiones en nuevas tecnologías.

Así, el transcurso del tiempo ha venido a determinar la formulación de diversos programas de modernización de nuestra Administración Pública, desde el Libro Blanco de las Administraciones Públicas hasta los actuales planes Moderniza (2006-2008), AvanzaUno (2006-2010) o AvanzaDos (2009-2012), en un proceso en el que la voluntad y el compromiso político para lograr nuestra equiparación con las Administraciones Públicas más avanzadas de nuestro entorno político-económico parecen inequívocos.

Todo ello se ha traducido en una decidida apuesta por la implantación de la llamada **Administración Electrónica**<sup>2</sup>, la reforma del régimen jurídico del personal a su servicio a través de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>3</sup> y el desarrollo de planes de acción para la promoción de la transparencia y la participación ciudadana en su actividad (habilitación de espacios de consulta, creación de foros de debate, etc.).

---

<sup>2</sup> El concepto de “**Administración Electrónica** o **e-Administración**” hace referencia al uso de las TIC por parte de las Instituciones de un Estado en su interacción con los ciudadanos, con objeto de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos.

<sup>3</sup> Aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (BOE nº 89, de 13 de abril).

Acciones que se han complementado con la creación de órganos especializados, tanto a nivel central como autonómico, bajo la forma de Observatorios de la Calidad de los Servicios o Agencias de Evaluación de Políticas Públicas y cuyo objeto es la realización de un análisis externo de la propia vida administrativa.

En el caso concreto de la Administración Pública andaluza, la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de Andalucía (2006-2010), aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2006, determina el programa operativo de actuaciones para la mejora de la calidad de los servicios y la modernización de la organización administrativa de la Junta de Andalucía, dando continuidad así al proceso iniciado en el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (PLADOCS, 2002-2005).

En este contexto se creó el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, con una finalidad de análisis e investigación de los mismos, que se complementa actualmente con un Portal, que bajo la denominación “Mejora los Servicios Públicos”, pretende impulsar el acercamiento a la ciudadanía, los profesionales técnicos de la Administración y el resto de agentes interesados en materias como la calidad, la Administración Electrónica o la gestión de los servicios públicos.

En esa misma línea, la aprobación en el año 2005 del Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (PIMA), supuso un claro respaldo a la innovación y al uso de las TIC como aspectos esenciales del progreso de la Sociedad andaluza, en un decidido proceso de cambio que presenta un claro exponente en el actual Plan Andalucía Sociedad de la Información (ASI).

Ahora bien, todos estos Planes y Programas persiguen el objetivo último común de lograr el pleno reconocimiento de la legitimidad de la Administración Pública ante la Sociedad, en base no sólo a su capacidad de prestación de servicios, sino a las propias condiciones en que tales servicios son prestados.

**Pero, ¿se ha alcanzado realmente este objetivo?**

La realidad nos muestra que no. A pesar de todo este enorme esfuerzo político y económico, los estudios de opinión más recientes provenientes de organismos como el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) o el propio Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, no muestran avances significativos en este aspecto, lo que se traduce en una insuficiente percepción que los ciudadanos aún mantienen sobre la eficiencia y la

calidad de los servicios públicos que reciben y sobre el colectivo profesional integrado en la Administración Pública.

El enorme coste de este proceso de modernización administrativa, unido al del propio funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas, inciden de forma negativa en la percepción que el ciudadano mantiene sobre su eficiencia, tendiendo a centrarse más en los mayores costes de gestión generados que en las posibles mejoras cuantitativas y/o cualitativas de los servicios públicos que recibe, hecho éste que viene siendo evidenciado de forma reiterada en los referidos estudios de opinión abordados hasta la fecha.

Por otra parte, y si bien la vida administrativa se encuentra plagada de estereotipos, factores internos a la propia Administración como la insuficiencia de medios, la subsistencia de procesos de trabajo rígidos, ineficientes o excesivamente burocratizados, la complejidad de la tramitación de muchos procedimientos o la falta de celeridad en su resolución, unidos a la deficiencia de liderazgo en algunos casos o a la propia desmotivación del funcionariado en otros, pueden estar contribuyendo a la formación de esta negativa imagen social (Ramíó, 1998).

No en vano, los resultados del último Barómetro del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, correspondiente al año 2008, muestran que las principales preocupaciones de la ciudadanía andaluza en relación a nuestra Administración Pública, son la simplificación de los trámites administrativos y la rapidez en la prestación de los servicios (CJAP, 2009).

Sin duda, la situación actual de crisis económica contribuye a agravar aún más el problema, dando lugar a diversos debates sobre la razón de ser de la propia Administración Pública, la adecuación y conveniencia de mantener ciertos servicios públicos o el coste de los recursos humanos implicados en la misma, lo que nos conduce a la necesidad de invertir esta tendencia mediante la generación de políticas públicas más efectivas y la consecución de un funcionamiento más ágil y eficiente de nuestra Administración Pública basado en la optimización de sus recursos humanos y materiales, que permita generar servicios públicos de mayor valor añadido.

### **Por tanto, ¿dónde radica entonces el problema?**

Como señala De Bono (2008), las organizaciones tienden siempre a ser eficientes ya que cuentan, en mayor o menor medida, con tres elementos fundamentales

para ello, como son competencia, información y tecnología, pero lo que verdaderamente va a marcar la diferencia entre unas y otras es la forma en que los utilicen para generar valor.

Los servicios son prestados por personas y su debida implicación en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas resulta indispensable para su desarrollo exitoso, motivo por el cual es necesario prestar una especial atención a la adecuada gestión de sus competencias para que se transformen en un activo más de la organización, derivándose de ello la importancia estratégica de su Capital Humano.

Ahora bien, la implicación de los recursos humanos de una organización en cualquier proceso de mejora sólo puede conseguirse mediante el desarrollo de adecuadas estrategias de motivación, aspecto quizá algo desatendido por todos los planes de modernización implementados hasta el momento, pero que tienen un serio apoyo en los **Modelos de Gestión por Competencias**, desarrollados con la idea de posibilitar un mejor desempeño y éxito profesional, permitiendo el aprovechamiento de las capacidades de las personas integradas en la propia organización.

### Y ¿por qué destacar el papel de las competencias creativas?

La razón de ser fundamental de la creatividad en el ámbito de una organización es la búsqueda del uso superior de sus activos (De Bono, 2008), por lo que el fomento y desarrollo de competencias creativas en la Administración Pública, se presenta como una factor estratégico para la misma. Además, la creatividad presenta una indudable ventaja frente a otro tipo de competencias y es su marcado carácter automotivador.

En este sentido, debemos tener en cuenta que la superación de los retos a los que ha de enfrentarse la Administración de la Junta de Andalucía, al igual que el resto de Administraciones Públicas, se encuentra directamente ligada a su “capacidad para identificar oportunidades, problemas y necesidades, así como para hallar soluciones viables desde todos los puntos de vista (económico, financiero, social, etc.) e implementarlas de forma eficaz y eficiente, proceso que, en última instancia, va a estar basado en cualidades humanas como la **creatividad**” (Toro et al., 2004: 3 citando a Varela, 2002).

Ello nos llevaría a la necesidad de generar, por una parte, un ambiente abierto a las nuevas ideas y un clima organizativo favorable al desarrollo de este tipo de com-

petencias, que facilite al personal integrado en la organización las herramientas necesarias para su desarrollo y un margen suficiente de libertad y autonomía para expresar su potencial creativo a partir de su iniciativa personal, fomentando, a su vez, un flujo de conocimiento a través del acceso a la información, la interacción y la colaboración, en un proceso en el que resultaría esencial la implicación de los Directivos Públicos, con objeto de que los resultados obtenidos puedan canalizarse adecuadamente en favor de los objetivos de la organización (Torres, 2005).

Pero, por otra parte, a que este proceso no se configurase de forma cerrada, abriéndose canales de comunicación efectivos con los ciudadanos y con el resto de grupos de interés que interactúan con nuestra Administración, por cuanto pueden constituir una fuente muy valiosa de ideas creativas que contribuya a la producción de nuevos y mejores servicios públicos (COM, 2008) y en, última instancia, a configurar un marco legitimador mucho más amplio, siguiendo un proceso adaptado de “Innovación Abierta”<sup>4</sup>.

Esta concepción, por otra parte, resulta acorde con los propios principios enunciados en la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de Andalucía (2006-2010), en la que, entre sus líneas estratégicas, figuran:

- a) La **Administración Próxima**, cuyo objetivo principal es lograr una Administración más accesible y cercana a toda la ciudadanía, y que contempla como una de sus líneas de actuación la implantación de medidas de proactividad.
- b) La **Creación de valor a través de las personas profesionales**, entre cuyos objetivos figuran tanto la implicación de éstas en el proceso de mejora continua a través de mecanismos que garanticen una mayor participación, como el impulso de grupos de mejora.
- c) La **Gestión del Conocimiento**, que permite apoyar el proceso de modernización de la Administración de la Junta de Andalucía.
- d) La **Cooperación**, con el objetivo de conseguir una Administración innovadora.

Se trata, pues, de abrir una posible vía de mejora para la Administración de la Junta de Andalucía, centrada en el desarrollo de competencias de tipo creativo, que permita reforzar el conocimiento interno e integrar el externo a través de un

---

<sup>4</sup> Concepto acuñado por CHESBROUGH (2003).

red de innovación abierta, todo ello sobre la base de los recursos tecnológicos de información y comunicación actualmente disponibles, en orden a la mejora de los servicios públicos y, en última instancia, de su propia legitimación social.



**PARTE I:**

**MARCO TEÓRICO DE LA CREATIVIDAD**



## **I.I. | EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA**

La capacidad de adaptación de cualquier organización a las necesidades de su entorno se presenta como un factor esencial para su desarrollo y supervivencia, convirtiéndose, en el caso de las organizaciones de carácter público, en un elemento que contribuye a su propia legitimación social, al mantener su visión, objetivos y estrategias, así como su propia estructura interna, en permanente alineación con los factores determinantes de tipo económico, social, tecnológico, etc., que configuran su marco de actuación.

El modelo organizativo de la Administración Pública no resulta ajeno a este proceso de continua interacción, por cuanto actúa como “interfase entre el poder político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil, viéndose afectado por los cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones” (MPR, 2009a).

En consecuencia, el proceso de modernización de la Administración Pública se presenta como necesario e imprescindible, pues deriva de un requerimiento básico de la Sociedad actual, que reclama una mejora continua de sus procesos que redunde en una mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos, en la calidad de los servicios prestados y en la transparencia de su gestión, con el objetivo último de lograr una mejor Administración al servicio de los ciudadanos, con un mayor grado de agilidad y simplificación, adaptada a las nuevas tecnologías y con una clara vocación de servir con calidad a los ciudadanos (MPR, 2009b).

### I.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

El proceso de modernización seguido por la Administración Pública en España ha venido determinado, fundamentalmente, por tres eventos (AEC, 2008):

- a) El proceso de descentralización política y administrativa iniciado a raíz de la aprobación de la Constitución Española de 1978, que supuso un cambio en la organización territorial del poder y condujo al establecimiento de tres niveles de gobierno (central, autonómico y local) con estructuras organizativas diferenciadas para cada uno de ellos.
- b) El proceso de integración europea, especialmente tras la incorporación de nuestro país a la Unión Económica y Monetaria (Tratado de la Unión Europea o de Maastricht de 1992).
- c) La incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la gestión administrativa.

Así, como señala Bañón (1993: 9), el proceso de modernización de nuestra Administración Pública ha estado caracterizado por un desplazamiento de sus objetivos, ya que mientras “en un primer momento, la modernización se definió, sobre todo, como una respuesta global a las insuficiencias de partida y como un cambio de cultura, seguidos de numerosos compromisos para desarrollar acciones concretas en materia de personal, organización y funcionamiento administrativo, la apuesta actual de modernización presenta tres frentes: el interno, de las propias organizaciones administrativas; el de la coordinación y definición de las relaciones de la administración central con las administraciones locales y autonómicas; y el de la vinculación de los tres niveles de gobierno con la Unión Europea”.

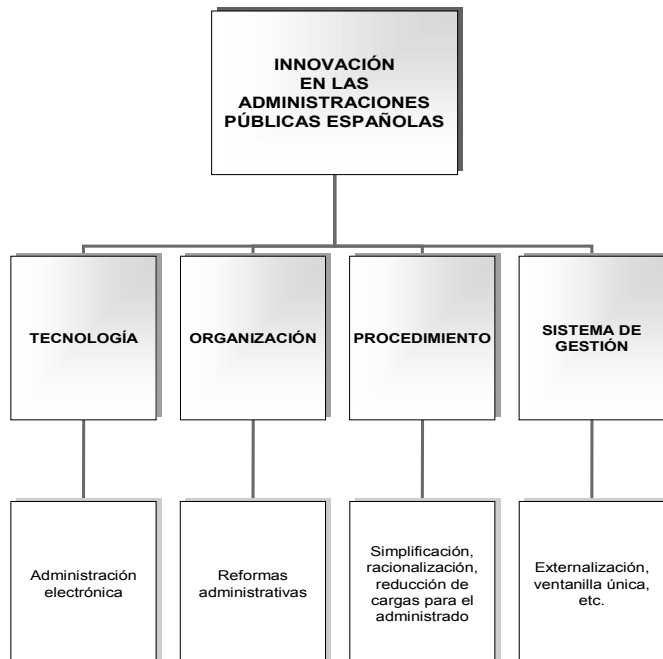
De cualquier forma, este proceso se ha impulsado con el objetivo principal de lograr nuestra equiparación con las Administraciones Públicas más avanzadas de nuestro entorno político-económico, lo que supone que el actual concepto de modernización de la gestión pública ha de abarcar necesariamente tres aspectos fundamentales:

- 1) “Flexibilización organizativa y agilización de las relaciones con los ciudadanos/clientes” (Bañón, 1993: 9), en base a procesos de racionalización y simplificación administrativa, en los que las TIC desempeñan un papel destacado.
- 2) Permanente adaptación y coordinación de sus estructuras organizativas y sus procesos a la actual distribución territorial del poder, tanto a nivel nacional como supranacional.

- 3) Necesario cambio cultural que permita la implementación de canales de participación ciudadana en la propia configuración de las políticas de acción de la Administración, con el objetivo de ofrecer servicios efectivos y de calidad.

Como consecuencia de este cambio conceptual se han desarrollado en nuestro país diversos procesos de racionalización y simplificación administrativa, complementados con la reforma del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas a través de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, el desarrollo de planes de acción para la promoción de la transparencia y la participación ciudadana en su actividad (habilitación de espacios de consulta, creación de foros de debate, etc.) y el establecimiento de órganos especializados para el análisis externo de la vida administrativa, como el Observatorio de la Calidad de los Servicios o la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, a nivel central, o el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos en el caso de nuestra Administración autonómica, entre otras medidas.

### EJES DE LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA



**Graf co 1: Ejes de innovación.**

Fuente: Elaboración propia a partir de MPR y MPT.

Pero, probablemente, el mayor impacto en este proceso modernizador de nuestras Administraciones Públicas haya venido propiciado por la incorporación de las TIC a la gestión administrativa, lo que ha contribuido a mejorar notablemente su gestión interna, tanto en tiempos de respuesta como en calidad de servicio, pero también en eficiencia, lo que ha permitido un mayor grado de integración en los procesos y la introducción de mejoras sustanciales en materia de coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas.

Desde la formulación del Libro Blanco de las Administraciones Públicas, pasando por el Plan Conecta (2005-2007) o el Plan Moderniza (2006-2008), hasta los actuales Planes AvanzaUno (2006-2010) y AvanzaDos (2009-2012), la voluntad política en este sentido parece inequívoca, y buena prueba de ello ha sido la aprobación de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>5</sup>, que ha supuesto una apuesta definitiva por el impulso de la **Administración Electrónica (e-Administración)** en nuestro país, contribuyendo así al desarrollo e implantación de un derecho efectivo de los ciudadanos al acceso de manera electrónica a los servicios prestados por la Administración, en lo que ha venido a denominarse como **e-Gobierno**<sup>6</sup>. En este sentido, España es uno de los pocos países, junto con Austria, Finlandia, Francia, Italia y Estados Unidos, que cuenta con una legislación específica al respecto.

El **Plan Conecta**, ejecutado entre los años 2005 y 2006, contenía una serie de proyectos de Administración Electrónica enfocados al desarrollo de las primeras infraestructuras y servicios de este tipo, insistiendo en aspectos de coordinación e interoperabilidad interna. Por su parte, el **Plan Moderniza**, con un horizonte temporal que alcanzaba el año 2008, se centró en la mejora de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas a través de diversas medidas de desarrollo de la Administración Electrónica, incluyendo iniciativas legislativas, como la correspondiente a la Ley de Acceso Electrónico, de infraestructuras,

---

<sup>5</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio (BOE nº 150, de 23 de junio).

<sup>6</sup> Los términos **e-Administración**, **e-Gobierno** y **e-Democracia** han surgido de la interacción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con los conceptos clásicos de Administración, Gobierno y Democracia, respectivamente, en clara analogía con los de e-Comercio y e-Negocio derivados del Sector privado. Así, con el término **e-Administración** se hace referencia al uso de las TIC por parte de las instituciones de un Estado en su interacción con los ciudadanos, con objeto de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos, mientras que el término **e-Gobierno** es un concepto más amplio, que integra las dimensiones de mejora de la gestión pública y de prestación de los servicios públicos mediante el uso de las TIC (e-Administración), con objeto de incrementar su efectividad y transparencia, así como propiciar la participación de los ciudadanos. Por último, el término **e-Democracia** hace referencia a todos aquellos mecanismos que permiten la participación ciudadana en la vida política mediante el uso de estas tecnologías, ya sea de forma directa en la toma de decisiones políticas o por medio de representación política. CRANDELL, L. (2009).

como el establecimiento de la Red S.A.R.A. de intercomunicación entre Departamentos y Ministerios de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y, de simplificación y reducción de cargas administrativas para el ciudadano (MITyC, 2009).

En paralelo a los anteriores, los **Planes AvanzaUno** (2006-2010) y **AvanzaDos** (2009-2012), se centran en el desarrollo de la **Sociedad de la Información** (SI)<sup>7</sup>, como uno de los ejes clave del **Programa Ingenio 2010**, si bien con objetivos claramente diferenciados. Así, mientras el primero, aprobado en el año 2005, señalaba objetivos de carácter general y esencialmente cuantitativos con el fin de lograr la convergencia con Europa en los principales indicadores de la SI, el segundo persigue objetivos de carácter cualitativo y específico (fomento del uso de las TIC, transición a la TDT, Banda Ancha, etc.), con especial atención, en el caso de la Administración Pública, a la mejora en la prestación de servicios públicos electrónicos, con objeto de afianzar la confianza de los ciudadanos y empresas en el uso de las TIC, en lo que ha venido a denominarse como **e-Confianza**.

Todo ello ha supuesto un importante impulso económico y político de este proceso, y ha favorecido de forma decisiva nuestra convergencia con los países de la Unión Europea e internamente entre las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas.

Pero el esfuerzo económico también ha sido notable; así el presupuesto medio anual para el desarrollo de la Sociedad de la Información se ha casi triplicado entre los años 2005 y 2008, en relación al periodo 2000-2004, pasando de 447,33 millones de euros a más de 1.268 millones de euros anuales, hasta alcanzar en el año 2009 una cifra superior a los 1.516 millones de euros como dotación inicial del Plan AvanzaDos y con una previsión de más de 1.481 millones de euros para el año 2010<sup>8</sup>:

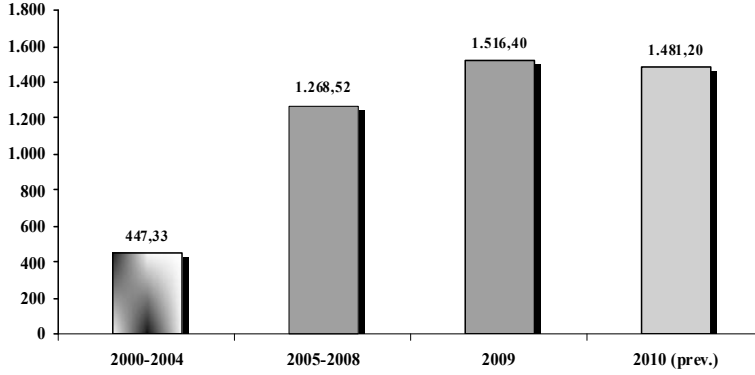
---

<sup>7</sup> La “**Sociedad de la Información**” es una forma de desarrollo económico y social en el que la adquisición y distribución de la información se constituye en un factor esencial para la actividad económica, la generación de riqueza y la satisfacción de las necesidades de las personas y las organizaciones. MCT (1997).

<sup>8</sup> Debemos tener en cuenta que los Planes Avanza siguen una política denominada de “esfuerzo compartido” en base a la cual se establecen acuerdos de cofinanciación con otros agentes, tanto públicos como privados, por lo que los fondos realmente movilizados son superiores a las cuantías de sus dotaciones iniciales. Así, entre los años 2006 y 2008, se movilizaron un total de 6.424 millones de euros, de los cuales correspondieron al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 4.385 millones de euros.

**PRESUPUESTO MEDIO ANUAL PARA EL DESARROLLO DE LA SI  
(PLANES AvanzaUno Y AvanzaDos)**

(En millones de euros)



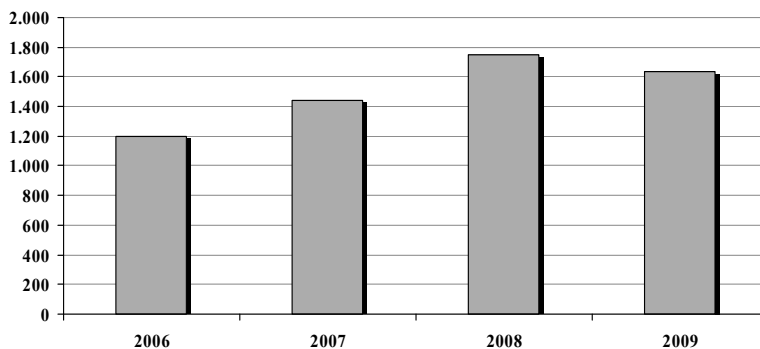
**Gráfico 2: Desarrollo de la SI.**

Fuente: MITYC.

