

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID**  
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales



**Innovación organizativa y desempeño en  
la Administración Pública: una  
aproximación desde el paradigma de las  
Organizaciones Evolutivas**

**TESIS DOCTORAL**

Presentada para optar al título de Doctor por:

**Carlos Francisco Gómez Muñoz**  
Ingeniero Industrial

Madrid, 2025



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID  
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales

**Doctorado en Ingeniería de Organización**

**Innovación organizativa y desempeño en  
la Administración Pública: una  
aproximación desde el paradigma de las  
Organizaciones Evolutivas**

**TESIS DOCTORAL**

Presentada para optar al título de Doctor por:

**Carlos Francisco Gómez Muñoz**

Ingeniero Industrial

Bajo la dirección de:

Dra. Ana María Moreno Romero

Madrid, 2025

Título: Innovación organizativa y desempeño en la Administración Pública: una aproximación desde el paradigma de las Organizaciones Evolutivas

Autor: Carlos Francisco Gómez Muñoz

Programa de Doctorado: Doctorado en Ingeniería de Organización

Dirección de tesis: Dra. Ana María Moreno Romero, Profesora del Departamento de Ingeniería de Organización en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid (Directora)

Revisores externos:

Tribunal de tesis:

Fecha de defensa:



*A mis padres, Francisco y Gloria*



# Agradecimientos

Realizar una investigación doctoral y escribir una tesis supone un desafío considerable, más aún si se desea conciliar ese empeño con la vida familiar y las responsabilidades profesionales. Si he podido lograr este objetivo, ha sido gracias a las muchas personas que me han apoyado en este largo camino, algunas de las cuales quedarán necesariamente sin mencionar. Sirva esta página para agradecer la ayuda que he recibido de todas ellas.

Gracias a Arancha por acompañarme, en este y en todos mis proyectos, dándome el apoyo y el espacio necesarios, y por ocuparse de gran parte de lo que he dejado de hacer para sacar la tesis adelante. Gracias también a nuestros hijos, Jorge, Carlos y Marta, por haber sobrellevado tan bien el impacto que mi dedicación al doctorado ha tenido en sus vidas. El apoyo familiar es siempre importante, pero en este caso ha sido absolutamente esencial teniendo en cuenta los muchos cambios que hemos vivido durante todos estos años de trabajo de investigación.

Gracias a Ana por haber accedido a dirigir esta tesis tan poco convencional, por sus consejos para equilibrar lo deseable con lo posible, por su paciencia cuando no progresaba tan rápidamente como debería, y por su aliento para persistir en los momentos difíciles.

Estoy muy agradecido a Eduardo Ruiz y, sobre todo a Magdalena Cordero, por compartir conmigo su experiencia en la transformación del Tribunal de Cuentas Europeo, así como a Bernd Reichert y Oliver Kozac, por hacer lo propio con sus vivencias durante la puesta en marcha de la unidad A2 de EASME. Sin duda, esta investigación no habría sido posible sin su colaboración. Agradezco al equipo de la AACID su participación en el proyecto de investigación del GIOS, que ha permitido incluir a esta agencia entre los casos objeto de estudio, a Manuel Arenilla sus orientaciones sobre las reflexiones académicas en torno a la modernización de la Administración Pública española, y al grupo de agentes del Cambio Organizacional sus sugerencias sobre experiencias de innovación en la Comisión Europea.

Gracias también a las personas anónimas que respondieron al cuestionario a empleados públicos, por haber hecho posible el uso de métodos cuantitativos en la investigación, una de las principales contribuciones de la tesis.

Por último, gracias a todas aquellas personas inconformistas que, de manera muchas veces callada y casi siempre poco reconocida, se esfuerzan por mejorar la Administración Pública a través de la innovación.



# Abstract

Public administration reform has become a universal and increasingly common phenomenon. In that sense, there are many proposals put forward by different authors, with very different approaches, on the elements to be reformed.

