

Factores determinantes de la eficiencia de las Administraciones Públicas Locales

Dra. Carmen Martínez-Costa, Dr. Oscar Ordeig

Dpto. de Organización de Empresas. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de Barcelona.
Universidad Politécnica de Cataluña. Av. Diagonal, 647. mcarme.martinez@upc.edu, oscarordeig@yahoo.es.

Resumen

En esta investigación se identifican los factores determinantes de la eficiencia organizativa de las administraciones públicas locales, así como la influencia de la cultura y el diseño organizativo en la eficiencia. El trabajo de campo comprende un conjunto de entrevistas con expertos en el sector y una encuesta a profesionales de los ayuntamientos de Cataluña con más de treinta mil habitantes. Mediante el análisis factorial y el modelo de ecuaciones estructurales se determinan los factores que determinan la eficiencia, así como se cuantifica la relación entre las diferentes variables y dimensiones planteadas.

Palabras clave: organización, eficiencia, calidad, ecuaciones estructurales, ayuntamiento.

1. Introducción

El actual contexto económico y social ha puesto de manifiesto el exceso de burocracia, de gasto y de rigidez de las administraciones públicas. Prácticamente la totalidad de la literatura científica publicada en todo el mundo coincide en destacar que hay que mejorar la eficiencia y la calidad de las organizaciones del sector público, en la necesidad de encontrar alternativas organizativas que comporten una mejora en el funcionamiento de la administración pública y en su adaptación a las nuevas necesidades y demandas de los ciudadanos (Stewart y Walsh, 1992; Mascarenhas, 1993; Nyhan 2000; Hansen, 2001; Sanderson, 2001; Ferlie et al., 2003).

En la revisión de la literatura se han podido constatar dos tendencias a la hora de aplicar nuevas reformas en el sector público. Una de ellas opta por defender un modelo lo más similar posible al privado (Barzelay, 2001; Shamsul, 2007; Maesschalck, 2004; Hood, 2001; Shamsul, 2007) y la otra pone de relieve las diferencias significativas en las organizaciones públicas y privadas, y la necesidad de adaptar los conocimientos de gestión en la gestión pública (Bozeman, 1987; Stewart y Walsh., 1992; Kickert, 1997; Boyne, 2002).

En los años 80 y 90, bajo el paradigma del New Public Management (NPM), las reformas públicas intentaban reproducir un contexto de mercado competitivo en el sector público para mejorar su eficiencia y utilizar técnicas de gestión y de mejora de la empresa privada en las organizaciones públicas.

Existe una clara necesidad de introducir mejoras sustanciales en la organización pública local mediante una transferencia de los principios de organización y gestión del sector privado. Una transferencia que, tal y como se demuestra en este trabajo, es necesaria aunque con cierta adaptación. Nyhan (2000) destaca la importancia de encontrar nuevos paradigmas que den respuesta a un entorno en cambio constante y la necesidad de encontrar mecanismos más eficientes y actualizados de gestión del sector público.

En la figura 1 se representan los condicionantes del entorno que justifican y demandan una nueva manera de organizar la administración pública local para mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y la calidad de los servicios a los ciudadanos.



Figura 1. Justificación y relevancia del estudio. Adaptación de Prado y García (2004)

La presente investigación tiene por objetivo identificar los factores determinantes de la eficiencia en un ayuntamiento, así como determinar la importancia de la cultura y el diseño organizativo en la eficiencia organizativa de la administración pública local.

2. Metodología

A continuación se presenta una figura conceptual donde se esquematiza el proceso seguido en la investigación (ver figura 2). En primer lugar el estado del arte recoge las principales aportaciones sobre la eficiencia, la calidad y la excelencia de las administraciones públicas en general y de las administraciones locales en particular. En esta fase se intensifica la búsqueda bibliográfica que apoya la necesidad y la urgencia de reformar el sector público.



Figura 2. Esquema resumen de la investigación. Elaboración propia.