Tan sólo el Plan AvanzaUno implicaba una dotación presupuestaria inicial de carácter incremental que ascendía a 5.700 millones de euros hasta 2010, con la siguiente distribución:

**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PLAN AvanzaUno**

(En millones de euros)



**Gráfico 3: Plan AvanzaUno.**

Fuente: Elaboración propia a partir de MITYC.

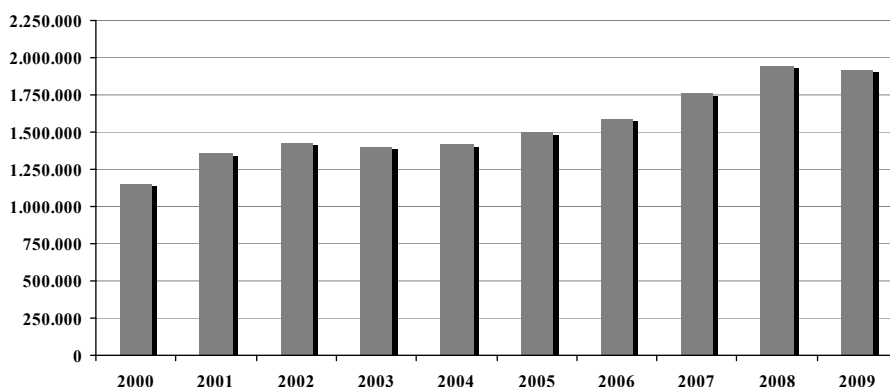


Sin embargo, y a pesar de estas previsiones iniciales, tan sólo en el año 2009 el presupuesto ejecutado alcanzó los 6.018 millones de euros, superándolas ampliamente y adelantando en un año su ejecución, por lo que es actualmente el Plan AvanzaDos (2009-2012), con una dotación inicial de 1.516,4 millones de euros, el que centraliza las actuaciones en orden al desarrollo de la Sociedad de la Información en nuestro país.

En la misma línea y en relación a la Administración General del Estado, el presupuesto de gastos en tecnologías de la información y la comunicación alcanzó en el año 2009 una cifra próxima a los dos millones de euros<sup>9</sup>, con una clara tendencia incremental que podemos observar en el siguiente gráfico:

#### PRESUPUESTO PARA TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA AGE

(En euros)



**Gráfico 4: Presupuesto TIC en la AGE.**

Fuente: Elaboración propia a partir de MPR y MPT.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su incorporación a la Sociedad de la Información y el Conocimiento se consideró, desde un principio, como un objetivo estratégico prioritario por parte de la Junta de Andalucía, dando lugar a la formulación de diversos planes y medidas como el **Plan I@landalus de Iniciativas Estratégicas para el Desarrollo de la Sociedad de la Información**, que ya en el año 2001 sentaba las bases para el desarrollo de las primeras infraestructuras y servicios básicos electrónicos.

<sup>9</sup> Incluye los gastos e inversiones correspondientes a los Capítulos 1, 2 y 6 del Presupuesto.

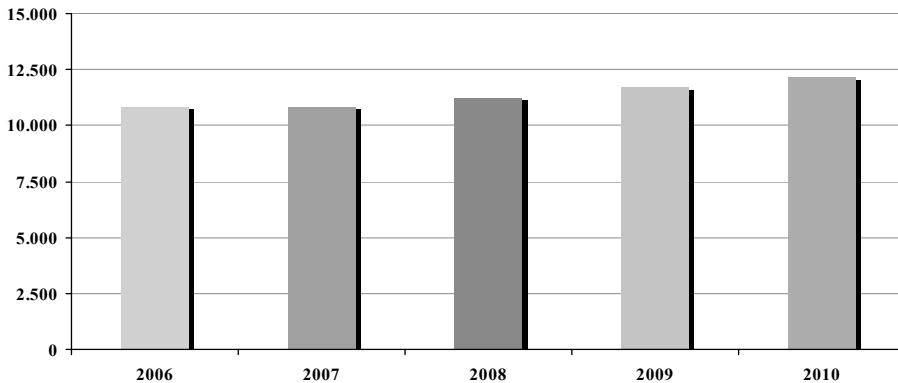
Igualmente, y en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, las estrategias recogidas en el documento para la **Segunda Modernización**, constituyen la base del proceso de transformación actual, siendo el **Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (PLADOCS, 2002-2005)** el que sentó las bases que permitieron profundizar en la mejora de la calidad, la innovación y la modernización de la Administración autonómica, al objeto de dar respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y de la Sociedad en general.

Como continuación al mismo, en el año 2006, el Consejo de Gobierno acordó la elaboración, a través de la Consejería de Justicia y Administración Pública, de la **Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de Andalucía (2006-2010)**, como programa operativo de actuaciones para la mejora de la calidad de los servicios y la modernización de su organización administrativa, situando al ciudadano como eje central de sus actuaciones y buscando desarrollar una Administración claramente participativa.

Para ello, se estableció un presupuesto inicial que superaba ampliamente los 56 millones de euros y presentaba la siguiente distribución interanual:

#### **PRESUPUESTO PARA EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

(En miles de euros)



**Gráfico 5: Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de Andalucía.**

Fuente: Elaboración propia a partir de CJAP.

En esta misma línea, dentro del proyecto global enmarcado en la “Segunda Modernización” y tomando como referencia el marco estatal que supuso el desarrollo del Plan AvanzaUno, se aprobó, en el año 2005, el **Plan de Innovación y Mo-**

**modernización de Andalucía (PIMA)**, que daba una clara prioridad al concepto de innovación como actitud abierta al cambio y centraba en el uso de las TIC la clave del progreso y bienestar de la Sociedad andaluza.

Con posterioridad y a partir del anterior, se desarrolló el actual **Plan Andalucía Sociedad de la Información (ASI)**, que con un horizonte temporal de 2007 a 2010 y un presupuesto inicial de más de 1.385 millones de euros, incluye una serie de actuaciones que implican a toda la Administración autonómica en su conjunto, fomentando la cultura digital en su seno y desarrollando, bajo el concepto de **Administración Inteligente**, un nuevo modelo de gestión capaz de anticipar las propias demandas de la Sociedad.

Paralelamente y a nivel de la Unión Europea, también se sucedieron numerosas actuaciones coordinadas; así, en el año 2002 se creó el Grupo de Trabajo sobre Administración Electrónica, denominado “**Grupo de e-Government**”, caracterizado como plataforma de cooperación intergubernamental cuyo objetivo central es incrementar el número de servicios públicos accesibles a través de Internet, con especial atención a la interoperabilidad transfronteriza y a la reducción de trámites administrativos.

Asimismo, se instituyó la **Red Europea de Administraciones Públicas (EPAN)** en la que convergen los Ministerios con competencias en materia de Función Pública y modernización administrativa de los distintos Estados miembros de la Unión Europea, permitiendo a los responsables de las Administraciones nacionales emitir recomendaciones de índole organizativa y operativa, e intercambiar experiencias con el fin de mejorar su calidad y eficacia a la hora de gestionar el mercado interior y de desarrollar servicios innovadores para los usuarios (MPR y MITyC, 2009).

En cualquier caso, el objetivo declarado por la UE en relación a la Sociedad de la Información fue la implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de una forma cohesionada, con objeto de situarla, en el año 2010, en el puesto más destacado a nivel mundial de este tipo de tecnologías, y ello a partir de tres principales líneas de actuación (MPR y MITyC, 2009):

- Reducción de diferencias entre Europa y otras áreas económicas, especialmente con los Estados Unidos.
- Reducción de diferencias entre Estados de la UE.
- Armonización en materia de Sociedad de la Información con otros países candidatos a su integración en la UE.

De esta forma, y con objeto de contribuir a la **Estrategia de Lisboa**<sup>10</sup> y a otras políticas comunitarias europeas, en el año 2006, la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha las iniciativas **e-Europe 2002**, al objeto de proporcionar un impulso político al desarrollo de la Sociedad de la Información y **e-Europe 2005**, que contenía una especial mención a la modernización de los servicios públicos con el desarrollo de la Administración Electrónica, concluyendo en el año 2006 con la formulación del **Plan de Acción sobre Administración Electrónica i-2010** (MPR y MITyC, 2009).

Sin embargo, la situación actual y la proximidad temporal al año 2010, parecen poner en evidencia que los objetivos marcados en dicha estrategia resultaron algo pretenciosos. Así, como señala Ortiz (2008), “no tenemos tiempo de reinventar la Administración, de aplicar la tecnología, de provocar el cambio organizativo y de aprender nuevas habilidades para alcanzar los objetivos señalados”.

De cualquier forma, este breve análisis del proceso de modernización en el que se encuentran inmersas nuestras Administraciones Públicas nos facilita una clara idea de su enorme complejidad y del elevado coste que supone, lo que unido a la existencia de un entorno poco estable, determina la necesidad de evaluar sus objetivos desde una visión netamente estratégica y no centrada en el corto plazo.

## I.I.2. LOS RETOS ESTRATÉGICOS DE NUESTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Todo proceso de modernización implementado por una organización tiene como objetivo esencial lograr su adaptación a los condicionantes del entorno para so-

---

<sup>10</sup> La “Estrategia o Agenda de Lisboa” es un plan de desarrollo de la UE, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en dicha ciudad en el año 2000, que marcó como objetivo estratégico, convertir la economía de la Unión Europea en la “economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010”. Esta estrategia se estructura en torno a cinco grandes objetivos en materia de Administración Electrónica (MPR y MITyC, 2009):

- 1) Ningún ciudadano debe quedarse atrás (combatir la brecha digital, aplicación de políticas de inclusión apoyadas en las TIC, etc.).
- 2) La eficacia y la eficiencia deben hacerse realidad (satisfacción de los usuarios, transparencia, aligeramiento de cargas administrativas, mejora de la eficiencia, etc.).
- 3) Implantar servicios clave de gran repercusión para los ciudadanos y las empresas (contratación pública disponible en forma electrónica).
- 4) Establecer herramientas clave para el acceso autenticado, seguro e interoperable para los servicios públicos en toda Europa.
- 5) Fortalecer la participación y la adopción de decisiones democráticas (e-Democracia).

brevivir y mantener su competitividad, permitiéndole, a su vez, mostrar una imagen más dinámica de sí misma.

Ahora bien, como señalan Sánchez y Rodríguez (2000: 157), en el caso de las Administraciones Públicas, si éstas no siguen ese proceso de adaptación “dejan de ser eficaces, dejan de servir al objeto para el que fueron creadas, pero no desaparecen, y en tales circunstancias, quienes terminan pagando las consecuencias son los ciudadanos”.

Por ello, no debemos olvidar, siguiendo a Lara y Martínez (2002), que en el modelo económico actual, la nueva Sociedad de la Información y el Conocimiento ha transformado las necesidades de los ciudadanos, las empresas y el resto de organizaciones, provocando un auténtico cambio social que repercute de forma decisiva en sus demandas y necesidades, siendo necesario implementar servicios más efectivos y de mayor calidad por parte de las organizaciones públicas, así como nuevas vías de interacción con las mismas.

Así, como señalan Martínez, Lara y Beltrán (2006: 4), el actual entorno en el que se desenvuelven las Administraciones Públicas se encuentra determinado por tres factores:

- a) La consideración de la información y el conocimiento como activos de las organizaciones públicas.
- b) La introducción de las TIC en su gestión interna.
- c) “La orientación al cliente-ciudadano, entendida como la importancia que adquiere éste en la concepción estratégica de la organización” (Martínez et al., 2006: 4 citando a Lara y Martínez, 2002).

Se trata, por tanto, de valores que reclaman una nueva cultura organizativa que prime “la actitud de servicio, el intercambio de información y conocimientos, y la cooperación”, con el objetivo de “captar y gestionar todos los recursos disponibles en aras de unos mejores servicios públicos” (Martínez, Lara y Beltrán, 2006: 4).

En suma, y tomando esta premisa como base, podemos considerar los siguientes retos estratégicos a los que ha de enfrentarse nuestra Administración Pública:

- 1) **Optimización de la gestión interna**, a través de la racionalización y simplificación de sus procesos, estableciendo nuevos y mejores mecanismos de coor-

dinación y colaboración entre los tres niveles de la Administración Pública, de forma que se facilite un servicio lo más integrado posible y permita a la Administración presentarse ante el ciudadano como una única Institución.

- 2) **Consolidación de la Administración Electrónica** mediante la generalización de los accesos a los servicios en-línea y la creación de servicios públicos más personalizados e interactivos, con una drástica reducción de los tiempos de respuesta y una mejora sustancial de la interoperabilidad entre las distintas Administraciones Públicas (ABATI, 2009), con el fin de generar un nivel suficiente de confianza en el uso de las TIC, en orden a su eficacia, seguridad y privacidad.
- 3) **Interoperabilidad entre los servicios públicos transfronterizos**<sup>11</sup>, en sus vertientes organizativa, técnica y semántica, en particular en materia de contratación electrónica y gestión de la identidad, sin desatender los riesgos inherentes a un posible desigual acceso a los servicios de administración electrónica.
- 4) **Refuerzo de las políticas de RRHH** para lograr su adecuada motivación y participación en los planes de mejora de los servicios públicos, así como su reconocimiento social (planes de gestión del talento, de participación en los procesos de decisión, de fomento de la creatividad, de promoción, etc.).
- 5) **Cambio cultural** centrado en la implantación de sistemas de gestión orientados al ciudadano/cliente y sometidos a criterios de eficiencia, productividad y calidad, implementando políticas estratégicas a largo plazo que sean independientes de las agendas políticas de cada Gobierno, así como canales efectivos de participación ciudadana en la propia configuración de las políticas de acción de la Administración.

No obstante, debemos tener en cuenta, como señalamos al principio, que la capacidad de nuestra Administración Pública para superar estos retos estratégicos se encuentra directamente condicionada por la propia capacidad de sus recursos humanos para identificar oportunidades, problemas y necesidades en su respectivo ámbito de actuación, así como para hallar soluciones viables a los mismos e implementarlas de una forma eficiente, en un proceso que habrá de ir necesariamente de la mano de la creatividad y la innovación (Toro et al., 2004 citando a Varela, 2002).

---

<sup>11</sup> En este sentido, véase COM (2006) de 13/02/2006, “Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica”.

### I.I.3. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

La especificación de los retos estratégicos a los que ha de enfrentarse una organización resulta esencial a la hora de orientar su proceso de modernización, pues constituyen la meta a la que éste ha de orientarse. Sin embargo, es tan sólo una parte del problema, pues la configuración de cualquier iniciativa estratégica requiere no sólo de la definición del objetivo que se desea alcanzar, sino también del análisis de la situación de partida desde el que se inicia dicho proceso y que, en nuestro caso, ha de referirse necesariamente a la posición del Sector Público, en general, y de la Administración Pública, en particular.

Como señalan Gil-Ruiz e Iglesias (2007: 186-196), “el desarrollo y modernización del sector público español es un fenómeno, en comparación con otros países europeos, relativamente reciente y con un fuerte contenido social, siendo uno de los rasgos dominantes de su evolución en los últimos treinta años el proceso de descentralización del gasto público, en el que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo progresivamente las competencias reconocidas hasta haber alcanzado prácticamente el techo competencial previsto en los primeros Estatutos de Autonomía”.

Así, y según la Base de Datos Económicos del Sector Público Español (BADESPE), gestionada por el Instituto de Estudios Fiscales, el gasto en consumo final de las Administraciones Públicas en nuestro país se incrementó un 77,21% entre los años 2000 y 2007, pasando de 108.360 a 192.025 millones de euros, de los cuales el 59% correspondió a las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>.

No obstante, nuestro país presenta un secular bajo nivel de gasto público en relación a Europa, lo que puede suponer una cierta limitación a la hora de generar nuevos servicios y prestaciones (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007). Así, durante el año 2008, el gasto público en España se situó en más de seis puntos por debajo de la media de la UE en relación al Producto Interior Bruto (40,5% del PIB frente al 46,6% que se registró en la UE-15).

---

<sup>12</sup> El resto se distribuyó, en el ejercicio 2007, de la siguiente forma: Administración Central un 19%, Corporaciones Locales un 19% y Seguridad Social un 3%.

### RANKING DE GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA (UE-15)

Año 2008. En porcentaje del PIB

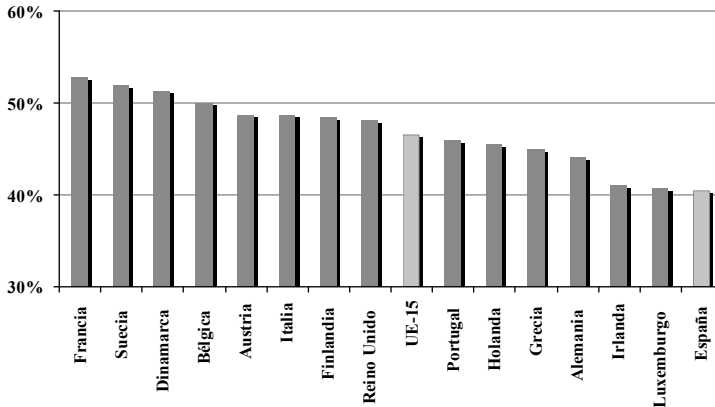


Gráfico 6: Ranking de gasto público UE15.

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2009).

En cuanto a las dotaciones de personal, y según el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas correspondiente al ejercicio 2009, elaborado por el Registro Central de Personal del Ministerio de la Presidencia, el número total de efectivos de personal al servicio de las Administraciones Públicas se situó en 2.636.900 en dicho año, con la siguiente distribución:

### PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

(Año 2009)

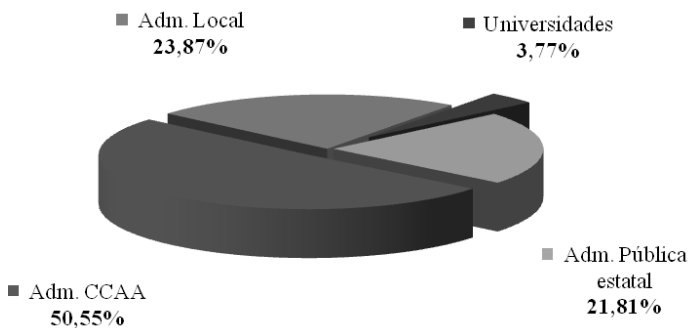


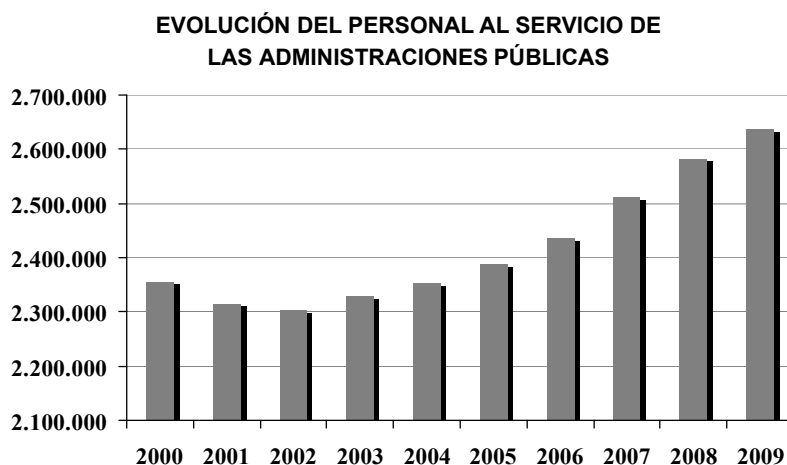
Gráfico 7: Efectivos en la Administración Pública (enero 2009).

Fuente: Elaboración propia a partir de MPR y MPT.



Así, el número total de empleados públicos en el conjunto de las Comunidades Autónomas, pasó de 690.370 a 1.332.844 en el periodo comprendido entre enero de 1999 y enero de 2009, lo que supuso un incremento del 93,06%, mientras que en el caso de la Administración Local el incremento fue del 10,08%, alcanzando los 629.505 funcionarios y reduciéndose en la Administración General del Estado en un 59,30%, desde 586.849 a 238.851 funcionarios.

Por tanto, y en su conjunto, la evolución de las dotaciones de personal por parte de las Administraciones Públicas necesarias para la prestación de sus servicios, ha mantenido una evolución netamente creciente, a partir de un punto de inflexión situado en el año 2002:



**Gráfico 8: Personal al servicio de las Administraciones Públicas.**

Fuente: Elaboración propia a partir de MPR y MPT.

Esta creciente evolución en el número de empleados públicos implica, evidentemente, un mayor gasto imputable al Capítulo de personal<sup>13</sup>, que tan sólo en el año 2008 representó un 24% sobre el total del gasto público, es decir, un 9,9% sobre el PIB (BdE, 2009).

En cualquier caso, y como hemos señalado anteriormente, toda la información presentada hasta el momento nos permite tomar conciencia del elevado coste

<sup>13</sup> En el ejercicio 2009, las remuneraciones del personal integrado en la Administración General del Estado se situaron próximas a los 26.848 millones de euros.

económico inherente tanto al funcionamiento de la Administración Pública como al propio proceso de modernización que hemos analizado en el apartado anterior y que ha de tener su contrapartida en el reconocimiento de su legitimidad y oportunidad por parte de la ciudadanía como destinataria de la acción de Gobierno, el cual se encuentra directamente condicionado por la cantidad, tipología y calidad de los servicios y prestaciones que de ella recibe.

### **Pero ¿qué percepción tiene el ciudadano de la Administración Pública?**

La respuesta a esta pregunta no es sencilla, dado que no resulta posible obtener datos plenamente objetivos sobre este particular. Sin embargo, sí podemos disponer de una clara aproximación recurriendo a los llamados “Estudios de Opinión”, que de por sí constituyen una herramienta fundamental para la toma de decisiones en cualquier Administración moderna.