The thesis brings a different approach by addressing the problem from the organisation theory, on the premise that the challenges that public administrations must face in the 21<sup>st</sup> century must be addressed from contemporary organisational models.

Among the possible models to be explored, the thesis relies on Frédéric Laloux's interpretative framework for organisational innovation, based on progressive stages of development where the Evolutionary or 'Teal' Organisations represent the most advanced state, characterised by three operating principles: Self-management, Wholeness, and Evolutionary Purpose.

With the help of this reference framework, the purpose of the thesis is to identify organisational elements of public administrations on which action can be taken to improve their performance. To this end, it examines the existence and implementation patterns of organisational innovation practices inspired by evolutionary organizations (Teal practices) in public administrations, with particular attention to the Spanish case. It also looks at the aspects that characterise performance in public administrations and how it can be assessed (leading to its own model based on four dimensions: Results, Relations, Operations and Capacity building), and the effect that the Teal practices examined have on this performance.

The thesis includes a comparative case study of organisational innovation in public administrations, looking at four experiences: the Belgian Federal Public Service for Social Security, the Municipal Music Conservatory of Barcelona, the Unit A.2 of the Executive Agency for Small and Medium-Sized Enterprises (EASME) of the European Commission, and the European Court of Auditors. This study shows some elements common to the four experiences: the emergence of an activating event triggering change, the openness of leaders to new ways of working, and a pragmatic approach to acting on aspects not covered by the rules.

The thesis also comprises the statistical analysis of the responses provided by public employees of Spanish administrations to an online questionnaire on the existence of Teal practices in their organisations, which includes elements to

assess individual and organisational performance. The questionnaire was applied to two different groups, as a generic questionnaire open to public employees from the national, regional and local administrations, and as a specific questionnaire for workers of the Andalusian Agency for International Cooperation for Development (AACID), and their replies were compared to provide the Agency with guidance in its assessment of the possible implementation of agile and humanistic practices.

The analysis of the generic questionnaire showed a low degree of implementation of Teal practices among Spanish public administrations, with a pattern of implementation which, instead of complying with the three Teal principles, corresponds better to a five-factor model: Community and values, Trust, Hierarchy, Tasks assignment and Meetings management. Of these, structural equations modelling found that only practices associated with Trust and Hierarchy factors have a positive and direct influence on organisational performance, and that those associated with Community and values also have a positive but indirect influence through individual performance.

The results of the thesis confirm that it is possible to start the transition to more evolved organisational paradigms in public administrations by introducing Teal practices. In this transition, considering the starting point and effect on performance, practices associated with the Community and values dimension appear as the most promising ones.

## Resumen

La reforma de la Administración se ha convertido en un fenómeno universal y cada vez más frecuente. En este sentido, son muchas las propuestas planteadas por diferentes autores, con enfoques muy diversos, sobre los elementos a reformar.

La tesis aporta una aproximación diferente abordando el problema desde la teoría de la organización, bajo la premisa de que los retos a los que la Administración debe hacer frente en el siglo XXI deben abordarse desde modelos organizativos contemporáneos.

Entre los posibles modelos a explorar, la tesis se apoya en el marco interpretativo de la innovación organizativa de Frédéric Laloux, basado en etapas progresivas de desarrollo donde las Organizaciones Evolutivas o “Teal” representan el estado más avanzado, caracterizado por tres principios de funcionamiento: Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo.

Con la ayuda de este marco de referencia, el objetivo de la tesis es identificar elementos organizativos de la Administración sobre los que es posible actuar para mejorar su desempeño. Para ello, examina la existencia y las pautas de implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas (prácticas Teal) en la Administración, con especial atención al caso español. Asimismo, estudia también los aspectos que caracterizan el desempeño en la Administración y cómo puede evaluarse (dando lugar a un modelo propio basado en cuatro dimensiones: Resultados, Relaciones, Operaciones, y Desarrollo de capacidades), y el efecto que tienen sobre este desempeño las prácticas Teal examinadas.