En segundo lugar, se contextualiza el estudio dentro de la teoría de las organizaciones y sus principios. Algunos de los trabajos de referencia en este campo son los de Pfiffner y Sherwood (1960), Mintzberg (1984, 1989) y Robbins (1990). Estos autores destacan que la teoría de las organizaciones y el diseño organizativo nos deben encaminar hacia qué tipo de estructura organizativa debemos aplicar para trabajar de manera eficiente, centrandó gran parte de sus esfuerzos en la descripción de sus partes.

En tercer y último lugar, el estado del arte se centra en el marco legal que determina y condiciona las administraciones locales, tanto en lo que respecta a su organización como a su funcionamiento. Se analizan las aportaciones que se hicieron en este sentido desde la Constitución Española de 1978, la Ley 7 / 1985 de Bases del Régimen Local, el Real Decreto 781/1986 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el Real Decreto 2568/1986 de Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

De la mano de autores como Boix (1991) y Martínez (1990) se comenta la evolución y el estado actual de las normativas que condicionan la actividad organizativa de nuestros ayuntamientos.

A partir del estado del arte se identifican los factores clave de éxito de las organizaciones públicas locales, también llamados factores determinantes de la organización y la gestión de las administraciones públicas locales. El conocimiento de cuáles son estos factores resulta imprescindible, para mejorar la gestión de los recursos públicos municipales, y para saber qué elementos organizativos deben potenciar nuestros ayuntamientos para dar respuesta a las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

De esta forma los objetivos secundarios van encaminados a conocer la intensidad o la ponderación, en la búsqueda de la eficiencia, de parámetros como: la motivación, la formación, la dirección, la legislación, la competencia, la privatización, las tecnologías, la coordinación, la comunicación, la evaluación, los procesos, la burocracia, la estrategia, el entorno, el New Public Management, los certificados de calidad, la innovación, la responsabilidad social y la participación ciudadana como más destacados. En la figura 3 se recogen los principales objetivos generales y específicos de la investigación.



Figura 3. Esquema de los conceptos analizados en los objetivos generales y específicos de la investigación.

Las hipótesis planteadas han sido formuladas en base a los contenidos presentados anteriormente sobre diseño organizativo, cultura organizativa y eficiencia de las administraciones locales. Con esta base conceptual y con el estudio de sus relaciones de dependencia se concretan las hipótesis principales del estudio:

- H1: El diseño organizativo influye significativamente en la eficiencia de las administraciones locales de Cataluña.
- H2: La cultura organizativa influye significativamente en la eficiencia de las administraciones locales de Cataluña.
- H3: La cultura organizativa influye significativamente sobre el diseño organizativo y esto provoca una mejora de la eficiencia organizativa.

También se formulan unas hipótesis secundarias o subhipótesis a partir de cada una de las variables de las tres dimensiones de diseño, cultura y eficiencia. Por motivos de espacio en lugar de transcribir las subhipótesis se muestran en la tabla 1 las variables consideradas.

Tabla 1. Dimensiones y variables definidas en la investigación

Dimensión	Variables
Diseño organizativo	Formalización Complejidad Centralización Dinamismo frente a los cambios

	Dinamismo frente a las oportunidades
Cultura	Atención al cliente Adaptabilidad Dirección estratégica Aprendizaje Participación Colaboración Coordinación Información Incentivos Control Comunicación Acuerdo
Eficiencia	Ratios financieros Eficacia Certificados calidad Satisfacción Infraestructuras

El trabajo de campo se ha realizado mediante una serie de encuestas y entrevistas personales para determinar y ponderar los factores más importantes de la eficiencia de la organización de los ayuntamientos y, sobre todo, su importancia relativa.

En total se han realizado más de veinte entrevistas en profundidad que han permitido analizar los conocimientos y experiencias de los expertos del sector público, y que además han servido como prueba piloto del cuestionario.

Se envió un cuestionario a profesionales (alcaldes, regidores, gerentes y responsables de área) de los treinta y nueve ayuntamientos catalanes con poblaciones superiores a treinta mil habitantes (cuyas estructuras organizativas están lo suficientemente profesionalizadas como para permitir llevar a cabo el análisis propuesto).