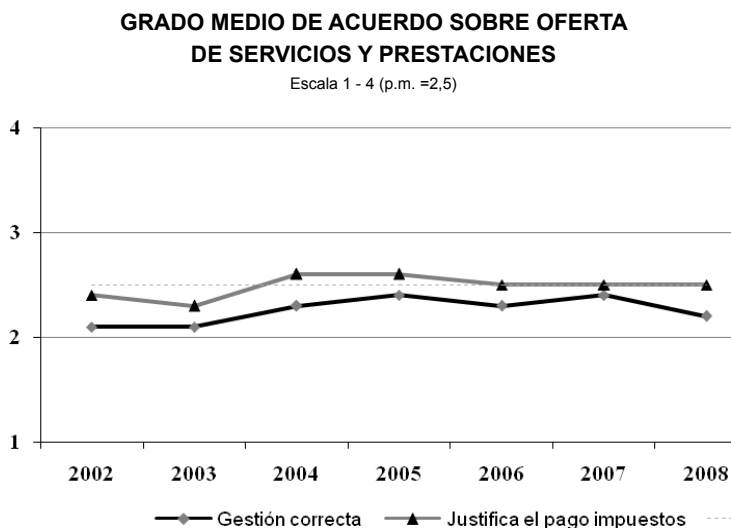
En este tipo de estudios, la estrategia metodológica seguida con mayor frecuencia es la de la encuesta, pues permite extraer conclusiones con un determinado margen de error y nivel de confianza, si bien presenta ciertos inconvenientes derivados, fundamentalmente, de la subjetividad y condicionamientos emocionales inherentes a las opiniones de los participantes, de la mayor o menor competencia de éstos sobre el asunto objeto de estudio y de la propia agregación de tales opiniones (MSC, 2008). En cualquier caso, los denominados “Barómetros” constituyen los estudios de opinión más reclamados por las distintas Administraciones Públicas, ya que permiten la realización de análisis de tendencias.

Por ello y de cara a nuestro trabajo de investigación hemos recurrido a varias fuentes plenamente fiables como son el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos y el Banco Mundial (BM).

Así, según las conclusiones del estudio sobre **“Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008”**, elaborado por el IEF, si bien “se aprecia una moderada satisfacción de los ciudadanos con la oferta pública de servicios y prestaciones en su conjunto”, se considera que “la Administración no es capaz de gestionarla correctamente” y que dicha oferta “no resulta adecuada a los impuestos que se pagan” (IEF, 2009: 69-70).

Para obtener estas conclusiones se utilizó como indicador un “índice de satisfacción de los usuarios” relativo a los servicios utilizados directamente por los mis-

mos, obteniéndose un grado medio de satisfacción general de 2,7 en una escala de 1 a 4 (p.m.=2,5), valor que ha permanecido prácticamente inalterado en los siete últimos años:



**Gráfico 9: Satisfacción con la oferta de servicios públicos.**

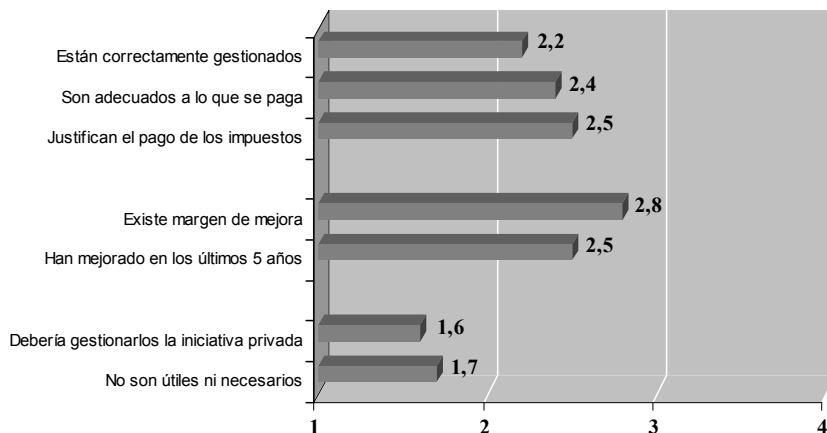
Fuente: Elaboración propia a partir de IEF (2009).

Los ciudadanos, por tanto, no están satisfechos con la gestión que la Administración hace de los servicios y prestaciones de su competencia; así, sin discriminar sobre la Administración responsable del servicio o prestación, dicho estudio señala que la mayoría considera que prácticamente toda la oferta pública está deficientemente gestionada (valoración global por debajo de punto medio de la escala), predominando la idea de que se recibe poco en relación a lo que se paga.

Asimismo, y en cuanto a la evaluación general de la oferta pública de servicios y prestaciones, el grado de acuerdo de los entrevistados con ciertas afirmaciones arrojó el siguiente resultado:

### GRADO MEDIO DE ACUERDO SOBRE OFERTA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES (2008)

Escala 1 - 4 (p.m. = 2,5)



**Gráfico 10: Evaluación de la oferta de servicios.**

Fuente: Elaboración propia a partir de IEF (2009).

Así, en opinión de los ciudadanos, dicha oferta presenta un amplio margen de mejora (2,8), resulta inadecuada a la presión fiscal que se soporta (2,4) y no está correctamente gestionada por la Administración (2,2), aunque la iniciativa privada suscita más desconfianza que la Administración en cuanto a su posible intervención en su gestión (1,6).

En esta misma línea se encuentra uno de los últimos estudios sobre “Calidad de los Servicios” realizado por el CIS<sup>14</sup>, en el que se le pidió a los encuestados que asociaran determinadas expresiones como “eficacia”, “calidad de servicio”, “innovación”, etc., con el sector público o con el sector privado, obteniéndose como resultado, tal y como se refleja en la tabla adjunta, que la mayor parte de los factores positivos se identificaron con el Sector privado, mientras que únicamente los de “preocupación por la igualdad” y “posibilidad de participación de los usuarios”, se asociaron al Sector Público.

<sup>14</sup> Estudio CIS n° 2706, de mayo de 2007.

Este estudio mostró que tan sólo el 39,7% de los encuestados tenía una imagen positiva de la forma en que funcionaban las Administraciones Públicas en España, mientras que un 56,3% no tenía formada ninguna imagen o ésta era negativa.

Así mismo, un 66,8% consideró que, a la hora de realizar trámites ante las Administraciones Públicas en España, los ciudadanos tenían dificultades, principalmente por su lentitud y excesiva burocracia, mientras que un 76,1% de los encuestados mostró un gran desconocimiento de la Administración actual, ignorando el tipo de reformas que se estaban implantando para mejorar la calidad de los servicios públicos.

#### ESTUDIO CIS SOBRE CALIDAD DE LOS SERVICIOS<sup>15</sup>. (AÑO 2007)

CONCEPTO	SECTOR PÚBLICO (%)	SECTOR PRIVADO (%)
Burocracia	57,90	14,60
Eficacia	19,60	51,40
Responsabilidad en el trabajo	18,90	47,90
Calidad de servicio	21,30	50,10
Preocupación por la satisfacción del usuario	22,40	45,60
Motivación en el trabajo	15,00	50,30
Innovación	21,50	44,70
Preocupación por la igualdad	46,80	17,30
Posibilidad de participación de los usuarios	35,20	21,30
Buena organización	16,30	46,90

**Tabla 1: Estudio CIS sobre calidad de los servicios.**

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS.

<sup>15</sup> Se encuentran excluidas las respuestas N.S. o N.C. y las que no se identifican con uno u otro sector.

En el caso de la Administración de la Junta de Andalucía, los resultados mostrados a través de los Barómetros elaborados por el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, muestran una situación relativamente mejor, pero sin que pueda calificarse de óptima. Así, según los datos del Barómetro 2008 (CJAP, 2009: 18-32), la valoración global de la calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía obtuvo una calificación media de 6,1 sobre 10, mientras que el grado de satisfacción con su funcionamiento fue de 5,8 en la misma escala. En ambos casos se produjo un retroceso en relación a la valoración media del ejercicio precedente, tal y como podemos observar en el siguiente gráfico:

### GRADO MEDIO DE ACUERDO SOBRE OFERTA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES

Escala 0 - 10 (p.m. = 5)

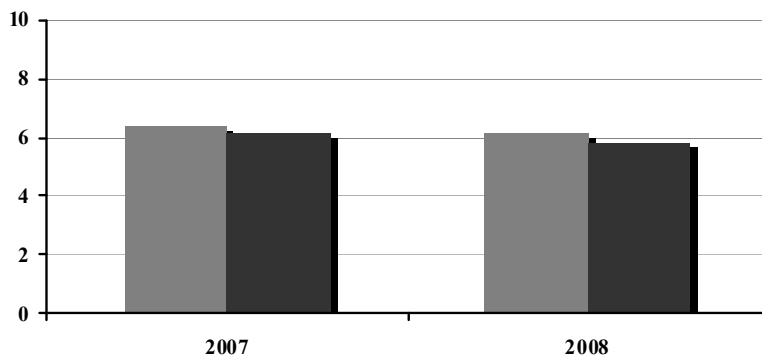


Gráfico 11: Satisfacción con la oferta de servicios públicos (I).

Fuente: Elaboración propia a partir de CJAP (2009).

Estos datos resultan de especial importancia, ya que el 70,82% de la población andaluza se mostró preocupada, en mayor o menor grado, por disponer de unos servicios públicos de calidad.

Mientras el 52,9% de los encuestados expresó su confianza y seguridad, en mayor o menor grado, en los servicios públicos de la Junta de Andalucía, el 17,5% se mostró insatisfecho con los mismos, derivándose además de dicho estudio, que los aspectos que más preocupan a la ciudadanía andaluza en relación a los servicios públicos que reciben, son la simplificación de los trámites administrativos y la rapidez en la prestación de los mismos.

En este sentido, el 36,9% de los encuestados se mostró insatisfecho con el tiempo de prestación de los servicios públicos de la Junta de Andalucía, en un porcentaje

muy similar al de personas que consideraban que dichos servicios eran prestados a la mayor brevedad posible (un 37,1%).

### GRADO DE ACUERDO SOBRE OFERTA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ANDALUCÍA (2008)

(En porcentajes)

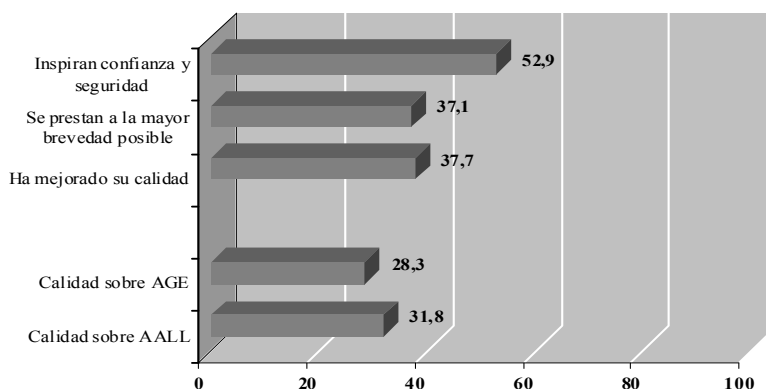


Gráfico 12: Satisfacción con la oferta de servicios públicos (II).

Fuente: Elaboración propia a partir de CJAP (2009).

### ¿Y cuál es nuestra imagen en el exterior?

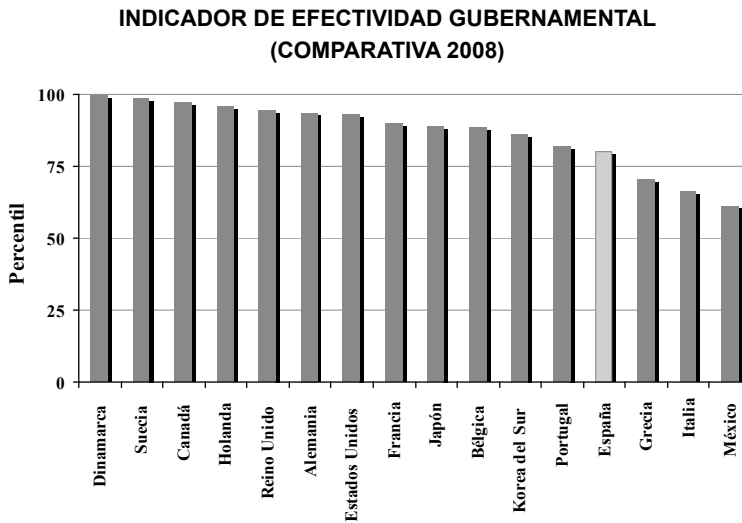
Para dilucidar este aspecto de nuestra investigación hemos recurrido a la base documental del Banco Mundial, como organismo especializado de las Naciones Unidas, lo que nos permitirá situar a España dentro de los países de su contexto político-económico, fundamentalmente, la Unión Europea.

Los llamados “**indicadores de gobierno**” que ofrece el BM cubren una muestra de 212 países y territorios, y tienen como finalidad medir seis dimensiones básicas de la gobernabilidad: efectividad gubernamental, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, calidad reguladora, voz y rendición de cuentas, Estado de Derecho y control de la corrupción.

Gran parte de este tipo de índices e indicadores proceden de opiniones personales de distintos actores y/o ciudadanos y, por tanto, de encuestas, si bien la imagen social de los distintos aspectos institucionales que se desprende de las mismas, aún sin responder a hechos objetivos, resulta de gran trascendencia, pues permite conocer el grado de legitimidad, credibilidad e incluso prestigio de las Instituciones de un Estado (BOU, 2006).

En concreto hemos centrado nuestra atención en el “índice de efectividad gubernamental”, ya que mide la calidad de los servicios públicos y de la propia Administración, su grado de dependencia frente a presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas públicas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con las mismas, o lo que es lo mismo, la capacidad y calidad de la Institución administrativa de un país en su función de prestación de bienes y servicios públicos que realiza.

Así, según el informe denominado “Governance Matters VIII: Indicadores de gobierno para el periodo 1996-2008”, España obtuvo una puntuación de 0,99, en una escala de (-2,5 a 2,5), lo que la situaría por delante de países del sur de Europa como Grecia o Italia, pero muy por detrás de los países nórdicos:



**Gráfico 13: Indicador de Efectividad Gubernamental.**

Fuente: Elaboración propia a partir de BM.

Además, el estudio muestra un empeoramiento en la evolución de este índice en los últimos años:



### INDICADOR DE EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL (EVOLUCIÓN)

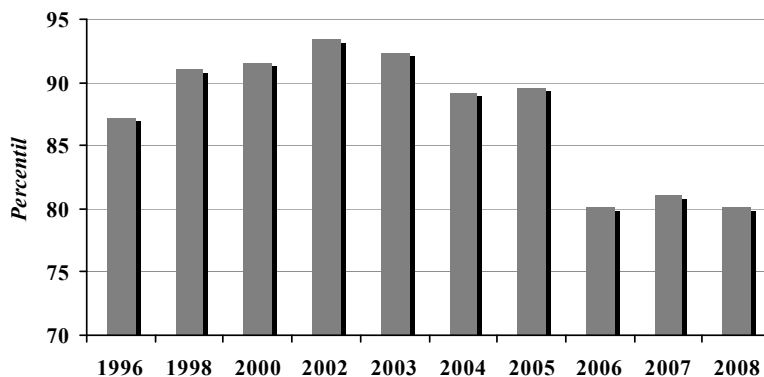


Gráfico 14: Evolución del Indicador de Efectividad Gubernamental.

Fuente: Elaboración propia a partir de BM.

Por todo ello, debemos concluir que la imagen de la Administración Pública española, en general, dentro y fuera de nuestro país, es susceptible de mejora.

#### ¿Cuál puede ser la causa de esta situación?

Para analizar esta cuestión debemos tener en cuenta cuales son los requerimientos básicos que demanda cualquier Sociedad moderna en orden a la actuación de las Administraciones Públicas y que podríamos sintetizar en tres aspectos fundamentales:

- 1) Objetividad e imparcialidad en las decisiones públicas.
- 2) Eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios y en la administración de los recursos públicos.
- 3) Transparencia en los procedimientos.

Por tanto, factores internos a la propia Administración como posible injerencia política en asuntos estrictamente administrativos, la insuficiencia de medios, la subsistencia de procesos de trabajo rígidos, ineficientes o excesivamente burocratizados, la complejidad de la tramitación de muchos procedimientos o la falta de celeridad en su resolución, unidos a la deficiencia de liderazgo en algunos casos o

a la propia desmotivación del funcionariado en otros, pueden estar contribuyendo a la formación de esta negativa imagen social (Ramió, 1998).

Así, en cuanto a la interrelación entre las esferas política y administrativa, Palomar (2003: 33) señala que “no cabe duda que el modelo español en el que una mismas autoridades políticas ejercen también funciones administrativas mientras otros sólo ejercen éstas últimas, no hace sencilla la división ni perceptible, en muchos casos, la línea divisoria. Así ha ocurrido durante mucho tiempo y esto es lo que ha contagiado el estatus de los directivos con el de los políticos. El hecho de que la línea divisoria no sea sencilla de trazar ni fácil de señalar no debe, sin embargo, hacernos abdicar del esfuerzo ni, sobre todo, anular la diferencia conceptual”.

No obstante, esa línea divisoria a la que alude este autor, puede quedar perfectamente delimitada con el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo que a la figura del “Personal Directivo” se refiere, al ser un grupo profesional a insertar entre la dirección política y la función pública de carrera de nivel superior, que actuaría como nexo de unión entre las esferas política y administrativa.

Sin embargo, más compleja resulta la solución al problema de la imagen de los empleados públicos en nuestro país, en el que confluyen otros factores como la continua reducción de su poder adquisitivo (salarios no acordes a los del mercado), la implantación de estilos de dirección “reductivos” o la falta de perspectivas de mejora profesional, que se presentan como claramente desmotivadores e inciden negativamente sobre la calidad de los servicios prestados.

La implantación de órganos especializados que permitan un análisis externo de la vida administrativa, tales como la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios o el propio Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, en el caso de Andalucía, pueden contribuir a la mejora de esta situación siempre y cuando su actividad resulte efectiva.

Ante esta situación, por tanto, podemos concluir que si bien los sucesivos planes de modernización de la Administración Pública implementados hasta el momento en nuestro país han supuesto un notable avance en la nueva configuración de unos servicios públicos más eficientes y de mayor calidad, no se han conseguido plenamente los objetivos para los que fueron ideados, ni se han alcanzado los niveles de eficacia, eficiencia y calidad que el ciudadano demanda, por lo que resulta necesario diseñar nuevas estrategias de actuación en las que sin duda la creatividad y la innovación habrán de tener un indiscutible papel destacado.

## **I.II. | EL MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE RRHH POR COMPETENCIAS**

Para autores como De Bono (2008), las organizaciones presentan siempre una tendencia hacia la eficiencia, ya que cuentan, en mayor o menor medida, con tres elementos que resultan imprescindibles para ello, como son la competencia, la información y la tecnología; sin embargo, lo que verdaderamente va a marcar la diferencia entre unas y otras es la forma en que los utilicen para generar valor.

En el caso de las organizaciones prestadoras de servicios, tal y como ocurre con las Administraciones Públicas, la relevancia estratégica de su Capital Humano resulta incuestionable, pues tales servicios son gestionados por las personas integradas en las mismas y su debida implicación en esta actividad o en cualquier proceso de mejora o modernización resulta indispensable para su desarrollo exitoso, motivo por el cual es necesario prestar una especial atención a la adecuada gestión de sus competencias, de forma que éstas se conviertan en un activo más de la organización.

Sin embargo, la implicación de los recursos humanos de una organización en dichos procesos no puede imponerse de forma autoritaria, sino que sólo puede conseguirse mediante el desarrollo de adecuadas estrategias de motivación, aspecto quizá algo desatendido por todos los planes de modernización implementados hasta el momento, pero que tienen un serio apoyo en los **Modelos de Gestión por Competencias**, desarrollados con la idea de posibilitar un mejor desempeño y éxito profesional, permitiendo el aprovechamiento de las capacidades de las personas integradas en la propia organización.

Por otra parte, la correcta gestión de los recursos humanos de una organización constituye una indiscutible fuente de ventajas competitivas, no sólo por facilitar un mejor aprovechamiento de sus competencias individuales, sino porque, al elevar su nivel de motivación, aumenta también su sensación de pertenencia y su disposición a asumir los retos y objetivos de la organización, demostrando ésta una mayor fortaleza.

En este sentido, la **Teoría de los Recursos y Capacidades (TRC)** permite afirmar que la posibilidad que posee una organización para generar valor depende directamente de la posesión de unos recursos y capacidades que la diferencien del resto, siendo el desarrollo de capacidades de tipo “dinámico”, es decir, aquellas que permiten a la organización “integrar, construir y reconfigurar sus recursos para hacer frente de forma rápida a los cambios del entorno” (López y Sabater, 2004: 24 citando a Teece et al. 1997), la única forma de conseguir ventajas competitivas sostenibles.

Ahora bien, los recursos tangibles de una organización (activos físicos y financieros, principalmente) tienen una capacidad limitada para generar este tipo de ventajas, por lo que sólo su **Capital Intelectual**<sup>16</sup>, es decir, aquél que integra a los activos intangibles (cultura organizativa, filosofía de gestión, competencias, etc.) posee suficiente capacidad de desarrollo para conseguir este objetivo (López y Sabater, 2004).

Así, algunos investigadores consideran que “la única ventaja competitiva sostenible es la creación de conocimiento organizativo y su buena gestión” (García et al., 2004: 8 citando a Drucker, 1994, Teece, 1998 y Miles et al. 1998), mientras que otros reconocen que “el potencial de los miembros de las organizaciones está frecuentemente infrautilizado por falta de motivación o de esfuerzos de participación en los procesos internos” (Martínez, 2003: 3 citando a Bailey, 1993 y Huselid, 1995).

Además, debemos tener en cuenta que la mayoría de los recursos intangibles están relacionados con la información, el aprendizaje y el conocimiento, y, por tanto, con el factor humano, por lo que es en este punto donde toman especial relevancia los postulados de la **Teoría de la Gestión del Conocimiento**<sup>17</sup> y donde

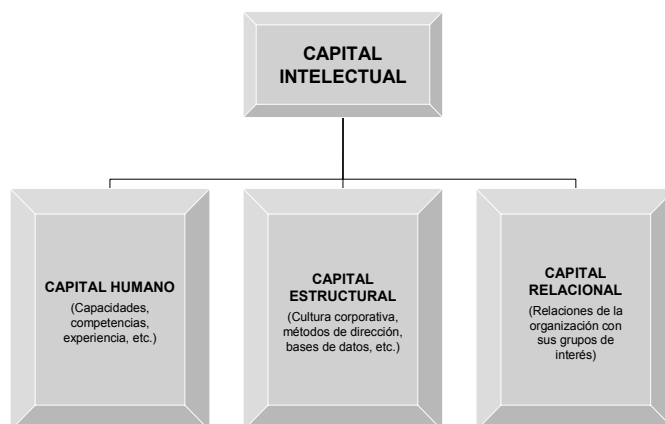
---

<sup>16</sup> Este concepto, definido también como “Activos de Conocimiento”, fue introducido por Machlup en su obra “The production and distribution of knowledge in the United States. (Sánchez et al., 2007: 98).