La tesis incluye un estudio comparativo de casos de innovación organizativa en la Administración donde se examinan cuatro experiencias: el Servicio Público Federal de la Seguridad Social de Bélgica, el Conservatorio Municipal de Barcelona, la unidad A.2 de la Agencia Ejecutiva para pymes de la Comisión Europea (EASME) y el Tribunal de Cuentas Europeo. Este estudio muestra ciertos elementos comunes a las cuatro experiencias: la aparición de un evento activador que desencadena el cambio, la apertura de los líderes a nuevas formas de trabajo, y un enfoque pragmático para actuar sobre aspectos no cubiertos por las normas.

La tesis comprende también el análisis estadístico de las respuestas proporcionadas por empleados públicos de las administraciones españolas a un cuestionario online sobre la existencia de prácticas Teal en su organización, que

incluye elementos para evaluar el desempeño individual y organizativo. El cuestionario se aplicó a dos colectivos diferentes, como cuestionario genérico abierto a empleados públicos de las administraciones estatal, autonómica y local, y como cuestionario específico para los trabajadores de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y se compararon las respuestas de ambos para proporcionar a la Agencia orientaciones en su valoración de la posible implantación de prácticas ágiles y humanistas.

El análisis del cuestionario genérico mostró un bajo grado de implantación de prácticas Teal entre las administraciones públicas españolas, con una pauta de implantación que, en lugar de ajustarse a los tres principios Teal, se corresponde mejor con un modelo basado en cinco factores: Comunidad y valores, Confianza, Jerarquía, Asignación de tareas, y Gestión de reuniones. De ellos, el modelado de ecuaciones estructurales encontró que solamente las prácticas asociadas a la Confianza y la Jerarquía influyen positiva y directamente en el desempeño organizativo, y que las asociadas a Comunidad y valores influyen también positiva, pero indirectamente, a través del desempeño individual.

Los resultados de la tesis confirman que es posible iniciar la transición hacia paradigmas organizativos más evolucionados en la Administración introduciendo prácticas Teal. En esta transición, considerando el punto de partida y el efecto en el desempeño, las prácticas asociadas a la dimensión de Comunidad y valores aparecen como las más prometedoras.