La escala de medida, ha sido adaptada de Claver-Cortés et al. (2008), Nahm et al. (2003), Ginevicius y Vaitkunaite (2006), Nyhan (2000), Mora et al. (2004) y Prado y García (2004).

El cuestionario contenía un total de ciento cinco preguntas. Las personas encuestadas puntuaban los diferentes ítems del cuestionario a través de una escala Likert (del 1 al 5). La tabla 2 muestra la ficha técnica de la investigación.

Como puede observarse se han obtenido un total de 183 cuestionarios de un total de 220 enviados, lo que representa un porcentaje de respuesta muy elevado.

Tabla 2. Ficha técnica de la investigación

Universo	Ayuntamientos y científicos
Ámbito	Comunidad Autónoma de Cataluña
Método de recogida de información	Encuesta e-mail y entrevista personal
Metodología	Cuestionario estructurado
Unidad muestral	Profesionales y científicos adm. pública local
Censo muestral	400
Dimensión de la muestra	220
Tasa de respuesta	83% (183 respuestas)
Error muestral	Inferior al 7%
Nivel de confianza	Superior al 95%
Procedimiento muestral	Cuestionario enviado a toda la muestra
Trabajo de campo	Pretest (11 de 2008), envío (01 y 03 de 2009)
Fecha del trabajo de campo	Septiembre de 2008 a febrero 2009

El procedimiento metodológico utilizado para el tratamiento de los datos del trabajo de campo ha sido el análisis factorial, el análisis por componentes principales y el análisis factorial

confirmatorio mediante un modelo de ecuaciones estructurales, el cual permite comprobar la relación de las diferentes variables y dimensiones planteadas: cultura, diseño organizativo y eficiencia. El programa estadístico utilizado ha sido el SPSS Amos 17.0.

3. Resultados

El análisis factorial y de componentes ha mostrado la poca relevancia de algunas variables (posteriormente descartadas del modelo), como por ejemplo la formalización y la centralización en la dimensión de diseño organizativo o la obtención de certificados de calidad en la dimensión de eficiencia.

En cambio, es de destacar la gran importancia de los ítems que tienen relación con el factor humano o los aspectos relacionados con el comportamiento de las personas en la organización para obtener un ayuntamiento eficiente. Por ejemplo la participación y el aprendizaje de los trabajadores, así como el acuerdo entre las personas de la organización en la dimensión de cultura.

En primer lugar se elaboró un modelo de ecuaciones estructurales a partir del análisis factorial, pero fue necesario realizar modificaciones puntuales hasta llegar al modelo propuesto en esta comunicación. Para llegar a encontrar los ítems o factores más significativos se eliminan los poco relevantes. Este proceso, al que Batista y Coenders (2000) denominan “poda de los ítems” ayuda a centrarse en los ítems importantes y descartar los poco fiables.

Las variables observables del modelo son: participación, información, aprendizaje, adaptabilidad, dirección estratégica, acuerdo, dinamismo, oportunidades, ratios, eficacia, satisfacción, infraestructuras y complejidad. Las variables no observables son: diseño, cultura y eficiencia (ver variables del modelo en la tabla 3)

Tabla 3. Variables del modelo

Variables observables	Participación
	Información
	Aprendizaje
	Adaptabilidad
	Dirección estratégica
	Acuerdo
	Dinamismo
	Oportunidades
	Ratios
	Eficacia
	Satisfacción
	Infraestructuras
Complejidad	
Variables no observables	Diseño
	Eficiencia
	Cultura

Este modelo es el que presentaba, entre los estudiados inicialmente, una mayor coherencia entre todos sus coeficientes estadísticos y que ajustaba correctamente (ver tabla 4).