<sup>17</sup> La “Gestión del Conocimiento” es, básicamente, la gestión de los activos intangibles de una organización que generan valor para la misma y, por tanto, permiten diferenciarla del resto.

la investigación relativa a la dirección estratégica de recursos humanos considera el potencial de éstos en orden a la creación de ventajas competitivas mediante la mejora de su gestión, permitiendo al capital humano aportar valor en los procesos de trabajo a través de factores como la creatividad, el esfuerzo, etc., cualidades que pueden resultar difíciles de imitar por otras organizaciones (Martínez, 2003 citando a Wright y McMahan, 1992).

### EL CAPITAL INTELECTUAL



**Gráfico 15: El Capital Intelectual.**

Fuente: Elaboración propia a partir Sánchez et al. (2007) citando, entre otros, a Bontis (2002) y a Roos et al. (2001).

Así, el correcto aprovechamiento de los recursos disponibles en la organización conducirá a prácticas de trabajo eficientes, que, combinadas entre sí, darán origen a rutinas organizativas y, por tanto, a capacidades de la organización, de las que parte de ellas adquirirán la condición de “estratégicas” al diferenciar a la organización del resto por su eficiencia (Martín y Casadesús, 1999).

Por tanto, para que una organización alcance su máximo nivel de eficiencia, deberá obtener un uso superior de sus recursos y capacidades (saber hacer), para lo cual habrá de explotar sus recursos creativos, pues es ésta precisamente la razón de ser de la creatividad. Además, debemos tener en cuenta que el rendimiento eficiente de un recurso resultará tanto más elevado cuanto más escaso sea (Gent y Andalaft, 2007 citando a Peteraf, 1993), presupuesto que es precisamente el que caracteriza a la creatividad.

Todo ello nos conduce de nuevo a la afirmación de que el fomento de competencias creativas dentro de la organización constituye un claro factor estratégico a desarrollar, ya que cuanto más creativa sea aquella, más rápida será su adaptación a los cambios que se produzcan en su entorno.

**Pero, ¿por qué es necesaria la adecuada gestión de las competencias en el ámbito organizativo?**

Como afirma la Consultora Ernst & Young (2009: 5), “la gestión por competencias ofrece la novedad de un estilo de dirección que prima el factor humano, en el que cada persona, empezando por los propios directivos, debe aportar sus mejores cualidades profesionales a la organización”.

Así, y siguiendo a esta Consultora, las **competencias** se presentan como características inherentes a una persona que se relacionan directamente con su correcta actuación en un determinado contexto (habitualmente, un puesto de trabajo) y que se generan en base a distintos factores como el conocimiento, la habilidad, la actitud, el interés o la motivación. En este sentido, toda persona posee un determinado conjunto de conocimientos y habilidades, tanto innatas como adquiridas, que determinan su nivel de competencia para el desarrollo de una determinada actividad o tarea, si bien su grado de desempeño va a variar de un sujeto a otro debido tanto a factores individuales como de aprendizaje, lo que nos lleva a establecer, dos niveles básicos de competencias:

- a) **Competencias umbral o esenciales**, que son las necesarias para lograr una actuación mínimamente adecuada.
- b) **Competencias diferenciadoras**, que distinguen una actuación superior frente a la media.

Además, y de acuerdo con su grado de especificidad, las competencias pueden subdividirse en **competencias técnicas** (conocimientos específicos de tipo técnico) y **habilidades/cualidades** (aptitud directiva, liderazgo, creatividad, etc.); mientras las primeras son precisas para la adecuada realización de las tareas inherentes al puesto, las segundas son capacidades específicas que permiten garantizar el éxito en su desempeño.

De esta forma, y en el ámbito organizativo, la Gestión por Competencias trata de identificar aquellas características del sujeto que pueden resultar eficaces para la ejecución de cada una de las actividades previstas por la organización, configu-

rándose lo que se denomina como “**perfil de éxito**”, de tal forma que si se produce una adecuación entre las características de un determinado profesional y las competencias clave requeridas por el puesto, la adecuación al mismo será óptima.

En suma, el objetivo fundamental de la implantación de un Sistema de Gestión por Competencias es el de dirigir de forma integral los recursos humanos de la organización (selección, formación, evaluación, etc.), a través del aprovechamiento eficiente de sus recursos y capacidades.





### **I.III. | UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CREATIVIDAD**

El estudio de la creatividad estuvo tradicionalmente relegado a la Filosofía del Conocimiento (Gnoseología), no siendo hasta la segunda mitad del siglo XIX, con el nacimiento de la Psicología Científica, cuando se desarrollan los primeros planteamientos teóricos sobre la misma (Gutiérrez, 2005).

Los estudios de Galton, F. (Hereditary Genius, 1869) o de Spearman, C. E. (Creative Mind, 1931), basados en el análisis de las diferencias individuales relativas a la mente humana, constituyen un claro exponente de este primer periodo de investigación científica sobre la creatividad, si bien se encontraban orientados hacia la vertiente genética y hereditaria de tales diferencias (Gutiérrez, 2005).

Es por ello que los estudios de Guilford (1950) sobre creatividad e inteligencia, desarrollados a mediados del siglo XX, son considerados como el principal punto de partida de las investigaciones en este área, dando origen a múltiples líneas de investigación con orientaciones diversas y a veces contrapuestas, lo que ha originado a su vez una gran multiplicidad de concepciones sobre la creatividad y su naturaleza, tal y como podemos observar en la siguiente tabla, constituyendo aún hoy en día una cuestión compleja que permanece abierta al debate y la reflexión. De hecho, ya en 1964, Taylor, C. W. reconocía la existencia de al menos cien definiciones diferentes sobre creatividad.

### LA NOCIÓN DE CREATIVIDAD

AUTOR	CONCEPTO
Thurstone (1952)	Proceso para formar ideas o hipótesis, verificarlas y comunicar los resultados, suponiendo que el producto creado es algo nuevo.
Osborn (1953)	Aptitud para representar, prever y producir ideas. Conversión de elementos conocidos en algo nuevo gracias a la imaginación.
Getzels y Jackson (1962)	Habilidad para producir formas nuevas y reestructurar situaciones estereotipadas.
Parnes (1962)	Capacidad para encontrar relaciones entre ideas antes no relacionadas y que se manifiestan en forma de nuevos esquemas, experiencias o productos nuevos.
Drevdahl (1964)	Capacidad humana para producir contenidos mentales de cualquier tipo, que pueden considerarse como esencialmente nuevos y desconocidos.
Stein (1964)	Habilidad para relacionar y conectar ideas.
Guilford (1971)	Capacidad o aptitud para generar alternativas a partir de una información dada, poniendo énfasis en la variedad, cantidad y relevancia de los resultados.
Aznar (1973)	Aptitud para producir soluciones nuevas sin seguir un proceso lógico, pero estableciendo relaciones lejanas entre los hechos.
De Bono (1974)	Aptitud mental y técnica de pensamiento.
Torrance (1976)	Proceso de sensibilidad a los problemas y deficiencias, de formulación de hipótesis, de búsqueda de soluciones y de comunicación de resultados.
De la Torre (1991)	Capacidad y actitud para generar ideas nuevas y comunicarlas.
Csikszentmihalyi (1996)	Cualquier acto, idea o producto que cambia un campo ya existente o lo transforma en uno nuevo.
López y Recio (1998)	Estilo de pensamiento para procesar la información, que se manifiesta en la producción de situaciones, ideas u objetos con cierto grado de originalidad.
Dubrin, A. J. (2003)	Proceso de concebir ideas nuevas para ponerlas en práctica.
Costa, J. (2004)	Aptitud para combinar conjuntos originales a partir de elementos preexistentes.

**Tabla 2: La noción de Creatividad.**

Fuente: Esquivias (2004).

De cualquier forma, lo que subyace de las anteriores definiciones son las tres principales líneas de investigación sobre la naturaleza de la creatividad que coexisten en la actualidad y que determinan su configuración como **característica de la personalidad**, como **proceso** o como mero **producto de la actividad humana**, pero que, en todo caso, presentan a la creatividad como nítidamente relacionada con una determinada forma de pensamiento, original en sí misma y nacida de la imaginación, que deriva de estrategias mentales que la hacen diferenciarse del pensamiento convencional (Peralta y Fernández, 2008).

Aunque la principal función del pensamiento en general es la de resolver problemas y razonar, el **pensamiento original** engloba toda una serie de complejos procesos mentales interconectados entre sí que, aunque aún no han sido completamente definidos, lo hacen diferenciarse de otras capacidades de nuestro cerebro como la percepción, la inteligencia o la memoria.

Para autores como Guilford, J. P., el pensamiento de tipo productivo, entendido como aquél que sirve para crear, resolver problemas o tomar decisiones, podría clasificarse en dos subtipos: el **pensamiento convergente** y el **pensamiento divergente**<sup>18</sup>; así, con el primero, el cerebro analizaría las situaciones y los problemas de una forma racional, con un enfoque lógico, fundamentalmente hipotético-deductivo, e intentando encontrar una única solución razonable que vendría dada por nuestro conocimiento; sin embargo, con el segundo, el cerebro se movería en varias direcciones, proponiendo diversas soluciones alternativas a un mismo problema, mediante la utilización del ingenio y la creatividad (Mentruyt, 2007).

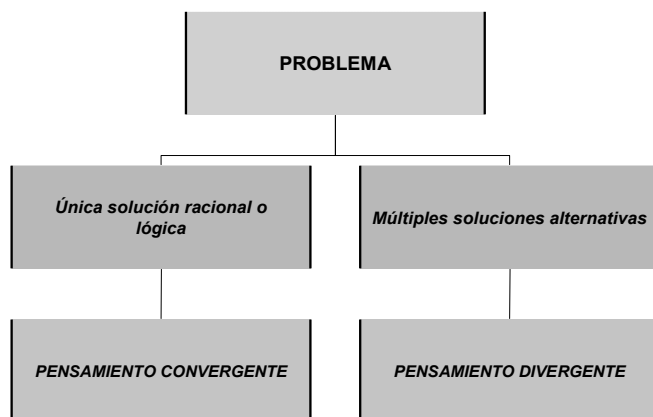
Así, mientras en el pensamiento convergente o convencional lo importante sería que el proceso de razonamiento estuviese basado en un encadenamiento correcto y lógico de las ideas, en el pensamiento divergente, lo verdaderamente trascendente sería la obtención de un resultado efectivo, no desechando ningún tipo de ideas, aunque pudieran parecer ilógicas o irracionales (Mentruyt, 2007).

Ello conduciría, a su vez, a la necesidad de disponer de distintos medios de medición para uno u otro, reservando los test de inteligencia para el primero y los de creatividad para el segundo.

---

<sup>18</sup> En la década de los 90 se popularizarían los términos **pensamiento vertical** y **pensamiento lateral** de la mano de De Bono (2003), en clara sintonía con estos conceptos.

## EL PENSAMIENTO PRODUCTIVO



**Gráfico 16: El pensamiento productivo.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Mentruyt (2007) citando a Guilford (1950).

Los estudios de Guilford fueron posteriormente complementados por otros psicólogos como Gardner, Howard o Sternberg, si bien fueron los descubrimientos de Sperry, R. W. en el área de neurobiología, relativos a la especialización funcional de los hemisferios cerebrales, los que contribuyeron a afianzar sin duda dichas teorías.

Según este científico, cada hemisferio cerebral percibe y procesa la información que recibe de una forma diferente (lateralización); así, mientras el hemisferio izquierdo del cerebro parece ser el encargado de procesar los aspectos globales de la comunicación y analizar la información oída y escrita, así como el lenguaje corporal, es decir, los aspectos relacionados con el pensamiento convergente, el hemisferio derecho, más intuitivo que analítico, procesa las informaciones no verbales (imágenes, sensaciones, emociones, etc.), y, por tanto, se relaciona más con el pensamiento divergente y la creatividad (Morcillo y Alcahud, 2005 citando a Sperry, 1974).

En suma, el hemisferio izquierdo del cerebro sería el encargado de procesar la información de forma analítica, lógica y racional, y el hemisferio derecho analizaría las relaciones más abstractas y complejas.

Ahora bien, y siguiendo a Peralta y Fernández (2008: 69-70), “estas primeras líneas de investigación sobre la creatividad se centraron especialmente en ofrecer una aproximación conceptual al término, buscando indicadores o medidores de creatividad y clarificando las relaciones existentes con la inteligencia”.

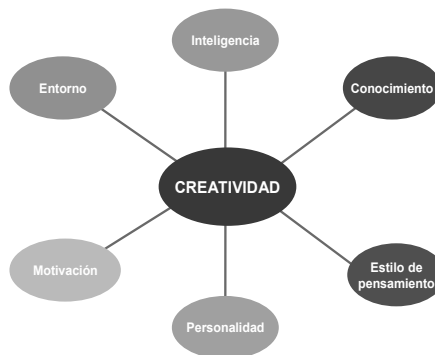
Por ello, en los posteriores años 70 y 80, el interés inicialmente orientado casi en exclusiva hacia el pensamiento divergente se diversifica en otras direcciones, sobre la base de tomar en consideración otros múltiples factores determinantes de la creatividad, no sólo con relación al producto en sí, sino también sobre los procesos y características de la persona creativa, avanzando igualmente en el diseño de estrategias y procesos de desarrollo de la creatividad.

Surgen así cuatro importantes líneas de investigación:

- 1) Estudio del **sujeto creativo**, analizando la personalidad del individuo con relación a la creatividad.
- 2) Estudio del **contexto o entorno creativo**, es decir, del contexto situacional que puede condicionar la creatividad.
- 3) Estudio del **proceso creativo**, con la determinación de las fases y etapas por las que atraviesa el sujeto creativo en dicho proceso.
- 4) Estudio del **producto creativo**, intentando definir los criterios determinantes del carácter creativo de una obra.

Así, investigadores como Sternberg y Lubart (1991), dejan de considerar al pensamiento divergente como el único factor determinante de la creatividad, abriendo el paso a otros condicionantes, tanto internos como externos (factores personales y de situación), que inciden en su desarrollo, llegando a identificar hasta seis recursos inherentes al proceso creativo:

#### FACTORES DETERMINANTES DE LA CREATIVIDAD



**Gráfico 17: Factores determinantes de la creatividad.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Sternberg y O'hara (2005) citando a Sternberg y Lubart (1991).

Siguiendo a estos autores, el **conocimiento** aportaría los elementos que han de servir de base a la actividad creadora, ya que no es posible desarrollar nuevas ideas en un ámbito desconocido (Peralta y Fernández, 2008 citando a Sternberg, 1988), mientras que la **inteligencia** estaría más relacionada con la generación de la propia idea (inteligencia sintética), su evaluación (inteligencia analítica) y su funcionalidad (inteligencia práctica)<sup>19</sup>.

Por su parte, el **estilo de pensamiento** definiría el enfoque con el que se abordan los problemas, por cuanto las personas creativas tienen la capacidad de analizarlos y redefinirlos de una forma totalmente diferente al resto, mientras que la **personalidad** determinaría la forma en que un individuo se relaciona con su entorno.

Por último, el círculo se cerraría con los factores de **motivación** y **entorno**, íntimamente relacionados con los estilos de dirección y la cultura propia de la organización. Así, “el entorno más favorable sería aquél que minimizara los posibles obstáculos al desarrollo de la creatividad y los riesgos inherentes a la adopción de nuevas ideas o procedimientos, y que reconociese la disposición de las personas a asumir ciertos riesgos” (Sternberg y O’Hara, 2005).

Las teorías y modelos de creatividad actuales reconocen esta profunda interacción entre componentes cognitivos, personales y ambientales como explicación de la creatividad, si bien unos modelos difieren de otros básicamente en la mayor o menor influencia de cada uno de estos factores en la generación del acto creativo y en las relaciones que se establecen entre ellos (Peralta y Fernández, 2008).

### **Pero ¿qué es lo que hace que una persona sea creativa?**

La respuesta a esta pregunta no es sencilla, pues depende de la perspectiva que adoptemos; así, a **nivel individual**, la tesis dominante considera la existencia de determinadas características personales que convierten a una persona en potencialmente creativa, como pueden ser la inteligencia, el conocimiento, la personalidad, la motivación, etc. (Sternberg y Lubart, 1991), si bien otros autores como Maslow (1983), consideran que la creatividad es un proceso inherente al sujeto considerado en su conjunto, en el que no pueden individualizarse factores con-

---

<sup>19</sup> Estos tres elementos constituyen la llamada “Teoría triádica de la inteligencia” elaborada por Sternberg.

cretos que conduzcan al desarrollo creativo, con la salvedad de la propia motivación intrínseca del sujeto<sup>20</sup>.

Sin embargo, y siguiendo a Sternberg y O'hara (2005) y a Tractors (2008), la cuestión relativa a la relación entre la inteligencia, el conocimiento y la creatividad también suscita numerosos debates, pues si bien resulta indiscutible que ciertos aspectos de la inteligencia, como la síntesis de ideas (habilidad para generar ideas nuevas) o los aspectos analíticos (planificación y evaluación de la realización creativa), son necesarios para el desarrollo de competencias creativas, su grado de correlación no siempre resulta evidente, ya que la inteligencia puede, en algunos casos, reprimir la creatividad si el individuo se vuelve excesivamente autocrítico.

Algo similar ocurre con el conocimiento, dado que el exceso de experiencia puede atrapar al individuo en la rutina e impedirle romper con su particular visión de las cosas, volviéndose inflexible frente a los cambios de su entorno.

En cambio, sí existe un claro acuerdo sobre la influencia de aspectos de la personalidad del individuo como la versatilidad, la dedicación o el pensamiento crítico e independiente, como favorecedoras de la creatividad.

Asimismo, también la motivación presenta aspectos negativos sobre la creatividad, ya que tan sólo la de tipo intrínseco se correlaciona siempre de forma positiva con la creatividad, pues la extrínseca (“motivación para participar en una actividad con el fin de lograr un objetivo externo a la propia tarea, como puede ser una recompensa”. Tractors, 2008: 39) puede resultar incluso perjudicial si el sujeto se siente controlado y evaluado.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que gran parte de la creatividad surge de la interacción y la colaboración con otros individuos en grupos o equipos, pues a menudo éstos pueden ser más creativos que los individuos que trabajan solos al reunir un mayor número de competencias, conocimientos y energía para trabajar (Tractors, 2008 citando a Fisher, 2005), lo que nos conduce a la consideración de una **creatividad a nivel grupal**.

Además, y como hemos señalado anteriormente, para que la creatividad resulte útil, es necesario transformar las ideas originales en innovaciones útiles, ya sea en forma de nuevos productos o servicios, para lo cual resulta necesaria su evalua-

---

<sup>20</sup> La motivación intrínseca de un sujeto se define como “la motivación para realizar una actividad por sí misma al percibirla como interesante o suponer un reto personal”. (Tractors, 2008: 39).

ción y estructuración, para poder acometer su desarrollo posterior, lo cual sólo se logra con la intervención del pensamiento convergente. De esta forma, la creatividad grupal permite introducir una mejora sustancial en el proceso creativo y de innovación cuando se integran en los equipos de trabajo individuos con formas de pensamiento diferentes, tanto convergente como divergente (Morcillo y Alcahud, 2005 citando a Sternberg, 1988).

Pero aún debemos considerar un nivel más amplio en el desarrollo de la creatividad que abarque no sólo al individuo y a los grupos o equipos en los que interactúa, sino a la propia organización en sí misma, es decir, la **creatividad a nivel organizativo**, lo que nos conduce a cuestionarnos sobre la características que debe reunir una organización para ser considerada como “creativa” y su implicación en el caso de las organizaciones públicas.



#### I.IV. | LA CREATIVIDAD EN EL CONTEXTO DE LOS ESTUDIOS ORGANIZATIVOS

En el ámbito organizativo, la creatividad no puede limitarse únicamente a la generación de ideas originales, sino que éstas han de tener un determinado valor que permita su incorporación al sistema integrado por la organización y su entorno, dando paso a un proceso útil de **innovación** (Torres, 2005).

Por tanto, creatividad e innovación se presentan como actividades complementarias insertas en un proceso de continua interacción, en el que, mientras la primera se centra en la generación de ideas, enfoques o acciones, la segunda se orienta hacia su aplicación práctica en un contexto determinado como puede ser el organizativo, con la finalidad de que puedan alcanzarse los objetivos marcados de una forma más eficaz y eficiente.



**Gráfico 18: Creatividad e Innovación.**

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito organizativo, el estudio de la creatividad se ha desarrollado desde dos perspectivas diferentes (Garaigordobil, 2006):

- a) Desde la perspectiva **individual**, inspirada en las teorías humanistas de Maslow, Rogers o Fromm, que consideran a la creatividad como una cualidad inherente al propio sujeto.
- b) Desde la perspectiva de la **interacción** entre el individuo y su entorno, donde podemos englobar las teorías de Amabile, Csikszentmihalyi, Sternberg y Lubart, o Wesenberg.

Así, para Maslow y Rogers la creatividad sería el resultado de un proceso inherente al propio sujeto que viene determinado únicamente por su motivación intrínseca, de tal forma que las relaciones superior-subordinado se presentarían como cruciales a la hora de facilitar y no limitar el potencial creativo de los miembros de la organización (Rojas, 2007).