# Tabla de Contenido

|  |          |
|--|----------|
| Agradecimientos .....  | v        |
| Abstract .....   | vii      |
| Resumen .....  | ix       |
| Lista de Figuras .....   | xiv      |
| Lista de Tablas .....  | xv       |
| Abreviaturas y Acrónimos .....   | xviii    |
| <b>1. Introducción</b> .....   | <b>1</b> |
| 1.1. Justificación y motivación .....  | 1        |
| 1.2. Objetivos y preguntas de investigación .....  | 6        |
| 1.3. Estructura de la tesis .....  | 7        |
| <b>2. Marco teórico</b> .....  | <b>9</b> |
| 2.1. Las Administraciones Públicas y sus retos .....   | 9        |
| 2.1.1. La Administración Pública .....   | 9        |
| 2.1.2. Características de las Administraciones Públicas .....  | 11       |
| 2.1.3. Las expectativas sobre el papel de la Administración y los paradigmas en la gestión pública ..... | 13       |
| 2.1.4. La complejidad del entorno de operación de la Administración .....                                | 15       |
| 2.1.5. La Administración Pública como impulsora de la sostenibilidad .....                               | 16       |
| 2.2. La gestión del conocimiento como capacidad adaptativa de la Administración .....                    | 17       |
| 2.2.1. Los trabajadores del conocimiento y su productividad .....  | 18       |
| 2.2.2. La gestión del conocimiento en las organizaciones .....   | 19       |
| 2.2.3. La gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas .....                                | 21       |
| 2.3. La teoría de la complejidad en los estudios de gestión pública y organización .....                 | 25       |
| 2.3.1. Teoría de la complejidad y gestión pública .....  | 25       |
| 2.3.2. Teoría de la complejidad y ciencia de la organización .....                                       | 27       |
| 2.4. Paradigmas de innovación organizativa centrados en las personas .....                               | 28       |
| 2.4.1. Nuevo Estilo de Relaciones (NER) .....  | 29       |
| 2.4.2. Teoría U .....  | 31       |
| 2.4.3. Holocracia .....  | 32       |
| 2.4.4. Integración de la simplicidad .....   | 33       |
| 2.4.5. La Empresa Humanista .....  | 34       |
| 2.4.6. Organizaciones deliberadamente en desarrollo .....  | 35       |
| 2.4.7. Team of Teams .....   | 36       |
| 2.5. Las Organizaciones Teal .....   | 37       |
| 2.5.1. El marco de referencia de Laloux para la innovación organizativa .....                            | 37       |
| 2.5.2. Las Organizaciones Evolutivas – Teal .....  | 39       |
| 2.5.3. Los principios de funcionamiento Teal .....   | 40       |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 2.5.4.    | Las Organizaciones Teal como sistemas evolutivos complejos .....  | 43         |
| 2.5.5.    | Organizaciones Teal y desempeño .....   | 44         |
| 2.5.6.    | Organizaciones Teal y sostenibilidad .....  | 45         |
| 2.6.      | La evaluación del desempeño organizativo en el sector público .....   | 47         |
| 2.6.1.    | Marco de referencia de Boyne .....  | 49         |
| 2.6.2.    | Modelos basados en el concepto de valor público .....   | 49         |
| 2.6.3.    | Modelo de Hammerschmid y colaboradores.....   | 52         |
| 2.6.4.    | Fundamentos de Impacto Público.....   | 53         |
| 2.6.5.    | Marco de indicadores de desempeño del Gobierno de Australia.....  | 54         |
| <b>3.</b> | <b>Modelo conceptual</b> .....  | <b>57</b>  |
| 3.1.      | Elementos del modelo conceptual .....   | 58         |
| 3.1.1.    | Innovación organizativa.....  | 58         |
| 3.1.2.    | Cultura organizacional.....   | 59         |
| 3.1.3.    | Perfil de trabajador del conocimiento .....   | 61         |
| 3.1.4.    | Desempeño individual .....  | 62         |
| 3.1.5.    | Desempeño organizativo .....  | 64         |
| 3.2.      | Relaciones entre los elementos .....  | 68         |
| 3.3.      | La aplicación del marco de las Organizaciones Teal a las administraciones públicas españolas .....                          | 69         |
| 3.3.1.    | Rasgos de la organización actual de las administraciones públicas españolas en el contexto de las Organizaciones Teal ..... | 69         |
| 3.3.2.    | Prácticas Teal con mayor potencial de implantación.....   | 74         |
| <b>4.</b> | <b>Metodología</b> .....  | <b>79</b>  |
| 4.1.      | Enfoque y etapas de la investigación.....   | 79         |
| 4.2.      | Estudio de casos de innovación organizativa .....   | 81         |
| 4.3.      | Hipótesis de investigación.....   | 83         |
| 4.3.1.    | Hipótesis 1 .....   | 84         |