Tabla 4. Resultados del modelo

Número de diferentes momentos de la muestra	91
Número de diferentes parámetros a ser estimados	28
Grados de libertad (171-38)	63
Chi cuadrado	124,037
Nivel de probabilidad	0,000

El diagrama de relaciones del modelo permite observar los parámetros más significativos para cada una de las dimensiones. En la figura 4 se presenta el diagrama de relaciones entre las diferentes dimensiones y parámetros con los datos estandarizados del modelo obtenido con un mejor ajuste.

El modelo muestra que la eficiencia organizativa se puede evaluar a través de los ratios financieros (gastos en formación, salarios, gasto en servicios sociales y otros), la eficacia (quejas, atención al ciudadanía, reclamaciones), la satisfacción (de los ciudadanos y de los trabajadores, bajas empleados) y las infraestructuras (inversión en educación, equipamientos públicos, entre otros)

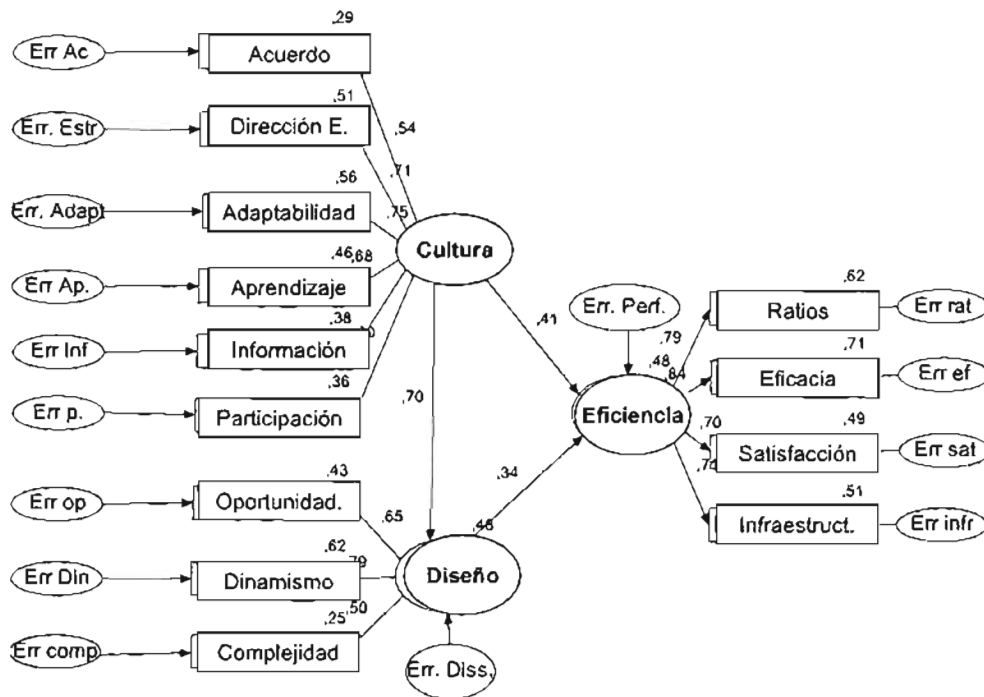


Figura 4. Diagrama de relaciones con mejor ajuste del modelo.

Así mismo, la eficiencia organizativa de un ayuntamiento depende del acuerdo (implicación, normas, confianza), la dirección estratégica (estrategia, objetivos, planificación, visión), la adaptabilidad (a cambios externos, resolución de problemas, capacidad de cambio, inquietudes), el aprendizaje (formación, directivos, compartir), la información (adecuada, precisa, supervisores), la participación (clima, decisiones, condiciones de trabajo), las nuevas oportunidades (nuevos servicios, nuevos ciudadanos, competidores), el dinamismo frente a los cambios rápidos (TIC, innovación, márketing) y la complejidad de la organización (especialización, autonomía, jerarquía reuniones).

Los resultados demuestran que existe una relación triangular entre la cultura, el diseño organizativo y la eficiencia, confirmándose las hipótesis principales formuladas en la investigación. La cultura influye significativamente sobre el diseño y en la eficiencia de las organizaciones. La eficiencia organizativa de un ayuntamiento también depende del diseño de su estructura organizativa.