Sin embargo, desde la perspectiva de Amabile (1988) se considera que, si bien son necesarios ciertos recursos para el desarrollo de la creatividad como el conocimiento o ciertas características de la personalidad, el principal favorecedor de la creatividad sería la motivación, por lo que “la organización debería adoptar las estructuras y sistemas adecuados que facilitasen la autorrealización de los individuos integrados en la misma” (Rojas, 2007), destacando los siguientes factores facilitadores o inhibidores de la creatividad:

**FACTORES QUE FACILITAN O INHIBEN LA CREATIVIDAD**

FACTORES FACILITADORES	FACTORES INHIBIDORES
Autonomía y autocontrol en el trabajo	Falta de libertad, excesivo control o centralización del trabajo
Determinación clara de metas y objetivos	Recompensas insuficientes
Suficiencia de recursos	Insuficiencia de recursos
Estimulación de nuevas ideas	Carácter defensivo o burocrático de la organización
Colaboración entre departamentos	Falta de comunicación o excesiva competitividad
Reconocimiento del trabajo creativo	Evaluación poco realista o inadecuada
Disponibilidad de tiempo suficiente para la reflexión	Excesiva presión por falta de tiempo
Planteamiento de problemas desafiantes	Falta de asunción de riesgos

**Tabla 3: Factores facilitadores e inhibidores de la creatividad en el seno de una organización.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas (2007) citando a Amabile (1988).

Sin embargo, desde la perspectiva de Wesenberg (1994) o de Csikszentmihalyi (1998), se considera que en el desarrollo de la creatividad han de intervenir los dos sujetos, individuo y organización (contexto), dependiendo aquella, en gran medida, de la interacción entre ambos (Garaigordobil, 2006; Rojas, 2007).

De cualquier forma e independientemente de las características personales del sujeto creativo, los estudios más recientes destacan el papel crucial del entorno en la promoción o inhibición de la creatividad dentro de las organizaciones, aunque en este aspecto tampoco existe un acuerdo unánime al respecto. Así, y siguiendo a Rojas (2007: 217-218), cuando Sternberg, R. J. y Lubart, T. (1997) analizaron las variables del entorno que podían afectar a la creatividad, como el contexto de trabajo, las características y limitaciones de la tarea, la evaluación, la competitividad, la cooperación, o el clima organizativo, obtuvieron resultados en muchos casos contradictorios, concluyendo que “si bien un entorno con abundantes estímulos facilitaba, en general, la creatividad en mayor medida que un entorno precario, resultaba muy importante la selección de estos estímulos para que estuviesen siempre en consonancia con el trabajo creativo buscado”. Así, por ejemplo, si bien la música ambiental en un entorno laboral podía aumentar el nivel de creatividad de la organización, la elección de un tipo de música o su emisión a distinto volumen incidía positivamente en unas personas, potenciando su creatividad y negativamente en otras, inhibiéndola.

Algo similar ocurría con la competitividad y con la evaluación del desempeño de un puesto de trabajo, pues según el individuo o la forma en que se utilizasen, podían ser percibidas como una oportunidad de mejora o como una amenaza, afectando positiva o negativamente a su potencial creativo. Incluso la cooperación podía suponer un obstáculo a la creatividad, ya que en muchos casos los miembros de un grupo profesional sólo aceptaban apoyar un proyecto si se adecuaba a ciertas normas o reglas impuestas por el propio grupo.

Por tanto, las características del clima organizativo constituyen un factor decisivo en relación al desarrollo y expresión de la creatividad, en el sentido de estimularla o inhibirla, en cuyo caso se convierte en un auténtico bloqueo para la misma.

Las consecuencias de ello son claras para Majaro (1994: 39): “si el clima de la organización resulta adverso para el individuo, las personas creativas pueden optar por conservar sus buenas ideas para sí mismos o bien, si la situación resulta excesivamente frustrante, utilizar su creatividad en contra de la propia organización o abandonar su trabajo para incorporarse a otra organización”, con la consiguiente pérdida para la primera.

Pero otros autores como Tesluk, Farr, y Klein (1997) van más allá y consideran que la propia **cultura de la organización**, íntimamente ligada al clima organizativo, incide directamente sobre la creatividad, si bien su reorientación es mucho más complicada y no puede modificarse mediante simples cambios en la política de la organización o a través de prácticas formativas, tal y como ocurre con el clima laboral (Rojas, 2007).

Por ello, en el contexto laboral más reciente, han surgido diversas teorías que preconizan la necesidad de llevar a cabo una gestión efectiva de los sentimientos y emociones de los sujetos que integran la organización, por cuanto la simple gestión de sus competencias resulta del todo punto insuficiente para que ésta pueda alcanzar sus objetivos con éxito.

Esta es la idea que nos trasladan autores como Goleman (2008) o De Bono (2000). Así, en su obra “**Inteligencia Emocional**”, Goleman (2008: 18-19) considera que “los factores que mejor discriminan entre un grupo de personas igualmente inteligentes, a quienes mostrarán una mayor capacidad de liderazgo, no son el cociente intelectual ni las habilidades técnicas, sino las relaciones con la Inteligencia Emocional”, es decir, “la capacidad para reconocer los sentimientos propios y los de los demás, para así desarrollar relaciones más productivas”, lo que conduce al autor a desarrollar el concepto de “**competencia emocional**” como grado de dominio de este tipo de habilidades (orientación al cliente, trabajo en equipo, etc.).

Por su parte, De Bono (2000), considera la necesidad de que las organizaciones generen lo que denomina como “**monopolios de valor**” en relación a sus productos y servicios (adaptación a las necesidades del cliente, confianza, empatía, etc.) como capacidad distintiva para las mismas.

### Y ¿cómo se traduce esto al ámbito de las organizaciones públicas?

Habitualmente, las organizaciones públicas han venido caracterizándose por una fuerte estructuración jerárquica y una excesiva rigidez en sus procedimientos, lo que puede, en principio, dificultar el desarrollo de competencias de tipo creativo. No en vano, una organización de este tipo suele correlacionarse negativamente con la creatividad, ya que factores como los estilos de dirección autoritarios o poco enriquecedores, la sujeción a normas y procedimientos previamente delimitados o el reducido flujo de información, pueden presentarse como limitadores de la misma (Rojas, 2007).

A ello se unen factores psicológicos como la resistencia al cambio o la obsesión por la uniformidad que suelen caracterizar a las organizaciones excesivamente jerarquizadas y que llevan a considerar como una amenaza cualquier mínima desviación sobre el método de trabajo establecido, la “tradicón organizativa” o la considerada como “línea oficial” de actuación de la organización, y que implica que cualquier propuesta de innovación sea directamente rechazada o asumida con suma cautela, con la consiguiente repercusión negativa sobre la motivación de los miembros de la organización y sobre sus resultados (Torres, 2005).

Por ello, Majaro (1994: 50) considera que si el clima de creatividad de la organización se encuentra por debajo del nivel considerado como ideal, deben acometerse tres tipos de cambios:

- a) Eliminar cualquier factor limitativo de la creatividad (estilos de dirección reductivos, clima organizativo, sistema de incentivos, etc.).
- b) Modificar las estrategias que dificulten su desarrollo.
- c) Modificar aquellos valores de la cultura organizativa que lo limiten.



## **I.V. | COMPETENCIAS CREATIVAS EN LA DIRECCIÓN PÚBLICA**

El funcionamiento de las estructuras organizativas tradicionales se basa en la racionalidad de sus procesos de pensamiento y de toma de decisiones, así como en la clara definición y delimitación de sus funciones, todo ello con objeto de reducir la incertidumbre, establecer rutinas de trabajo, evitar la duplicidad de tareas y mejorar su productividad y efectividad (Tractors, 2008).

Por otra parte, la estructuración jerárquica de este tipo de organizaciones facilita la dirección y el control de la actividad desarrollada en sus distintos niveles por los sujetos integrados en las mismas a través de una cadena de mando preestablecida, en la cual la relación superior jerárquico-subordinado resulta crucial en orden a la consecución de los objetivos marcados por la organización (Rojas, 2007).

Así, la existencia de diversos órganos y personas con diferente nivel de competencias y autoridad, unida a una estricta reglamentación de sus conductas y de los procedimientos establecidos para el funcionamiento de la organización, facilita la ordenación racional del trabajo y favorece la uniformidad en las decisiones, la eficaz distribución de los recursos y la reducción de conflictos.

Este enfoque fue el adoptado por Weber, M. en su modelo ideal de organización burocrática, conceptualizado como “un sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas racionales, estrictas y exhaustivas”, en su búsqueda de un modelo de administración eficiente y que se ha

convertido en el marco teórico en el que se sustentan las estructuras de las organizaciones públicas actuales (Ramió, 1998: 10).

Ahora bien, debemos tener en cuenta, siguiendo a Ramió (1998: 22-25), que las Administraciones Públicas son organizaciones ciertamente complejas, debido tanto a su diversidad funcional y estructural, como a sus objetivos, que se presentan como más ambiguos y plurales que en el caso de las organizaciones del sector privado (Ramió, 1998 citando a Subirats, 1990), si bien, y salvando las distancias entre unas y otras, ambas presentan “las mismas necesidades en cuanto a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente”, ya que, si bien “las Administraciones Públicas no compiten en un mercado económico, sí lo hacen en un mercado político y administrativo”, debiendo ambas adaptar permanentemente su estructura y funcionamiento a los cambios de su entorno.

Por ello, y aunque esta forma de estructuración tradicional permite conseguir cierto grado de orden, seguridad y responsabilidad, resulta ineficaz a la postre, pues la estandarización de procesos de resolución de problemas mediante sistemas jerárquicos y burocráticos no posee la suficiente flexibilidad que demandan las organizaciones modernas para adaptarse a entornos en constante evolución. Además, en estos casos, la expresión de la creatividad queda considerablemente limitada, lo que conlleva el riesgo añadido de que la organización pueda quedar atrapada en sus propias rutinas, generándose así una tensión permanente entre la tradición y la innovación (Tractors, 2008).

Además, y como indica Guevara (2008: 61), “las restricciones impuestas a los sujetos integrados en las organizaciones tradicionales pueden provocar resistencias que a la larga terminan por debilitar a la organización”. No en vano, ya en 1979, Argyris y Gil advertían que las políticas de muchas organizaciones podían entrar en colisión con los procesos de crecimiento individual de sus miembros, lo que podía conducir a un estado de frustración, con sus consecuencias negativas en forma de insatisfacción laboral, bajo rendimiento, absentismo y rotación en el empleo (Guevara, 2008 citando a Argyris y Gil, 1979).

Ello nos lleva a la necesidad, como señalamos al principio de este trabajo, de generar un ambiente abierto a las nuevas ideas, un clima organizativo favorable que facilite al personal integrado en la organización las herramientas necesarias para su desarrollo y un margen suficiente de libertad y autonomía para expresar su potencial creativo a través de su iniciativa personal, fomentando, a su vez, un flujo de conocimiento a través del acceso a la información, la interacción y la colaboración, en un proceso en el que resulta esencial la implicación de los Directivos



Públicos para que los resultados obtenidos puedan canalizarse adecuadamente en favor de los objetivos de la organización (Torres, 2005).

Sin embargo, en las organizaciones con estructura jerárquica, tal y como ocurre con las Administraciones Públicas, “los flujos de información son controlados y canalizados a través de la cadena de mando y, en general, no se facilita la interacción de su personal, pudiendo incluso presentarse situaciones de clara hostilidad o indiferencia hacia las ideas creativas por parte de la propia organización, bajo pretexto de la existencia de normas y procedimientos muy rígidos o burocráticos, limitando la aportación de opiniones de los colaboradores, criticando a la persona creativa o, simplemente, mostrando aburrimiento o desinterés por parte del superior jerárquico ante la presentación de una nueva idea” (Torres, 2005: 5).

De ello se deduce la importancia de reforzar los mecanismos de comunicación interna, pero también el hecho de que tanto la creatividad como la innovación tienen un duro “enemigo”: **la resistencia al cambio**.

Como señala Rojas (2007 citando a Rodríguez, 1978), “en las organizaciones burocráticas en las cuales se ha perpetuado una forma de hacer las cosas, se crean actitudes estereotipadas y se entronizan personas en cargos inamovibles, los cambios son más difíciles y por supuesto no hay cabida para la creatividad y mucho menos para la innovación. Cuando en una organización se añade al cambio el miedo a perder el puesto de trabajo, se puede llegar a graves conflictos e incluso al caos, mientras los cambios son lentamente asimilados o rechazados y abandonados”.

Así, para De Bono (2000), si la creatividad no es vista como una posibilidad de crecimiento y desarrollo, entonces será un factor de riesgo; y como sentencia Arroyo (2006), la creatividad no sobrevive en organizaciones donde el clima no potencia ese proceso de cambio.

Por ello, “para generar un clima que favorezca la creatividad en la organización es necesario revisar no sólo los sistemas de trabajo o de transmisión de la información, evaluando en qué medida contribuyen a fomentar o frenar la generación de nuevas ideas, sino también la estructura de la organización, sus estrategias, su estilo de dirección y los conocimientos, aptitudes y actitudes de las personas que trabajan en ella, ya que todos estos factores influyen en el cambio cultural que experimenta la organización al tratar de implantar los conceptos de la creatividad” (Arroyo, 2006: 3-4).

**Pero, ¿qué efectos puede tener la promoción de competencias creativas dentro de la organización?**

Siguiendo a De Prado (2008: 1), “los cambios que se producen al introducir la creatividad en una organización de modo generalizado son muy profundos y radicales, principalmente en cuanto a la democratización de toda su estructura organizativa”, que conduce a una clara mejora productiva y competitiva, “donde la eficacia no sólo se mide por los resultados económicos, sino también por el impacto social, cultural y creativo de las mismas”.

Los recursos humanos de la organización, inicialmente integrados en meros departamentos funcionales pasan a constituir equipos eficientes de trabajo, centrados en la mejora continua y la calidad total más que en la mera calidad de producto/servicio.

#### **PRINCIPALES EFECTOS DE LA TRANSFORMACIÓN CREATIVA DE UNA ORGANIZACIÓN**

ASPECTO DE CAMBIO	INICIAL	FINAL
Estructura organizativa	Jerárquica	Democrática
Valores	Burocracia/Rigidez normativa	Competitividad/Eficacia
Personal de la organización	Desempeño de la actividad/Control	Generación de productos y servicios de valor/ Autocontrol
Unidades de trabajo	Departamentos funcionales	Equipos de trabajo
Filosofía de trabajo	Calidad de producto/ servicio	Calidad total

**Tabla 4: Transformación creativa de la organización.**

Fuente: Elaboración propia a partir de De Prado (2008).

Así, de un modelo tradicional de organización jerárquica, fuertemente centralizada y directiva se evoluciona a otro más democratizado, en el que los niveles directivos pasan a tener un carácter más de liderazgo y motivación, que de control y mera orientación al logro. “Los valores predominantes pasan a ser la productividad, la competitividad y la eficacia más que las normas burocráticas” (De Prado, 2008: 1).

Precisamente es en este contexto donde debemos considerar la nueva figura del **Directivo público**, introducida por el Estatuto Básico del Empleado Público, que puede llegar a desempeñar un papel relevante de cara a la innovación de los sistemas de gestión administrativa, la definición de las futuras políticas públicas y la modernización de la propia estructura administrativa, actuando como un factor decisivo de modernización administrativa, dada su intervención en múltiples niveles, que aunque diferenciados, se encuentran totalmente interrelacionados (Longo, 2003 citando a Moore, 1998), como es el caso de:

- a) La **gestión estratégica**, en la que el directivo reflexiona sobre la misión de la organización y su orientación hacia la maximización en la generación de valor.
- b) La **gestión del entorno político**, donde desarrollará la estrategia de la organización y obtendrá los recursos y autorizaciones necesarias para ello.
- c) La **gestión operativa**, donde su objetivo será lograr una aplicación eficaz y eficiente de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos perseguidos, asumiendo la responsabilidad por los resultados alcanzados.

Pero como señala Canales (2002), la actual gestión pública presenta un marcado carácter plural, determinado por:

- a) La gestión de políticas, que implica la identificación de necesidades, la toma de decisiones sobre objetivos, la selección de programas y la priorización en la asignación de recursos.
- b) La gestión de dichos recursos (financieros, humanos, etc.).
- c) La gestión de programas y proyectos concretos que lleven a la consecución de los objetivos planteados.

Por ello, numerosos autores como Valero (2004) o Catalá (2005) coinciden en señalar que una de las competencias esenciales que deberá reunir el futuro Directivo Público, junto al pensamiento estratégico, será la de **creatividad y capacidad de innovación** con el fin de poder hacer frente a los numerosos retos de nuestra Administración Pública.

Sin embargo, “muchas organizaciones inconscientemente utilizan prácticas de gestión que anulan la creatividad, aplastando la motivación intrínseca de sus empleados y aunque los directivos no lo hacen de forma consciente, en su búsqueda

de productividad, eficiencia y control acaban minando la creatividad, perdiendo el sustento de aquéllas en el medio y largo plazo” (Lefcovich, 2008: 3).

Por tanto, los directivos pueden influir en los tres componentes de la creatividad: experiencia, capacidad de pensamiento creativo y motivación, aunque actuar sobre los dos primeros resulta bastante más difícil y consume más tiempo que contribuir a la motivación a través de su **estilo de dirección** (Lefcovich, 2008).

Así, para Canales (2002: 162), “el estilo de la jefatura y de la dirección afectan de forma decisiva a la dinámica de la organización, facilitando o no, el mejor clima laboral y la mayor o menor motivación de los empleados públicos”.

En esta misma línea, la Consultora GET (2006) destaca que la motivación se manifiesta en mayor grado cuando los superiores dirigen a sus colaboradores mediante el estímulo y la escucha activa, juzgando objetivamente sus errores, siendo receptivos y sensibles a sus necesidades y manteniéndolos informados. En estos casos, los responsables son considerados por sus colaboradores como personas “enriquecedoras”, ya que sienten que se les ayuda a desarrollar sus capacidades, aptitudes y actitudes, mientras que en caso contrario, se consideran “reductivos”, pues bloquean las tentativas positivas de iniciativa y de creatividad.

Igualmente, para McClelland (1973, en IAAP, 2007), la identificación de los estilos de dirección de una organización permite evaluar el grado de madurez de la misma, cuyo máximo nivel se alcanza con los estilos orientativo (enfocar las acciones hacia objetivos compartidos) y participativo (extraer ideas e iniciativas del grupo), mientras que en las organizaciones menos desarrolladas tienden a predominar los estilos coercitivo (dirigir mediante órdenes e instrucciones) e imitativo (dirigir mediante el ejemplo propio o el “hazlo como yo lo hago”).

Por otra parte, debemos tener en cuenta que de las funciones directivas de relación interpersonal y de gestión de la información, deriva otra no menos importante como es la de **toma de decisiones**, de cuyo acierto y corrección van a derivar importantes consecuencias para el funcionamiento de la organización (Mintzberg, 1988).

En este sentido, en el ámbito de las Administraciones Públicas, el proceso de toma de decisiones resulta particularmente complicado, ya que la información disponible raramente está completa y porque los factores a considerar suelen ser múltiples y difícilmente ponderables. Además, las decisiones a adoptar pueden estar condicionadas por decisiones anteriores, lo que determina su interconexión con actuaciones precedentes.

De ello se deriva la necesidad de grandes dosis de creatividad que permitan la correcta ponderación de factores como la situación de partida, los objetivos, la información disponible o las alternativas de acción como determinantes de la calidad de la decisión adoptada y, por tanto, de la mayor o menor efectividad del directivo.

Sin embargo, los modelos de liderazgo vertical de las organizaciones con estructura jerárquica resultan cada vez menos adecuados para promover la innovación y la creatividad, ya que, como señala Sveiby (2005: 1), “la mayoría de los directivos se ven a sí mismos siendo eficientes y midiendo lo que hacen, mientras sólo unos pocos piensan que su trabajo sea realmente innovar”.

Por ello, y “aunque los líderes tradicionales, coercitivos y relativamente autoritarios pueden ayudar a motivar a los grupos en tareas simples, para tareas que requieren creatividad y automotivación son necesarias otras formas de liderazgo” (Tractors, 2008: 50) como el liderazgo distribuido, el liderazgo creativo (centrado en los cambios y orientado a la innovación), el liderazgo basado en valores o el liderazgo estratégico, que permite comprender la visión y objetivos de la organización, para generar y desarrollar ideas en esa dirección.

De cualquier forma, debemos tener siempre presente que el desarrollo exitoso de cualquier tipo de competencia va a requerir de tres elementos fundamentales como son el conocimiento (saber), la voluntad (querer) y un contexto favorable (poder), o lo que es lo mismo: formación, motivación y cambio cultural, sin los cuales no es posible.

### DESARROLLO EXITOSO DE COMPETENCIAS

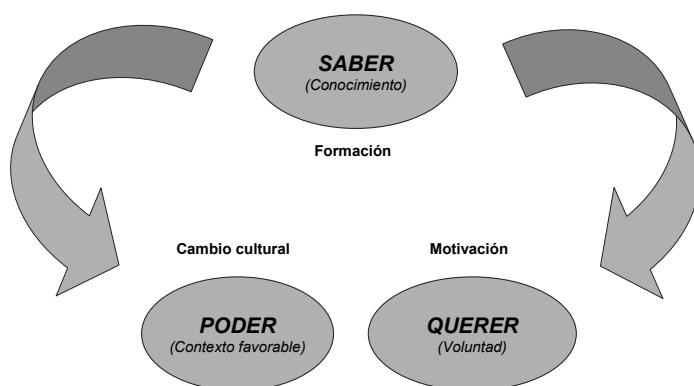


Gráfico 19: Factores determinantes para el desarrollo exitoso de competencias.

Fuente: Elaboración propia.

Mientras las actuaciones sobre los dos primeros elementos resultan relativamente sencillas, “para conseguir cambiar la cultura de una organización las personas han de sentirse motivadas para ello e inducidas a pensar y actuar de forma diferente” (Tractors, 2008).

### Y ¿cuál es el perfil de un líder creativo?

Kirton (2003, en Tractors, 2008) hace una nítida diferenciación entre personas creativas **adaptadoras e innovadoras**, siendo las primeras las que prefieren trabajar dentro del sistema establecido por la organización, con objeto de mejorar sus procesos y procedimientos, mientras las segundas son aquellas que, cuestionándolo, ofrecen propuestas de cambio mucho más radicales.

Por su parte, De Graff y Lawrence (2002, en Tractors, 2008) llegan a distinguir hasta cuatro tipos de perfiles creativos diferentes:

- a) **Perfil de imagen:** como sujeto favorable a las rupturas radicales con los métodos de trabajo anteriores y partidario de la generación de ideas avanzadas que puedan cambiar el entorno. Se trata de personas muy válidas en el caso de que la organización considere la necesidad de crear algo radicalmente nuevo.
- b) **Perfil inversor:** centrado en el rendimiento y los objetivos.
- c) **Perfil de mejora:** representa a aquellos individuos que utilizan la creatividad para modificar y mejorar algo que ya existe.
- d) **Perfil de incubadora:** se trata de un perfil centrado en la generación de nuevas creaciones, pero que busca además que ello tenga una especial relevancia y aprecio por parte de la Sociedad.

En todo caso, la selección de uno u otro tipo de perfil creativo vendrá determinada por el tipo de actuación a desarrollar por la organización y condicionará el proceso de selección del Directivo público.

## I.VI. | EL MODELO DE INNOVACIÓN “ABIERTO”

La **Gestión del Conocimiento**, desde el punto de vista de los recursos humanos, parte de la base de que aquél “es creado por los individuos integrados en la organización para luego ser transformado en conocimiento colectivo, por lo que ésta debe potenciar la generación de entornos creativos para las personas, reconocer sus aportaciones y orientar sus sistemas de gestión hacia este objetivo”. (Martín y De la Calle, 2003: 8 citando a Azúa, 2001).

Sin embargo, otros autores consideran la existencia de otros múltiples factores que facilitan la generación de conocimiento, como son:

- a) El liderazgo orientado hacia procesos de mejora y de participación activa de los miembros de la organización.
- b) El aprendizaje por transferencia de una organización a otra (imitación, bech-marking, reclutamiento de personal competente, etc.).
- c) El desarrollo de procesos de I+D+i.
- d) La interacción con clientes/usuarios.

Todo ello nos demuestra que el conocimiento, hoy en día, no puede circunscribirse al ámbito exclusivo de una organización, sino que se encuentra ampliamente distribuido en muchos otros ámbitos que, en principio, pueden interconectarse

para su integración en un mismo proceso de innovación. (Martín y De la Calle, 2003 citando, entre otros, a Davenport y Prusak, 2000 y Revilla, 1999).

A partir de este planteamiento, Chesbrough (2003) desarrolló su **modelo de Innovación Abierta**, concibiéndola como un proceso abierto tanto a actores internos de la organización (personal integrado en las mismas), como externos (clientes, usuarios, proveedores, otras organizaciones, etc.), los cuales adquieren un papel esencial en su desarrollo.

Las cuestiones que fundamentan este proceso de integración son sencillas, ¿por qué los directivos de una organización o un Departamento especializado de la misma han de ser los únicos que tengan las mejores ideas?, así que ¿por qué no establecer las vías de comunicación adecuadas para que esas ideas fluyan a favor de la organización?

Así, en los modelos de innovación abierta, los directivos siguen desarrollando funciones esenciales para la organización, pero dejan de ser la única fuente de innovación, pasando de “generar, gestionar y desarrollar internamente” las nuevas ideas, a gestionar aquellas que se crean y desarrollan “tanto interna como externamente” (López-Fresno, 2009), de tal forma que la integración del conocimiento que reside tanto fuera como dentro de los límites de la organización se convierte en una capacidad distintiva de la misma (Martín y Casadesús, 2002).

En este sentido, la propia Comisión Europea ha señalado en numerosas ocasiones al usuario como una importante fuente de innovación, a menudo sin aprovechar, por cuanto sus necesidades pueden constituir el punto de partida para desarrollar, mejorar o diseñar productos y servicios nuevos o más eficientes (COM, 2008).

Pero, partiendo de esta base, podemos dar un paso más adelante e introducir el concepto de “**grupo de interés**” de una organización, es decir, “aquella persona, grupo u organización que posee un interés en los resultados de la misma y en cómo ésta administra sus recursos, o bien que se vea afectado por sus acciones” (Roldán y Acedo, 2005: 15).

El análisis de los grupos de interés de una organización resulta esencial, entre otros motivos, para el desarrollo de estrategias efectivas, llegando incluso a afirmarse que, en el caso de las Administraciones Públicas, “la clave de su éxito reside en la satisfacción que alcancen sus principales grupos de interés” (Roldán y Acedo, 2005: 15 citando a Freeman, 1984), por lo que puede resultar especialmente importante establecer efectivos cauces de participación de los mismos en la propia vida de la organización que vayan más allá de los meramente informativos o de



opinión y que, para la Administración Pública podrían constituir una vía esencial para conseguir su plena legitimación social.

Como señalan Ayuso y Ricart (2006: 3-14), “capacidades tan sencillas como el diálogo con los grupos de interés y la integración de sus conocimientos pueden generar innovación de acuerdo con las necesidades de estos grupos e impulsar los recursos de la organización, por cuanto promueven la comunicación bidireccional, la transparencia y el adecuado flujo de información hacia ellos”, lo que puede redundar en “ventajas competitivas importantes en forma de confianza, reputación e innovación”.

Así, en sus investigaciones, estos autores observan una clara relación entre el diálogo con los grupos de interés y la innovación sostenible, de tal forma que una organización puede optimizar sus resultados si integra el conocimiento obtenido a través de esta interacción y lo canaliza hacia la innovación de sus productos, servicios, procesos o estrategias (Ayuso y Ricart, 2006).

**Pero, ¿cuáles son esos grupos de interés en el caso de las Administraciones Públicas?**

En el caso de la Administración Pública, el mapa de grupos de interés podría quedar resumido de la siguiente forma:



**Gráfico 20: Grupos de interés de la Administración Pública.**

Fuente: Roldán y Acedo (2005) en adaptación de Bryson (1988).

En suma, el establecimiento de un sistema de innovación abierto en la Administración de la Junta de Andalucía en el que puedan participar sus grupos de interés, permitiría incrementar su potencial innovador al generarse un intercambio de conocimientos en tres niveles: captación e integración del conocimiento externo a la organización, mejora de la interacción con sus grupos de interés y socialización del conocimiento adquirido para mejorar las competencias internas (Sveiby, 2005).

**PARTE II:**

**ANÁLISIS TEÓRICO Y EXPERIMENTAL**



## II.I. | INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

En la primera parte de este trabajo hemos analizado la situación actual del proceso de modernización en el que se encuentran inmersas nuestras Administraciones Públicas y su conexión con la Sociedad, interrelacionando dicho proceso con el desarrollo teórico de la creatividad en el marco de las organizaciones, para derivar finalmente en la formulación de las bases sobre las que se asienta un modelo de innovación de tipo “abierto” adaptable a las características propias de nuestra Administración.

Así, y a modo de síntesis, hemos destacado como la finalidad de este proceso de modernización, sustentado en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, no es otro que el de dotarlas de un elevado grado de agilidad y simplificación, situarlas a la altura de las administraciones más modernas de nuestro entorno político-económico y, en última instancia, afianzar la plena legitimación social de la propia institución administrativa.

Sin embargo, la fijación de diversos objetivos estratégicos como la optimización de los procesos internos, la consolidación de la Administración Electrónica o la interoperabilidad entre servicios públicos transfronterizos, incluidos en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica i-2010, bajo la línea marcada por la Estrategia de Lisboa, ha venido a mostrar la enorme dificultad del proceso iniciado, así como la imposibilidad de dar un efectivo cumplimiento al mismo en los plazos inicialmente marcados.

Además, hemos podido comprobar cómo el enorme coste de este proceso unido al del propio funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas está incidiendo de forma negativa en la percepción que el ciudadano mantiene sobre su eficiencia, tendiendo a centrarse más en los mayores costes de gestión generados que en las posibles mejoras cuantitativas y/o cualitativas de los servicios públicos que recibe, hecho éste que viene siendo evidenciado de forma reiterada en los distintos estudios de opinión abordados hasta la fecha.

Sin duda, la situación actual de crisis económica contribuye a agravar aún más el problema, dando lugar a diversos debates sobre la razón de ser de la propia Administración Pública, la adecuación y conveniencia de mantener ciertos servicios públicos o el coste de los recursos humanos implicados en la misma, lo que nos conduce a la necesidad de invertir esta tendencia mediante la generación de políticas públicas más efectivas y la consecución de un funcionamiento más eficiente de nuestras Administraciones Públicas basado en la optimización de sus recursos humanos y materiales, que permita generar servicios públicos de mayor valor añadido.

Pero para ello, las Administraciones Públicas han de tener la capacidad suficiente para identificar las oportunidades, problemas y necesidades derivadas de su entorno de actuación e implementar soluciones a las mismas de una forma efectiva, siguiendo un proceso que, en última instancia, va a estar basado en competencias como **la creatividad y la innovación**.

De ahí surge la necesidad, por una parte, de generar dentro de las organizaciones públicas un espacio adecuado y abierto a las nuevas ideas, que facilite el desarrollo de competencias de tipo creativo en su personal, a fin de que éste pueda expresar todo su potencial a través de su iniciativa personal y, por otra, a que este proceso no se configure de forma cerrada, sino que, tal y como hemos argumentado, se abran canales de comunicación efectivos con los ciudadanos y con otros grupos de interés, a fin de que puedan contribuir con sus propuestas al propio proceso de modernización de la Administración Pública, logrando así un marco legitimador muchos más amplio.

Por tanto, la creatividad se presenta como un factor estratégico para nuestra Administración Pública, que ésta no puede desconocer y cuya potenciación podría contribuir de forma decisiva a su proceso de modernización, por lo que debería configurarse, además, como un factor más del proceso de selección de los futuros Directivos Públicos, no sólo por su destacada implicación en los procesos de

toma de decisiones y de innovación de la gestión pública, sino porque, en última instancia, serían ellos los encargados de su correcta gestión.

Ahora bien, una vez sentadas estas primeras conclusiones, debemos dilucidar una serie de aspectos básicos que derivan de su posible implementación y que podemos sintetizar en las siguientes cuestiones:

- ¿Existe un marco cultural adecuado en la Administración de la Junta de Andalucía para el desarrollo de competencias de tipo creativo? y, en tal caso, ¿cuál sería el potencial creativo interno de nuestra Organización?
- Por otra parte, ¿existen actualmente canales de comunicación adecuados y eficientes que faciliten la participación de los ciudadanos, su personal y el resto de grupos de interés que interactúan con nuestra Administración en los procesos creativos de mejora de los servicios públicos?

Para poder dilucidar las dos primeras cuestiones hemos diseñado un experimento al efecto, sobre la base del desarrollo teórico de la creatividad en el ámbito organizativo realizado anteriormente, que nos permitirá evaluar esa posible influencia de la cultura organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía en el desarrollo de las competencias creativas de su personal directivo y predirectivo, y, en última instancia, de su propia estructura de recursos humanos.

Asimismo, y con objeto de abordar la tercera cuestión, hemos procedido a catalogar y analizar los canales de comunicación que utiliza la Administración de la Junta de Andalucía para relacionarse con sus grupos de interés, evaluando su eficacia en orden a su configuración como vías para el flujo de ideas creativas en un proceso abierto de innovación.





## II.II. | INFLUENCIA DE LA CULTURA ORGANIZATIVA EN LA CREATIVIDAD

Tal y como señalamos en apartados previos, el clima de la organización constituye un factor decisivo en el desarrollo y expresión de la creatividad, estimulándola en unos casos o generando inhibición en otros, pues sus características pueden determinar que resulte estimulante en unas personas o inhibidor de su potencial creativo en otras. Sin embargo, en el caso de las macroorganizaciones, como ocurre con las Administraciones Públicas, resulta difícil encontrar una uniformidad del clima organizativo en todas sus unidades orgánicas, pues se encuentra muy influenciado por el tipo de dirección que aplique cada responsable, lo que no nos permitiría obtener conclusiones claras y generalizables.

Por este motivo, debemos recurrir a un concepto más amplio e íntimamente ligado al clima organizativo, como es el de la propia **cultura de la organización**, entendida como el “conjunto de valores, creencias, modelos de conducta y conocimientos que son compartidos por la mayoría de los miembros de la organización y son, asimismo, distintivos de ella” (Rodríguez y Zarco, 2005: 27).

**Pero ¿cómo evaluar esa posible influencia?**

Para ello hemos diseñado un experimento con el que pretendemos contrastar el nivel de creatividad de dos grupos de sujetos, diferenciados por su mayor o menor nivel de exposición a la influencia de la cultura de la organización, transmitida en el propio proceso de socialización que sigue a su incorporación a la organización, y cuyo fin no es otro que el de transmitirles los valores y normas de la misma.

Ahora bien, el primer problema con el que nos encontramos es la necesidad de dotarnos de un instrumento de medida adecuado a tal fin, por cuanto la medición objetiva de la creatividad ha sido uno de los retos más importantes a los que se ha enfrentado la Psicología (Artola et al., 2007), recurriéndose habitualmente a complicadas pruebas como los test de Guilford (1950), de Wallach y Kogan (1965), de Getzels-Jackson (1962) o de Torrance (1966).

No en vano, la medición de la creatividad de un sujeto ha de abordar necesariamente la evaluación de diversos aspectos de su producción creativa, tales como:

- a) La **fluidez o productividad**, como facilidad para generar ideas y asociaciones de ellas en relación a un determinado concepto, objeto o situación, y que se mide en función del número de ideas generadas.
- b) La **flexibilidad** o capacidad de adopción de perspectivas o enfoques diferentes, lo cual resulta determinante a la hora de medir la capacidad de adaptación rápida del sujeto a situaciones nuevas o imprevistas.
- c) La **originalidad**, como característica que define a la idea, proceso o producto como algo único o diferente.
- d) La **elaboración**, como nivel de desarrollo, detalle o complejidad de la idea creativa (Penagos y Aluni, 2000).

Todo ello conllevaría una elevada dificultad técnica y requeriría de una pericia que superaría ampliamente los límites de este trabajo de investigación.

Por este motivo, hemos centrado nuestra atención en las dos pruebas más utilizadas en nuestro país, el “Test de Abreacción para evaluar la Creatividad” (TAEC), propuesto por De la Torre (1991) y que evalúa la creatividad a través de la producción gráfica y el test “CREA de Inteligencia Creativa” desarrollado por Corbalán et al. (2006), que se centra en la producción verbal y escrita de los sujetos.

La decisión final sobre el tipo de prueba a aplicar en nuestra investigación se basó en criterios de simplicidad, rapidez y versatilidad, sin renunciar a la fiabilidad, optando finalmente por el test CREA de Inteligencia Creativa, en cuyo desarrollo se aplicó de forma estricta el protocolo indicado en el manual correspondiente.

Básicamente este test evalúa la creatividad de un sujeto de forma indirecta, a través de su capacidad para formular preguntas a partir de un determinado material gráfico que se le suministra durante la prueba.

### Grupo de estudio

Para nuestra investigación solicitamos la colaboración de diez personas, todas ellas personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, distribuidas en dos grupos:

- Grupo 1: personal titulado, superior o medio, con menos de 1 año de antigüedad y situados en puestos base de la Administración.
- Grupo 2: personal con más de 5 años de antigüedad y situados en puestos pre-directivos (Jefaturas de Sección o de Departamento).

Así, mientras los sujetos de primer grupo, con escasa experiencia en la Administración, aún no habrían completado su proceso de socialización y no se encontrarían excesivamente influenciados por dicha cultura, los sujetos del segundo grupo se encontrarían totalmente imbuidos por la misma, no sólo por su antigüedad en la Administración, sino por el tipo de puesto de trabajo que ocupan, sujeto a estrictas normas de trabajo y jerarquía, lo podría haber influido en su capacidad creativa.

La elección de este segundo grupo de trabajo no ha sido casual, ya que, como señalan Martín y Casadesús (2002, citando a Nonaka y Takeuchi, 1995), los mandos intermedios de una organización (puestos pre-directivos en nuestro caso), se sitúan entre los flujos verticales y horizontales de información, convirtiéndose en eficaces instrumentos de aprendizaje y de transmisión de la cultura organizativa.

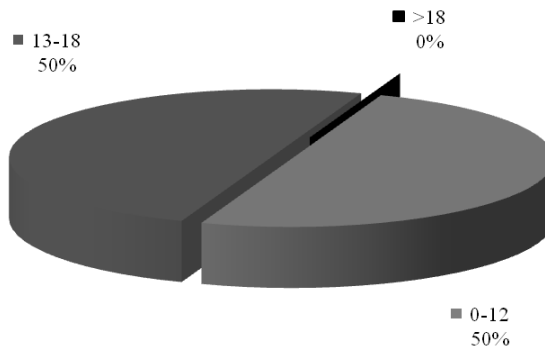
Así, y tras la aplicación individual del test CREA de Inteligencia Creativa a los sujetos de ambos grupos bajo control, obtuvimos las siguientes puntuaciones directas y distribución de resultados:

**RESULTADOS**

SUJETO	GRUPO 1	GRUPO 2
1	10	17
2	16	4
3	15	13
4	8	8
5	18	10
MEDIA	13,40	10,40
DESV. TÍPICA (insesg.)	4,22	4,93

**Tabla 5: Puntuaciones directas.**

Fuente: Elaboración propia.



**Gráfico 21: Distribución de puntuaciones directas.**

Fuente: Elaboración propia.

Por último, utilizando los baremos establecidos para esta prueba en el manual correspondiente, así como los criterios interpretativos relativos al ámbito organizativo, podemos establecer la siguiente distribución de resultados:

SUJETO	GRUPO 1		GRUPO 2	
	Percentil	Creatividad	Percentil	Creatividad
1	15	Baja	65	Media
2	55	Media	1	Baja
3	50	Media	35	Media
4	5	Baja	5	Baja
5	70	Media	15	Baja

**Tabla 6: Puntuaciones centiles y nivel de creatividad.**

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar las puntuaciones correspondientes al primer grupo son ligeramente superiores a las del segundo, con tres sujetos que presentan un nivel de creatividad medio frente a tan sólo dos del segundo grupo; además, el sujeto con el nivel de creatividad más alto pertenece al primer grupo, por lo que, aparentemente, ambos grupos parecen operar creativamente de forma distinta.

Ahora bien, para verificar esta suposición y poder obtener una primera conclusión sobre los resultados obtenidos, debemos analizar si existen diferencias significativas entre las puntuaciones medias de ambos grupos, para lo cual realizaremos un contraste de diferencia de medias.

Dado que se trata de muestras pequeñas ( $n < 30$ ), su distribución no se ajustará, probablemente, a la curva normal, sino más bien a una distribución t de Student, caracterizada por su elevada dispersión, lo que nos lleva a plantear las siguientes hipótesis de contraste:

$$H_0: m_1 = m_2; H_1: m_1 \neq m_2$$

siendo el número de grados de libertad:  $gl = 5+5-2 = 8$ , que para un nivel de significación del 5%, nos proporciona un valor de la razón crítica en tablas de:  $t_{0.05,8} = 1,86$ .

Ahora bien, para calcular el valor de la razón crítica a partir de los datos de nuestra investigación, debemos determinar, con carácter previo, si las varianzas de ambos grupos son o no iguales (homogéneas), para lo cual analizaremos la signi-

ficación de la diferencia de las desviaciones típicas de ambas muestras a partir del estadístico F de Fisher:

$$F_{ex} = \frac{s_1^2}{s_2^2} = 1,86$$

y para un nivel de confianza del 95%, la F en tablas resulta ser  $F_{0,05,4,4} = 6,39$ . Por tanto, dado que  $F_{ex} < F_{0,05,4,4}$  concluimos que existe homogeneidad en las varianzas y, por tanto, ambas muestras corresponden a una misma población.

Por otra parte, el valor de la razón crítica  $t_{ex}$ , vendrá dado por el cociente entre la diferencia de medias de ambas muestras y el error típico, que, para este caso, viene dado por la siguiente ecuación:

$$\sigma_{m1-m2} = \sqrt{\frac{(n_1-1)s_1^2 + (n_2-1)s_2^2}{gl} \cdot \frac{n_1 + n_2}{n_1 n_2}} = 2,90$$

luego,

$$t_{ex} = (m_1 - m_2) / \sigma_{m1-m2} = 1,03$$

Como  $t_{ex} < t_{0,05,8}$  no podemos rechazar las hipótesis nula y, por tanto, no es posible afirmar que existan diferencias significativas entre las medias de ambos grupos.

## Conclusiones

El resultado obtenido a partir de nuestro experimento nos llevaría a concluir, que **la cultura organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía no se muestra a priori como un factor negativo en el desarrollo de la creatividad**. Ahora bien, debemos tener en cuenta las limitaciones con las que hemos desarrollado nuestro experimento, derivadas tanto de la propia configuración de la prueba (reducido tamaño de la muestra), como relativas a los propios sujetos bajo control (edad, motivación para la prueba, resistencia a la evaluación, etc.), por lo que estos resultados deben considerarse como meramente indicativos, pero no plenamente concluyentes.

Esta matización sobre los resultados obtenidos debe ponerse en clara relación con el estudio realizado por el Instituto Andaluz de Administración Pública en el año

2007 (IAAP, 2007), relativo al análisis de la situación actual de las competencias del personal directivo de la Junta de Andalucía, en el que se verificaron sus puntos fuertes y áreas de mejora de los mismos a partir de su comparación con el perfil de referencia o de “éxito”.

Dicho estudio, realizado combinando diversas metodologías como las **Entrevistas de Incidentes Críticos** (para identificar los motivos, habilidades y conocimientos que el candidato realmente poseía y utilizaba), los **Cuestionarios de Evaluación Multifuente**, (para la identificación de niveles competenciales y estilos de dirección) y los **Paneles de Expertos** (para validar o refutar los resultados obtenidos a través de los anteriores), concluyó que los directivos de la Administración de la Junta de Andalucía poseían **un nivel alto de adecuación en relación a las competencias personales y técnicas, un nivel medio en las competencias de orientación al ciudadano y un nivel bajo en las competencias interpersonales.**

En cuanto a los puntos fuertes de los directivos de la Junta de Andalucía, destacaban la identificación de la organización y el pensamiento analítico y conceptual, mientras que se situaban en áreas de mejora la flexibilidad, el impacto e influencia, el desarrollo de personas, el liderazgo y el trabajo en equipo.