Este modelo es el que presenta un mejor ajuste después de analizar todos sus coeficientes resumidos en la tabla 4.

Tabla 4. Coeficientes de ajuste del modelo

Coeficiente	Valor
Alfa de Cronbach	0,92 (entre 0 y 1, superior a 0,8)
CMIN/DF	1,969
GFI	0,908 (entre 1 y 1, cercano a 1)
IFI	0,931 (entre 1 y 1, cercano a 1)
CFI	0,930 (entre 1 y 1, cercano a 1)
TLI	0,913 (entre 1 y 1, cercano a 1)
RMSEA	0,073 (menos de 0,08)

4. Conclusiones

Las conclusiones del estudio demuestran que una parte muy importante de los factores clave de éxito de las empresas privadas son aplicables a las administraciones públicas locales. Se comprueba, pues, como la complejidad, el dinamismo ante los cambios, el dinamismo ante las nuevas oportunidades, la participación de los trabajadores, la información, el aprendizaje, la adaptabilidad, la dirección estratégica, el acuerdo, los ratios financieros, la eficacia, la satisfacción de los clientes y las infraestructuras públicas son factores determinantes o factores clave de éxito para un ayuntamiento eficiente.

Otra de las principales conclusiones es que hay una necesidad inequívoca de mejorar la calidad y eficiencia de los ayuntamientos catalanes. Esta mejora debe ir acompañada de reformas legislativas que faciliten e incentiven actuaciones o conductas eficientes. De todos modos, también hay que poner de relieve las grandes divergencias y contradicciones en torno a la manera de abordar este fenómeno. Algunos optan por reproducir modelos organizativos y de funcionamiento del sector privado y otros optan por hacer pequeñas reformas públicas que conduzcan hacia la eficiencia.

Aún así, si algo demuestra esta investigación es que la calidad municipal debe abordarse desde una perspectiva global de la organización, considerando el ayuntamiento como un complejo conjunto de aspectos interrelacionados e interdependientes. Se ha elegido el modelo de ecuaciones estructurales para el tratamiento de los datos puesto que éste permite analizar las diferentes variables de la eficiencia organizativa y sus correlaciones.

El gran abanico de factores analizados es de vital importancia si se quiere conseguir una organización municipal de calidad y que optimice todos sus recursos. De cara al futuro, se podría hacer un análisis del grado de cumplimiento de estos factores entre los ayuntamientos y proponer actuaciones de mejora concretas que puedan ser aplicadas.

5. Futuras líneas de investigación

El abanico de futuras investigaciones científicas que se abre a partir de esta investigación es amplio e interesante. Tanto en lo que se refiere al ámbito territorial del estudio como a los contenidos del mismo, los cuales a continuación se comentarán.

En cuanto al ámbito territorial, habría que extender este estudio a las diferentes administraciones públicas de los países de la Unión Europea para construir los principios y las bases de un modelo organizativo de calidad comunes en Europa.

La diversidad de las políticas gubernamentales y de los diagnósticos en torno a la mejora de la eficiencia de las organizaciones públicas diverge tanto entre los diferentes países que dificulta la aplicación de directivas europeas que aborden este fenómeno. Por lo tanto, se hace más necesario que nunca determinar los factores clave de éxito de la excelencia del sector público europeo y trazar una hoja de ruta y unos estándares de calidad comunes para los 27 países de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a futuras líneas de investigación en torno a este sector habría que destacar la pertinencia de elaborar y validar una nueva escala de medida específica del sector municipal. A través de la misma metodología, utilizando un modelo de ecuaciones estructurales, se podría comparar si el modelo presentado en esta investigación, el cual ha sido validado en investigaciones centradas en el sector privado, es similar o no al obtenido a partir de una escala específica del sector público.