Así, y con relación a los estilos de dirección se evidenció un **predominio de los estilos coercitivo e imitativo**, derivados de una orientación a resultados, lo que determinaría la desatención hacia el ámbito interno (expectativas de los colaboradores, desarrollo de personas, delegación de actividades y tareas, etc.).

Esta excesiva orientación a resultados y los aspectos de mejora citados anteriormente, constituyen claros obstáculos al desarrollo de la creatividad en una organización. Así, como señala McClelland (1973, en IAAP, 2007), la identificación de los estilos de dirección de una organización permite evaluar el grado de madurez de la misma, cuyo máximo nivel se alcanza con los estilos orientativo (enfocar las acciones hacia objetivos compartidos) y participativo (extraer ideas e iniciativas del grupo), mientras que el predominio de los estilos coercitivo e imitativo se relaciona con aspectos “reductivos” de la función directiva, lo que tiende a provocar el bloqueo de cualquier tentativa positiva de iniciativa y de creatividad.

Es más, como señalamos anteriormente, los procesos de innovación están cada vez más relacionados con el trabajo en equipo y tienen un marcado carácter multidisciplinar, que es precisamente otro de los factores de mejora destacados en dicho informe.

La parte positiva de esta situación es que los comportamientos negativos que se detecten pueden ser modificados mediante adecuadas prácticas formativas y los positivos pueden potenciarse por la misma vía, por cuanto la cultura organizativa no se muestra a priori como un factor negativo, lo cual sí resultaría mucho más difícil de modificar.

De cualquier forma, lo verdaderamente importante es que los resultados presentados en esta investigación nos permiten obtener algunos indicadores sobre las capacidades creativas del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía; así, el nivel de creatividad de los sujetos mostrado en la prueba se encuentra distribuido al 50% entre los niveles bajo y medio, sin que ninguno de ellos alcanzase un nivel de creatividad alto, lo cual no necesariamente implica una valoración negativa, pues, como indica el manual correspondiente a la prueba de creatividad practicada, “si bien los sujetos que muestran un nivel de creatividad bajo adolecen de un excesivo convencionalismo y sometimiento a la norma, presentan, sin embargo, una escasa conflictividad relacional y son eficaces en entornos estructurados o rutinarios” (Corbalán et al., 2006).

Por su parte, los sujetos con creatividad media, aunque “son reacios a asumir riesgos elevados y buscan siempre el equilibrio entre seguridad y riesgo”, sí tienen una posibilidad real de desarrollo creativo, mediante la aplicación de adecuadas técnicas en el ámbito de la formación, lo que les permitiría alcanzar un aceptable perfil creativo de mejora, es decir, individuos que pueden utilizar su creatividad para modificar y mejorar algo que ya existe, lo cual no supondría una ruptura radical con la situación actual y no generaría una excesiva resistencia al cambio (Corbalán et al. 2006).

Ahora bien, si de lo que se trata es de diseñar y acometer políticas y prácticas claramente innovadoras o de ruptura con líneas precedentes, sería necesario identificar a los sujetos de la organización con competencias creativas de nivel alto, que como hemos evidenciado en este experimento, resultan poco usuales, pero cuya integración en eventuales equipos de mejora implicaría una clara fuente de ventajas competitivas.

En cualquier caso, la existencia de un elevado número de sujetos con creatividad media implica la existencia de un potencial innovador que se encuentra aún sin aprovechar por nuestra Administración Pública y que podría servir para contrarrestar ciertos lastres de la organización como la rutina o la excesiva conformidad, permitiendo un proceso evolutivo de progreso no dependiente exclusivamente del mayor o menor grado de acierto de cada directivo.



### **II.III. | LOS CANALES DE COMUNICACIÓN EN NUESTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En un reciente estudio del Centro de Estudios Financieros (CEF, 2009) sobre los agentes motivadores que más valoran los trabajadores en nuestro país, dirigido por el profesor Fernández Muñoz, A., se evidenció que la variable más valorada por directivos y técnicos fue la de “poder desarrollarse profesionalmente”, lo que implica, sin duda, la necesidad de una participación activa y directa en la vida de la organización, no sólo limitada al mero desarrollo de su labor diaria, sino a la posibilidad de proponer e implementar mejoras de los procesos que redunden en una mayor eficacia y eficiencia en su gestión.

El desarrollo profesional de cualquier trabajador abarca diversas facetas, entre las que ocupan una posición relevante la formación y la posibilidad real de desarrollo de una carrera profesional; pero también la necesidad de poder aplicar en la práctica lo aprendido y de dejar un razonable margen para la aportación personal y, en suma, para la innovación.

Pero para ello resulta necesario que existan adecuados canales de comunicación dentro de la organización, de carácter bidireccional, a través de los que poder plantear sugerencias e ideas innovadoras que pudieran redundar en una mejora de los procesos internos de la misma.

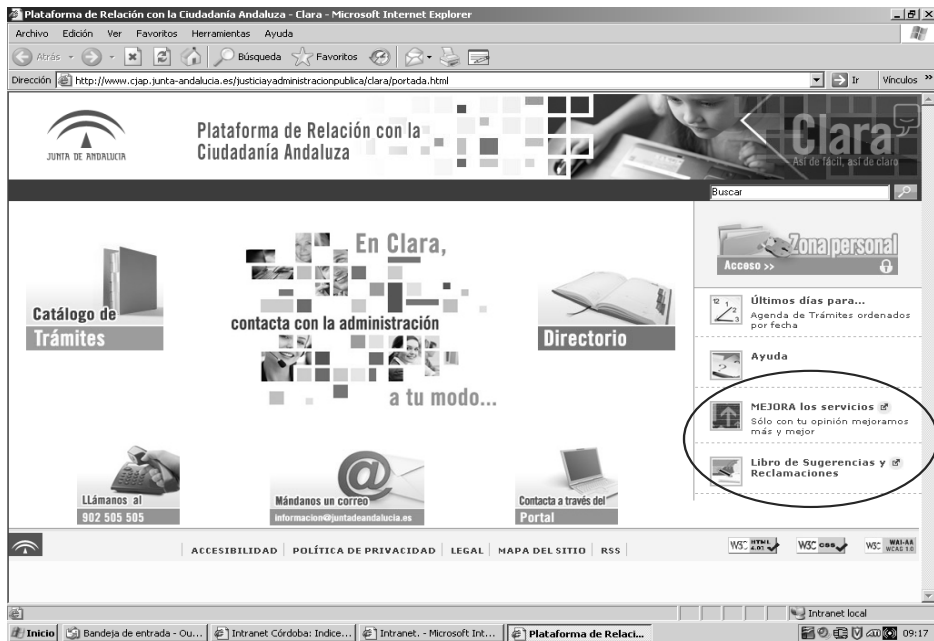
Por tanto, en este apartado, hemos pretendido catalogar y analizar los canales de comunicación que utiliza la Administración de la Junta de Andalucía para relacionarse con su personal, los ciudadanos y los demás grupos de interés que interactúan con ellas, evaluando su eficacia en orden a su posible configuración como

vías para el flujo de ideas creativas en un proceso de innovación abierto para la mejora de los servicios públicos.

Sin embargo, y dada la magnitud de esta tarea, hemos limitado nuestro análisis a los canales de comunicación implementados en base a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, centrándonos en las distintas páginas web oficiales existentes en la actualidad.

## CANALES DE COMUNICACIÓN EXTERNA

El acceso a la página Web oficial de la Administración de la Junta de Andalucía puede efectuarse a través de la dirección [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es), que permite el paso, a su vez, a la denominada “Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza” (CLARA) y a las páginas Web de las quince Consejerías que constituyen actualmente los elementos básicos de su estructura interna y que se encuentran organizadas en base a un criterio de especialización sectorial. A su vez, a través del Portal CLARA puede accederse al Portal denominado “Mejora los Servicios Públicos” y al Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía.



Gráf co 22: Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (CLARA).

Fuente: Junta de Andalucía.

El Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía, establecido por Decreto 262/1988, de 2 de agosto, se presenta, en principio, como la vía natural para la presentación de ideas y sugerencias sobre la mejora de cualquier servicio que resulte de la competencia de nuestra Administración. En este caso, y a través del Portal CLARA, es posible su tramitación con dos modalidades dependiendo de la posesión o no de certificado digital.

En el primer caso, se procedería a la firma de la sugerencia y a su presentación electrónica, mientras que en el segundo caso, es necesario proceder a su impresión en papel, firma y posterior presentación ante cualquiera de los registros existentes en todas las dependencias de la Junta de Andalucía.

Ahora bien, este tipo de procedimiento puede implicar un retraso innecesario en la tramitación de la sugerencia y en su posterior evaluación, al mismo tiempo que limita la posibilidad de un diálogo directo con la Administración. Además, debemos tener en cuenta que la posesión de certificados digitales, a pesar de sus evidentes ventajas, no es una práctica plenamente extendida, incluso dentro de los profesionales de la propia Administración, lo que puede suponer en estos casos una cierta “traba” para la persona que pretende presentar su sugerencia y que podría conllevar que esa persona desistiera de su intento.

Por tanto, como primer objetivo de nuestro estudio, identificaremos los distintos canales alternativos de participación, tanto ciudadana como de otros grupos de interés, disponibles en las páginas Web oficiales de las distintas Consejerías, tales como:

- Buzones de sugerencias.
- Encuestas.
- Foros en-línea.
- Listas de distribución.
- Contacto directo con miembros del Gobierno o altos cargos de la Administración.

**ANÁLISIS DE LAS PÁGINAS WEB OFICIALES DE LAS CONSEJERÍAS DE  
LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

PÁGINA WEB	BUZÓN DE SUGERENCIAS	ENCUESTAS	FOROS	LISTAS DE DISTRIBUCIÓN	CONTACTO CON ALTOS CARGOS
Presidencia	-	-	-	Fuera de servicio	Sí
Gobernación	Sí	-	-	-	-
Economía y Hacienda	-	-	-	-	-
Educación	Sí	Fuera de servicio	-	-	-
Justicia y Administración Pública	Sí	-	-	-	-
Innovación, Ciencia y Empresa	Sí	Sí (sólo de tipo técnico)	-	-	-
Obras Públicas y Transportes	Sólo mejoras en la Web	-	-	-	-
Empleo	Sí	-	-	-	-
Salud	Sí	-	-	-	-
Agricultura	Sólo mejoras en la Web	-	Sí	Sí	-
Vivienda	Sólo mejoras en la Web	-	-	-	-
Turismo	Sólo mejoras en la Web	-	-	-	-
Igualdad y Bienestar Social	-	-	-	-	-
Cultura	-	-	-	-	-
Medio Ambiente	Sí	-	Acceso restringido	-	-

Situación a 30 de junio de 2009

**Tabla 7: Análisis de Páginas Web Consejerías.**

Fuente: Elaboración propia.

### **Buzón de sugerencias**

La mayor parte de estas páginas Web presentan una información suficientemente detallada de las competencias y servicios correspondientes a cada una de las Consejerías, incluyendo una opción expresamente indicada como “Buzón de Sugerencias” en el 46% de los casos, mientras que en el resto, dicha opción sólo hace mención a sugerencias de mejora del contenido o estructura organizativa de la página web (27%) o se ha sustituido por un buzón de información y/o un teléfono de contacto (27%).

### **Encuestas**

Sólo se identifica esta opción en dos Consejerías, aunque en una de ellas la página no se encontraba disponible y en la otra sólo se incluían encuestas de carácter técnico, fundamentalmente relacionadas con la Informática.

### **Foros**

Esta opción sólo se encuentra activa en dos páginas web, de las que, en una de ellas, su acceso está restringido a los miembros de un determinado órgano consultivo de la Junta de Andalucía (Consejo Andaluz de Medio Ambiente).

### **Listas de distribución**

Esta opción sólo está disponible en una de las páginas web.

### **Contacto directo con miembros del Gobierno y altos cargos**

La página web oficial de la Junta de Andalucía facilita una dirección de correo que permite la comunicación con su Presidente, si bien, en el caso de las Consejerías, sólo la Web de Presidencia permite un contacto directo con un miembro del Gobierno o un alto cargo, en concreto, con el Portavoz del Gobierno.

Por tanto, de este primer análisis, debemos concluir que, sin perjuicio de la opción del Libro de Sugerencias y Reclamaciones, la única vía suficientemente desarrollada para posibilitar la presentación de sugerencias de mejora de los servicios

públicos a través de las páginas Web de las distintas Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía, serían los buzones de sugerencias e indirectamente los buzones de información o los buzones reservados a mejoras de las propias páginas web, si bien su extensión sólo alcanzaría al 73% del total.

### Ahora bien, ¿se encuentran operativos los servicios de “Buzón de Sugerencias”?

Como continuación a nuestro estudio hemos querido verificar si el servicio de “Buzón de Sugerencias” de las distintas Consejerías se encontraba operativo y permitía una comunicación bidireccional con el interesado; además, y como un primer indicador de calidad, nos interesaba conocer cuáles eran los tiempos de respuesta de la Administración.

Para ello remitimos un correo a través de dichos buzones con una simple pregunta: “En el caso de presentar una sugerencia por esta vía ¿me podrían indicar donde se recibiría y quien sería el encargado de su evaluación?”

A fecha de presentación de este trabajo, sólo obtuvimos respuesta de seis Consejerías (40%), en las que básicamente se nos indicaba, de forma anónima o con mera indicación del servicio que remitía la respuesta, que nuestra hipotética sugerencia sería trasladada al servicio competente para su evaluación, siendo en cuatro de ellas el tiempo de respuesta muy positivo, pues se recibieron en el mismo día de remisión de nuestra pregunta.

En una quinta Consejería la respuesta se recibió cuatro días más tarde de remitida la consulta y en la sexta Consejería, así como en la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (CLARA), sólo obtuvimos una respuesta automática agradeciéndonos la utilización del servicio, confirmándonos la recepción de nuestra consulta e indicándonos que se pondrían en contacto con nosotros lo antes posible; cinco días después recibimos respuesta de la Plataforma CLARA en la que se nos remitía al Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía, como instrumento para tramitar nuestra sugerencia.

Debemos tener en cuenta que el tipo de respuesta que reciba el ciudadano o el empleado público que ha dedicado parte de su tiempo a idear, elaborar y presentar una sugerencia o el tiempo que tarde en producirse aquella, constituyen un claro indicador de la calidad y credibilidad del sistema, pudiendo actuar como motivador en orden a la presentación de futuras ideas y propuestas o como totalmente desalentador si la misma no se produce en un tiempo razonable.

## PORTAL “MEJORA LOS SERVICIOS PÚBLICOS”

En la misma línea, accedimos igualmente al Portal “Mejora los Servicios Públicos”, cuya finalidad es, según se indica en dicho portal, “impulsar el acercamiento entre la Administración, los/as profesionales y la ciudadanía”, configurándose como “un espacio virtual en el que se podrán realizar propuestas y aportaciones e intercambiar opiniones e información acerca de los servicios públicos”... “en un modelo participativo que apoye la toma de decisiones en el que participen todas las personas interesadas en la calidad de los mismos”.



Gráf co 23: Portal “Mejora los Servicios Públicos”.

Fuente: Junta de Andalucía.

Para poder formular propuestas e intervenir en sus distintas opciones (Foros, Cuestionarios, Grupos de Análisis y Resultados) se requiere acceso mediante certificado personal o registro previo. Además, y con carácter mensual, se realiza una encuesta basada en una única pregunta dirigida a la ciudadanía, que puede ser contestada de forma anónima y voluntaria.

## Foros

Esta opción está destinada al intercambio de opiniones y experiencias en materia de modernización de los servicios públicos, encontrándose activos en el momento de nuestra visita tres temas de debate:

- “Propuestas para la mejora de los servicios públicos”.
- “La Calidad en la Función Pública”.
- “¿La modernización de la Administración contempla la creación de una verdadera Sociedad del Conocimiento?”.

Se realizaron sucesivas visitas a esta página para comprobar el grado de participación en los debates, observándose que sólo en el primer tema existía una cierta participación, aunque reducida y sin que se hubiese presentado, a fecha de finalización de este trabajo, ninguna propuesta concreta para la mejora de los servicios públicos.

## Cuestionarios

En esta opción se encontraban activos en el momento de nuestra visita tres encuestas:

- “Encuesta de satisfacción aGoRa”.
- “Encuesta del Barómetro de la satisfacción de la ciudadanía”.
- “¿Cuáles son tus expectativas en relación a los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía?”.

Al igual que en el caso anterior, se realizaron sucesivas visitas para comprobar el grado de participación, constatándose también un reducido número de accesos, así, en la encuesta del Barómetro de satisfacción de la ciudadanía con los servicios públicos prestados por la Junta de Andalucía, a fecha 10 de junio de 2009, sólo aparecían 7 respuestas.

## Grupos de Análisis

Este apartado está configurado como un punto de encuentro para profesionales de las Administraciones Públicas, con objeto de compartir experiencias y puntos de vista sobre diferentes ámbitos de los servicios públicos, si bien no se observa nin-



guna información sobre su operatividad y funcionamiento, por lo que decidimos solicitar información al respecto a través de su buzón de correo.

De la información recibida constatamos que se trata de un espacio a disposición de las unidades de la Junta de Andalucía que deseen realizar un grupo de análisis sobre un tema concreto, contando con la participación de un grupo cerrado de personas, si bien para su activación es necesaria la previa aprobación del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos y, en el caso de que el tema a tratar se refiera a una organización concreta, autorización al respecto.

## Resultados

En este último apartado se recoge la opinión y valoraciones de la ciudadanía sobre una temática concreta presentada desde el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos a través de la pregunta mensual a la que aludimos al principio.

Este apartado parece haber suscitado una mayor aceptación, presentando una elevada participación en sus momentos iniciales (228 respuestas en noviembre de 2007) aunque con una cierta tendencia decreciente en etapas posteriores (55 respuestas en abril de 2009).

Nuestra valoración sobre esta iniciativa es ciertamente positiva, pues se trata de una opción a disposición de la ciudadanía a través de la cual manifestar su opinión en relación a los servicios públicos que recibe, todo ello en sintonía con la línea estratégica de Administración Próxima enunciada en la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de Andalucía, si bien, y dado el grado de participación observado, parece adolecer de algún problema en la difusión de su actividad que debería ser analizado.

## CANALES DE COMUNICACIÓN INTERNOS

Además de los anteriormente detallados, el personal al servicio de Junta de Andalucía cuenta con canales internos a través de los cuales poder presentar sus sugerencias. Estos canales se encuentran básicamente ubicados en algunas Intranet de las Consejerías.

En el caso de la Intranet de la Consejería de Justicia y Administración Pública, encontramos una opción identificada con la pregunta “¿Algo que mejorar en nuestra

Consejería?, que facilita dos formas de participación: “Plan de pequeñas cosas” (sugerencias de mejora que requieran una pequeña inversión) y Grupo de Mejora, a través de la cual pueden formularse sugerencias para la mejora de la Consejería, la página Web o la Intranet.



Gráfico 24: Intranet de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

Fuente: Junta de Andalucía.

Al igual que en el caso anterior y con objeto de comprobar su funcionalidad y tiempo de respuesta, enviamos un mensaje similar pero consultando la posibilidad de participación del interesado en el desarrollo posterior de la idea planteada si la misma era considerada viable.

Se remitió un primer mensaje el día 24/04/09, pero no obtuvimos respuesta, por lo que decidimos remitir un segundo mensaje el día 01/06/09, obteniendo respuesta ese mismo día, de la cual se deduce que este servicio interno funciona de forma similar al resto de buzones de sugerencias analizados anteriormente, sin que esté prevista, en principio, la participación del empleado que remite su idea, en su desarrollo posterior.

## Un posible Benchmarking interno

La página web de la Consejería de Salud nos facilita acceso a un modelo muy desarrollado de comunicación interna denominado “Salud innova: Banco de Prácticas Innovadoras”, cuya gestión corresponde a la Dirección General de Innovación Sanitaria, Sistemas y Tecnologías, en colaboración con la fundación IAVANTE.



Gráfico 25: Portal “Banco de Practicas Innovadoras” (I).

Fuente: Junta de Andalucía.

Tal y como se detalla en dicho Portal, su objetivo es “promover y fomentar la innovación en el Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA)”, facilitando información sobre las prácticas innovadoras que se llevan a cabo en sus diversos centros y sirviendo de “vehículo a las ideas innovadoras aportadas” como propuesta por parte de profesionales de la salud a título individual.

Su acceso se encuentra restringido a profesionales del SSPA, tal y como nos informaron desde la Fundación IAVANTE, si bien nos indicaron la posibilidad de que las personas ajenas al mismo, pudieran presentar sus sugerencias a través del correspondiente buzón de contacto.

Además, entre sus opciones se encuentra la posibilidad de debate y participación en un concurso de ideas innovadoras que presenta un elevado nivel de concurrencia. Igualmente, el foro de “Discusión General” acumulaba un total de 9.078 mensajes en el momento de nuestra visita, lo que indica un elevado grado de motivación.



Gráf co 26: Portal “Banco de Prácticas Innovadoras” (II).

Fuente: Junta de Andalucía.

Por último es de destacar que fue el único caso en el que obtuvimos una respuesta personalizada, con identificación del remitente y cuya recepción se produjo en el mismo día de remisión de la pregunta.

Y ¿cuál es la situación en el resto de nuestras Administraciones Públicas?

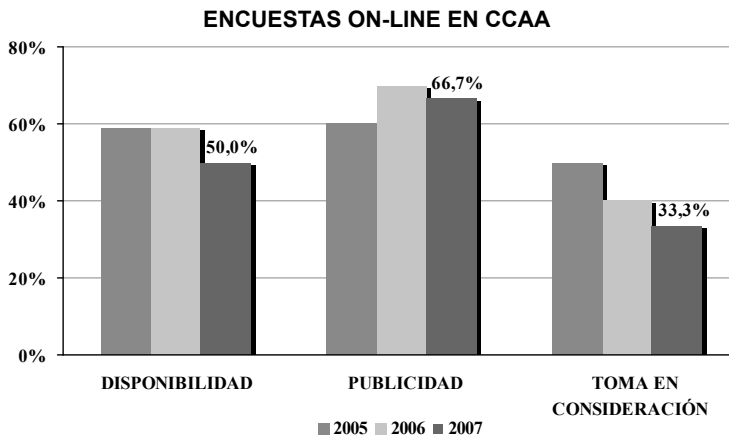
Si bien su estudio pormenorizado sería un tema a tratar en una investigación posterior, un examen aleatorio realizado sobre distintas páginas Web de organismos oficiales parece indicar que, al igual que ocurre en el caso de la Administración de la Junta de Andalucía, el Buzón de Sugerencias se presenta como la vía de comunicación con mayor implantación.