De esta manera, se podría confirmar o desmentir que los parámetros de eficiencia organizativa son transversales y comunes entre las organizaciones públicas y privadas, independientemente de que operen en un entorno competitivo o no. Esto permitiría aclarar muchos conceptos entorno al eterno debate sobre la proximidad de los sectores y la aplicabilidad de las herramientas de gestión y de organización entre organizaciones públicas y privadas.

También sería muy pertinente estudiar detenidamente el impacto de la crisis económica actual sobre las organizaciones públicas locales del país. De esta manera, se podría determinar si los ayuntamientos aplican medidas de mejora de la eficiencia organizativa en tiempos de dificultades económicas. Durante la elaboración del presente estudio se han detectado algunos proyectos puntuales y poco ambiciosos de algunos ayuntamientos con el objetivo de mejorar la productividad y racionalizar los gastos.

Seguramente que estas iniciativas en pro de la calidad serán el punto de partida de múltiples cambios y reformas de un sector público ineficiente que difícilmente podrá mantener las estructuras y organizaciones actuales.

Referencias

Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press.

Batista, J.; Coenders, G. (2000). *Modelos de ecuaciones estructurales*. La Muralla.

- Boix, V. (1991). Régimen jurídico de la organización municipal. Trivivium Editorial.
- Bozeman, B. (1987). All organizations are public. Jossey-Bass Publishers.
- Boyne, A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, Vol. 39, No. 1, pp. 97-122.
- Calver-Cortés, E.; Pertusa, E.; Zaragoza, P. (2008). Diseño organizativo y knowledge performance: Un estudio empírico. *Intangible Capital*, Vol. 4, No. 3, pp. 166-190.
- Ferlie, E.; Hartley, J.; Martin, S. (2003). Changing public service organizations: Current perspectives and future prospects. *British Journal of Management*, Vol. 14, pp. 1-14.
- Ginevicius, R.; Vaitkunaite, V. (2006). Analysis of organizational culture dimensions impacting performance. *Journal of Business Economics and Management*, Vol. 7, No. 4, pp. 201-211.
- Hansen, K. (2001). Local Councilors: Between local government and local governance. *Public Administration*, Vol. 79, No. 1, pp. 105-123.
- Hood, C. (2001). A public management for all seasons?. *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
- Kickert, W. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to anglo-american 'managerialism'. *Public Administration*, Vol. 75, No. 4, pp. 731-752.
- Maesschalck, J. (2004). The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory. *Public Administration*, Vol. 82, No. 2, pp. 465-489.
- Martínez, A. (1990). La organización y el funcionamiento municipales. Comares editorial.
- Mascarenhas, R. C. (1993). Building an enterprise culture in the public sector: Reform of the public sector in Australia, Britain and New Zealand. *Public Administration*, Vol. 53, No. 4, pp. 319-328.
- Mintzberg, H. (1984). La estructuración de las organizaciones. *Ariel Economía*.
- Mintzberg, H. (1989). Diseño de organizaciones eficientes. *El Ateneo*.
- Mora, R.; Martí, D.; Ysa, T. (2006). Mesurar el valor públic. Una eina municipal per conèixer, ordenar i decidir. Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.
- Nahm, A. Y.; Vonderembse, M. A.; Koufteros, X. (2003). The impact of organizational structure on time-based manufacturing and plant performance. *Journal of Operations Management*, Vol. 21, 281-306.
- Nyhan, R. (2000). Changing the paradigm: Trust and its role in public sector organizations. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 87-109.
- Pfiffner, F.; Sherwood, F. (1960). *Administrative organization*. Prentice Hall.
- Prado, J.; García, I. (2004). Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias. *Revista Iberoamericana de contabilidad de gestión*, Vol. 4, 149-180.

Robbins, S. (1990). *Organization theory: Structure, designs and applications*. Prenticehall.

Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration*, 79(2), 297-313.

Shamsul, M. (2007). Revisiting the new public management. *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 1, pp. 179-182.

Stewart, J.; Walsh, K. (1992). Change in the management of public services. *Public Administration*, 70(4), 499-518.