Sin embargo hemos querido hacer una breve mención relativa al grado de desarrollo de las Encuestas en-línea, es decir, aquellas que permiten que el ciudadano participe en cuestiones públicas orientadas a la toma de decisiones<sup>21</sup>.

Según el último informe CAE (Cuestionario de Administración Electrónica) elaborado por el Observatorio de la Administración Electrónica<sup>22</sup>, publicado en el año 2008, aproximadamente el 50% de las Comunidades Autónomas disponía de la posibilidad de realizar este tipo de encuestas, de las cuales sólo el 66,7% publicaba posteriormente los resultados.

Sin embargo, lo más notorio de este estudio radica en que se evidencia que la utilización efectiva de los resultados obtenidos a través de dichas encuestas es muy reducida, ya que tan sólo el 33,3% de las Comunidades Autónomas que disponían de este sistema de participación ciudadana declaraba que sus resultados eran tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

Además, como podemos observar en el siguiente gráfico, la disponibilidad de este mecanismo de comunicación se ha reducido y aunque la publicidad de los resultados parece tener una tendencia creciente, el porcentaje de Comunidades Autónomas que los toma en consideración se encuentra en claro retroceso.



**Gráfico 27: Evolución de las encuestas on-line en las Comunidades Autónomas.**

Fuente: Elaboración propia a partir de MPR.

<sup>21</sup> No se consideran encuestas los formularios de valoración del contenido o estructura de la página web.

<sup>22</sup> Órgano dependiente del Consejo Superior de Administración Electrónica del MPR, cuya misión es la de medir y analizar la implantación de las Tecnologías de la Información en la Administración Pública española.



## II.IV. | CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

A la vista de los resultados anteriores, no podemos concluir que los canales de comunicación, tanto internos como externos, implementados por la Administración de la Junta de Andalucía estén suficientemente desarrollados como para configurar un sistema de innovación de tipo abierto, presunción que, sin perjuicio de posteriores investigaciones, hacemos extensible al resto de nuestras Administraciones Públicas a la vista de los informes del Observatorio de la Administración Electrónica.

Existe una reducida disponibilidad de canales de comunicación, cuya efectividad, en algunos casos, parece insuficiente. Así, los principales problemas observados son la ausencia de respuesta o su remisión tardía, la reducida e impersonal comunicación, la imposibilidad de una comunicación bidireccional con la Administración o la inexistente participación posterior en el desarrollo de las ideas presentadas, los cuales pueden constituir factores desalentadores para muchos ciudadanos y empleados públicos en orden a la presentación de sus sugerencias.

No obstante, esta apreciación no es generalizable y de hecho existen excelentes prácticas dentro de nuestra Administración que pueden servir de orientación y modelo para la configuración del sistema propuesto en este trabajo de investigación.

Por ello, a partir de los resultados obtenidos en nuestro trabajo de investigación y siguiendo las líneas de acción marcadas por la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de Andalucía, entendemos oportuno formular las siguientes propuestas:

- Creación de un Portal de Innovación Administrativa o reestructuración del Portal “Mejora los Servicios Públicos” con objeto de integrar a todos los grupos de interés que interaccionan con la Administración de la Junta de Andalucía y unificar la presentación de sus ideas y sugerencias, facilitando, a su vez, el diálogo abierto y permanente con los mismos.
- Introducción de mejoras en la comunicación interna y externa de la Organización, en orden a facilitar la participación de estos colectivos en los procesos de mejora de los servicios públicos.
- Implementación, dentro de la Organización, de un programa destinado a la evaluación del potencial creativo del personal integrado en la misma, de cara a su posible integración en Grupos de Mejora.
- Implementación de programas formativos para el desarrollo de competencias creativas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABATI, E. (2009): “Retos en la modernización de la Administración Pública”, *PDF*, [www.mpr.es](http://www.mpr.es), 2009.

AEC (2008): “Informe sectorial sobre la Administración Pública”, *PDF*, <http://www.consutoras.org>, 2009.

AMABILE, T. M. (1988): “A model of creativity and innovations in organizations”, *Creative Research Journal*, nº 2, pp. 231-253.

AMABILE, T. M. (2001): “Beyond talent: John Irving and the passionate craft of creativity”, *The American Psychologist*, nº 56, pp. 333-336.

ARGYRIS, C. y GIL LASIERRA, A. (1979): *El individuo dentro de la organización*, Barcelona, Ed. Herder.

ARROYO MUÑOZ JAIONE GANZARAIN, A. (2006): “La creatividad en el contexto de las organizaciones”, *PDF*, [www.robotiker.com](http://www.robotiker.com), Universidad de Mondragón, 2009.

ARTOLA GONZÁLEZ, T.; BARRACA MAIRAL, J. y otros (2007): “Un instrumento de medida para la evaluación de la creatividad: La Prueba de Imaginación Creativa PIC”, *Papeles de Trabajo*, UCM.

AYUSO, S.; RODRÍGUEZ, M. A. y RICART, J. E. (2006): “Using Stakeholder dialogue as a source for new ideas: a dynamic capability underlying sustainable innovation”, *Papeles de Trabajo*, nº 633, IESE Business School, Universidad de Navarra.

AZÚA, S. (2001): “El futuro de la Gestión del Conocimiento”, en ARBONÍES ORTÍZ, A. L. (2001): *Cómo evitar la miopía en la Gestión del Conocimiento*, Madrid, Ed. Díaz de Santos.

BAILEY, T. (1993): “Discretionary effort and the organization of work: Employee participation and work reform since Hawthorne”, *Papeles de Trabajo*, Universidad de Columbia.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. (1993). “La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas”, *Política y Sociedad*, nº 13, Madrid, UCM.

BdE (2009): “Efectos macroeconómicos de los salarios y del empleo de las Administraciones Públicas”, *Boletín Económico Septiembre 2009*, [www.bde.es](http://www.bde.es).

BONTIS, N.; CHUA, W. C. y RICHARDSON (2002): “Intellectual capital and business performance in Malaysian industries”, *Journal of Intellectual Capital*, vol. 1, nº 1, pp. 85-100.

BOU I NOVENSÀ (2006): “Indicadores”, *PDF*, <http://www.mpr.es>.

BUKOWITZ, W. R. y WILLIAMS, R. L. (1999): *The knowledge management fieldbook*, Londres, Financial Times/Prentice Hall.

CANALES ALIENDE, J. M. (2002): *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*, Universidad de Alicante.

CATALÁ POLO, R. (2005): “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, pp. 211-225, IEF

CHESBROUGH, H. (2003): “Open Platform Innovation: Creating Value from Internal and External Innovation”, *Intel Technology Journal*, nº 7, pp. 5-9.

CHESBROUGH, H. (2003): *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press Books.

CJAP (2008): *Barómetro 2007: Estudio sobre la opinión y la satisfacción de la ciudadanía Andaluza*, Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, Ed. Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios.

CJAP (2009): *Barómetro 2008: Estudio sobre la opinión y la satisfacción de la ciudadanía Andaluza*, Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, Ed. Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios.

COM (2006): “Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica”, *PDF*, <http://eur-lex.europa.eu>, 2009.

COM (2008): “Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de la Creatividad y la Innovación 2009”, *PDF*, <http://eur-lex.europa.eu>, 2009.

CORBALÁN BERNA, F. J.; MARTÍNEZ ZARAGOZA, F.; DONOLO, D. S.; ALONSO MON-REAL, C.; TEJERINA ARREAL, M. y LIMIÑANA GRAS, R. M. (2006): *CREA. Inteligencia Creativa. Una medida cognitiva de la creatividad*, Madrid, TEA Ediciones, S.A.

CRANDELL, L. (2009): “K-Government”, <http://www.k-government.com>, 2009.

CSIKSZENTMIHALYI, M. (1998): *Creatividad. El flujo y la psicología del descubrimiento y la invención*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica.

DAVENPORT, T. y PRUSAK, L. (2000): *Conocimiento en acción. Cómo las organizaciones manejan lo que saben*, Madrid, Ed. Prentice-Hall Iberia.

DE BONO, E. (2003): *El pensamiento lateral. Manual de Creatividad*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, S.A.

DE BONO, E. (1999): *El pensamiento creativo*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, S.A.

DE BONO, E. (2000): *Más allá de la competencia*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, S.A.

DE BONO, E. (2008): “El poder de la creatividad y la innovación”, *PDF*, <http://www.visionholistica.com>, 2009.

DE GRAFF J. y LAWRENCE, K. A. (2002): “Creativity at Work: Developing the Right Practices to Make Innovation Happen”, Jossey-Bass, UMS.

DE LA TORRE, S. (1991): *TAEC, un instrumento de apoyo a la reforma*, Madrid, Ed. Escuela Española.

DE PRADO, D. (2008): “Cambios sustantivos de la creatividad en las organizaciones”, *PDF*, [www.iacat.com](http://www.iacat.com), 2009.

DRUCKER, P. (1994): “The New Society of Organizations”, *The Atlantic Monthly*, pp. 53-80.

ERNST & YOUNG (2009): *La Gestión por Competencias. Manual del Director de Recursos Humanos*, Madrid, Ernst y Young Consultores.

ESQUIVIAS SERRANO, M. T. (2004): “Creatividad: definiciones, antecedentes y aportaciones”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 5, nº 1.

EUROSTAT (2009): Newsrelease euroindicators, Comisión Europea, *PDF*, <http://ec.europa.eu/eurostat/euroindicators>, 2009.

FISHER, G. (2005): “Distances and Diversity: sources for Social Creativity”, *C&C'OS*, abril 12-15, Londres.

FREEMAN, R. E. (1984): *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Ed. Pitman.

GARAIGORDOBIL LANDAZABAL, M. (2006): “Explicaciones teóricas contemporáneas del origen y desarrollo de la creatividad humana”, *Recre@rte*, nº 5.

GARCÍA PARRA, M.; SIMÓ GUZMÁN, P. y otros (2004): “Intangibles: Activos y Pasivos”, *Management & Empresa*, nº 37, pp. 32-42.

GENT FRANCH, K. y ANDALAFT CHACUR, A. (2007): “Extensión de los postulados de la teoría de los recursos y las capacidades de la firma a campos psicológicos”, *Renta y Economía*, nº 68, pp. 35-56.

GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, C. L. e IGLESIAS QUINTANA, J. (2007): “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, pp. 185-206, IEF

GOLEMAN, D. (2008): *Inteligencia Emocional*, Barcelona, Ed. Kairós, S.A.

GUEVARA RAMOS, E. (2008): “La gestión de las relaciones y la responsabilidad social empresarial”, PDF, <http://www.eumed.net>, 2009.

GRUPO ECHEVARRÍA Y TECNOMEDIA (2006): “Habilidades Directivas”, PDF, [www.grupoget.com](http://www.grupoget.com), 2008.

GUILFORD, J. P. (1950): “Creativity”, *The American Psychologist*, nº 9.

GUILFORD, J. P. (1950): “Three Faces of Intellect”, *The American Psychologist*, nº 14, pp. 469-479.

GUTIÉRREZ DE CABIEDES, L. (2005): “El ser de la creatividad. Estado de la doctrina psicológica”, *Papeles de Trabajo*, Universidad San Pablo CEU.

HUSELID, M. A. (1995): “The impact of human resource management practice on turnover, productivity and corporate financial performance”, *Academy of Management Journal*, vol. 38, pp. 635-672.

IAAP (2006): *Perfil de competencias directivas de la Administración Pública de la Junta de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

IAAP (2007): *Análisis de la situación actual de las competencias de las personas directivas de la Administración de la Junta de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

IEF (2009): “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008”, *Documentos de Trabajo*, IEF, nº 15/09.

KIRTON, M. J. (2003): *Adaptors and innovators: Styles creativity and problem-solving*, Reino Unido, Routeledge.

LARA NAVARRA, P y MARTÍNEZ USERO, J. (2002): “Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de la información”, *El profesional de la información*, vol. 11, nº 6, pp. 421-435.

LEADBEATER, C. (2007): “Two faces of Open Innovation”, *PDF*, [www.openbusiness.cc](http://www.openbusiness.cc), 2009.

LEFCOVICH, M. (2008): “Creatividad e innovación: el camino de las empresas de alta competitividad”, *PDF*, [www.navactiva.com](http://www.navactiva.com), 2009.

LONGO, F. (2003): “Institucionalizar la Gerencia Pública: retos y dificultades”, *PDF*, [www.gobernabilidad.cl](http://www.gobernabilidad.cl), 2009.

LÓPEZ MARTÍNEZ, O. y NAVARRO LOZANO, J. (2008): “Estudio comparativo entre medidas de creatividad: TTCT vs. CREA”, *Anales de Psicología*, vol. 24, nº 1, pp. 138-142.

LÓPEZ YEPES, J. A. y SABATER SÁNCHEZ, R. (2004): “La teoría de recursos y capacidades de la empresa. Una revisión”, *Papeles de Trabajo*, Universidad de Murcia.

MAJARO, S. (1994): *Marketing y Creatividad. Un enfoque instrumental*, Madrid, Ed. Díaz de Santos.

MARTÍN RUBIO, I. y CASADESÚS FA, M. (1999): “La gestión del conocimiento en logística”, *PDF*, <http://eps.udg.es/oe/webmarti/burgos2.pdf>, 2009.

MARTÍN RUBIO, I. y DE LA CALLE DURÁN, C. (2003): “Evolución de la Gestión del Conocimiento hacia la creación de valor. Estudio de un caso”, Madrid, nº 17.

MARTÍNEZ, J. A.; LARA NAVARRA, P. y BELTRÁN, P. (2006): “La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración Pública”, *UOC Papers*, nº 3, UOC.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. A. (2003): “Modelo de Gestión de Recursos Humanos: Una propuesta para el análisis empírico”, *Papeles de Trabajo*, Universidad de Alcalá de Henares.

MASLOW, A. H. (1983): *La personalidad creadora*, Barcelona, Ed. Kairos.

MCT (1997): *Libro Verde de la Sociedad de la Información en Portugal*, Ministerio de Ciencia y Tecnología.

MENTRUYT, O. (2007): “Creatividad e inteligencia”, *PDF*, [www.monografias.com](http://www.monografias.com), 2009.

McCLELLAND, D. C. (1973): “Testing for Competence rather than for Intelligence”, *American Psychologist*, nº 28, pp. 1 a 14.

MINTZBERG, H. (1988): *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.

MITyC (2009): “Informe sobre la situación de la Administración Electrónica en la Administración General del Estado”, PDF, [www.mityc.es](http://www.mityc.es), 2009.

MOORE, M. H. (1998): *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, S.A.

MORCILLO, P y ALCAHUD LÓPEZ, M. C. (2005): “Creatividad que estás en los cielos”, Madrid, nº 30.

MPR (2009a): “Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos”, PDF, [www.060.es/guia\\_del\\_estado](http://www.060.es/guia_del_estado), 2009.

MPR (2009b): “Discurso de presentación del informe de evaluación del Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos”, PDF, <http://www.mpr.es>.

MPR (2009c): “Informe sobre el balance de implantación de la Administración electrónica”, PDF, [www.mpr.es](http://www.mpr.es), 2009.

MSC (2008): “Los Estudios de Opinión de los Ciudadanos: metodología, fines y utilidades”, PDF, [www.msc.es](http://www.msc.es), 2009.

NONAKA. I. y TAKEUCHI, H. (1995): “La organización creadora de conocimiento”, *Oxford University Press*.

OLIVEIRA, E.; ALMEIDA, L. y otros (2009): “El test de pensamiento creativo de Torrance (TTCT)”, *Psicothema*, vol. 21, nº 4, pp. 562-567.

ONU (2008): “Informe sobre Economía Creativa”, PDF, [www.unctad.org/creative-economy](http://www.unctad.org/creative-economy), 2009.

ORTIZ DE ZÁRATE (2008): “Horizonte 2033: reinventar la Administración Pública”, PDF, <http://www.consultoras.org>, 2009.

PALACIOS MARQUÉS, F y GARRIGÓS SIMÓN, F. (2006): “Propuesta de una escala de medida de la Gestión del Conocimiento en las industrias de biotecnología y telecomunicaciones”, *Investigaciones Europeas*, vol. 12, nº 1, pp. 207-224.

PALOMAR OLMEDA, A. (2003): “Pautas para el diseño de un Estatuto de Directivos Públicos para las Administraciones Convencionales”, *Revista de Derecho vLex*, nº 3, pp. 29-49.

PENAGOS CORZO, J. C. y ALUNI MONTES, R. (2000): "Preguntas frecuentes sobre Creatividad", *Psicología*, [www.homepage.mac.com](http://www.homepage.mac.com), 2009.

PERALTA LÓPEZ, F y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, A. (2008): "Estudio de tres modelos de creatividad: criterios para la identificación de la producción creativa", *Papeles de Trabajo*, Universidad de Navarra.

PEREDA, S. y BERROCAL, F. (2000): *Gestión de Recursos Humanos por competencias*, Madrid, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces.

PETERAF, M. A. (1993): "The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view", *Strategic Management Journal*, nº 14, pp. 179 a 191.

PINTO MOLINA, M. (2007): *La ciberadministración española en la Sociedad de la Información: retos y perspectivas*, Madrid, Ediciones Trea, S.L.

PRADO, R. C. (2003): "Creatividad grupal", *Creatividad aplicada. Una apuesta de futuro*, Tomo I, Madrid, Ed. Dykinson.

RAMIÓ, C. (1998): "Teoría de la Organización y Administración Pública", PDF, <http://www.inap.map.es>, 2009.

REVILLA, E. (1999): *De la Organización que aprende a la Gestión del Conocimiento*, Madrid, Ed. Instituto de Empresa.

RODRÍGUEZ ESTRADA, M. (1978): *Psicología de la organización*, México, Ed. Trillas.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. y ZARCO MARTÍN, V. (2005): "La cultura de la organización", *La Función Directiva en las Administraciones Públicas*, Sevilla, IAAP.

ROJAS DE ESCALONA, B. (2007): "La creatividad desde una perspectiva organizacional", *Investigación y Postgrado*, vol. 22, nº 2, pp. 207-230.

ROLDÁN SALGUEIRO, J. L. y ACEDO GONZÁLEZ, J. (2005): "La Administración Pública y su entorno: estrategias y relaciones", *La Función Directiva en las Administraciones Públicas*, Sevilla, IAAP.

ROOS, J.; ROOS, G.; GRAGONETTI, N. C. y EDVINSSON, L. (2001): *Capital intelectual. El valor intangible de la empresa*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica.

SÁNCHEZ MEDINA, A. J.; MELIÁN GONZÁLEZ, A. y HORMIGA PÉREZ, E. (2007): "El concepto de Capital Intelectual y sus dimensiones", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 13, nº 2, pp. 1.135-2.523.

SÁNCHEZ VIGNAU, B. y RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. (2000): “La información como recurso en el desarrollo de las organizaciones de las Administraciones Públicas”, *Anales de documentación*, nº 3, pp. 155-165.

SPERRY, R. W. (1968): “Some effects of disconnecting the cerebral hemispheres”, *The American Psychologist*.

SPERRY, R. W. (1974): “Lateral specialization in the surgically separated hemispheres”, *The American Psychologist*.

STERNBERG, R. J. (1988): “The Nature of Creativity”, *Contemporary psychological perspective*, Cambridge University Press.

STERNBERG, R. J. y LUBART, T. (1991): “An investment theory of creativity and its development”, *Human Development*, nº 34, pp. 1-31.

STERNBERG, R. J. y LUBART, T. (1997): *La creatividad en una cultura conformista*, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, S.A.

STERNBERG, R. J. y O'HARA, L. (2005): “Creatividad e inteligencia”, *Cuadernos de Información y Comunicación*, nº 10, pp. 113-149. UCM.

SUBIRATS, J. (1990): “La Administración Pública como problema. El análisis de Políticas Públicas como propuesta”, *Documentación Administrativa*, nº 224-225.

SVEIBY, K. E. (2005): “El futuro de la Gestión del Conocimiento”, PDF, <http://newkmanager.blogspot.com>, 2009.

TAYLOR, C. W. (1964): *Creativity: Progress and Potencial*, Ed. McGraw Hill.

TEECE, D. J.; PISANO, G. y SHUEN, A. (1997): “Dynamic Capabilities and Strategic Management”, *Strategic Management Journal*, vol. 18, nº 17, pp. 507 a 533.

TEECE, D. J. (1998): “Capturing Value from Knowledge Assets: The New Economy, Markets for Know-How, and Intangible Assets”, *California Management Review*, vol. 40, pp. 55-79.

TESLUK, P.; FARR, J. y KLEIN, S. (1997): “Influences of organizational culture and climate on individual creativity”, *The Journal of Creative Behaviour*, nº 31.

TORO GARCÍA, N.; OCHOA, L. E. y otros (2004): “Clima organizacional: promotor de la creatividad en la empresa”, *Creando*, nº 3.

TORRES SOLER, L. C. (2005): “Creatividad y complejidad en las organizaciones”, *Creatividad, innovación y complejidad*, Bogotá, Ed. Gramma.



TRACTORS (2008): “Teoría de la Creatividad”, PDF, [www.Train4creativity.eu](http://www.Train4creativity.eu), 2009.

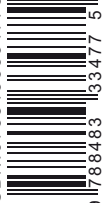
VARELA, R. (2002): *Innovación empresarial: un nuevo enfoque de desarrollo*, Madrid, Ed. Prentice-Hall.

VALERO IGLESIAS, J. (2004): *Ideas para el tratamiento de los directivos*, Barcelona, Ariel.

WESENBERG, P. (1994): “Bridging the individual-social divide: a new perspective for understanding and stimulating creativity in organizations”, *The Journal of Creative Behaviour*, nº 28, pp. 177-192.

WRIGHT, P. M. y McMAHAN, G. C. (1992): “Theoretical perspectives for strategic human resources management”, *Journal of Management*, nº 18, pp. 203 a 225.

ISBN: 9788483334775



9 788483 33477 5