| 4.3.2.    | Hipótesis 2 .....   | 85         |
| 4.3.3.    | Hipótesis 3 .....   | 85         |
| 4.3.4.    | Hipótesis 4 .....   | 86         |
| 4.4.      | Encuesta genérica a empleados públicos.....   | 86         |
| 4.4.1.    | Estructura del cuestionario .....   | 87         |
| 4.4.2.    | Participantes y métodos de recogida de datos .....  | 95         |
| 4.4.3.    | Análisis estadístico de las respuestas a la encuesta .....  | 97         |
| 4.5.      | Estudio del caso de la AACID .....  | 99         |
| <b>5.</b> | <b>Resultados y discusión</b> .....   | <b>103</b> |
| 5.1.      | Estudio de casos de innovación organizativa .....   | 103        |
| 5.1.1.    | Descripción de los casos analizados .....   | 104        |
| 5.1.2.    | Resumen y comparación de las principales características .....  | 114        |
| 5.1.3.    | Interpretación de los resultados .....  | 119        |
| 5.1.4.    | Otras experiencias de interés .....   | 122        |
| 5.2.      | Estudio del grado y las pautas de implantación de las prácticas Teal.....   | 123        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 5.2.1.    | Estadísticos descriptivos .....  | 124        |
| 5.2.2.    | Análisis de la varianza por tipo de administración .....   | 126        |
| 5.2.3.    | Estudio del grado de implantación de las prácticas Teal .....  | 127        |
| 5.2.4.    | Análisis factorial .....   | 131        |
| 5.2.5.    | Estudio de las pautas de implantación de las prácticas Teal.....   | 134        |
| 5.3.      | Estudio de las aproximaciones para la medida del desempeño organizativo .....  | 138        |
| 5.4.      | Estudio del impacto de la implantación de las prácticas Teal en el desempeño .....   | 141        |
| 5.4.1.    | Especificación del modelo de ecuaciones estructurales .....  | 142        |
| 5.4.2.    | Evaluación del ajuste del modelo.....  | 145        |
| 5.4.3.    | Contraste de hipótesis.....  | 145        |
| 5.4.4.    | Interpretación de los resultados .....   | 148        |
| 5.5.      | Estudio del caso de la AACID .....   | 151        |
| 5.5.1.    | Implantación de prácticas Teal .....   | 152        |
| 5.5.2.    | Desempeño individual .....   | 157        |
| 5.5.3.    | Desempeño organizativo .....   | 159        |
| 5.5.4.    | Interpretación de los resultados .....   | 163        |
| <b>6.</b> | <b>Conclusiones</b> .....  | <b>167</b> |
| 6.1.      | Contribuciones de la tesis .....   | 167        |
| 6.2.      | Respuestas a los objetivos de investigación .....  | 168        |
| 6.2.1.    | Aplicación del paradigma de las Organizaciones Evolutivas a la Administración Pública .....  | 168        |
| 6.2.2.    | Existencia y pautas de implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en la Administración Pública ..... | 169        |
| 6.2.3.    | Caracterización y medición del desempeño de la Administración Pública .....  | 170        |
| 6.3.      | Implicaciones para la práctica.....  | 171        |
| 6.4.      | Limitaciones.....  | 178        |
| 6.5.      | Oportunidades para futuras investigaciones.....  | 179        |
| 6.6.      | Resultados de la tesis .....   | 181        |
|           | <b>Referencias</b> .....   | <b>183</b> |
|           | <b>Anexo 1 – Preguntas de investigación para el estudio de casos</b> .....   | <b>199</b> |
|           | <b>Anexo 2 – Preguntas del cuestionario a empleados públicos</b> .....   | <b>205</b> |
|           | <b>Anexo 3 – Gráficos comparativos de las respuestas obtenidas en el cuestionario genérico y el cuestionario de la AACID</b> .....                         | <b>215</b> |
|           | <b>Anexo 4 – Preguntas vinculadas al modelo conceptual no incluidas en el cuestionario</b> .....   | <b>225</b> |
|           | <b>Anexo 5 – Matriz de correlaciones de los elementos del modelo de ecuaciones estructurales</b> .....   | <b>229</b> |
|           | <b>Anexo 6 – Artículos publicados</b> .....  | <b>233</b> |

## Lista de Figuras

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1: Elementos del modelo conceptual.....  | 58  |
| Figura 2: Innovación organizativa en el modelo conceptual .....   | 59  |
| Figura 3: Cultura organizacional en el modelo conceptual .....  | 61  |
| Figura 4: Perfil de trabajador del conocimiento en el modelo conceptual .....                               | 62  |
| Figura 5: Desempeño individual en el modelo conceptual .....  | 64  |
| Figura 6: Desempeño organizativo en el modelo conceptual .....  | 67  |
| Figura 7: Relaciones entre los elementos del modelo conceptual.....   | 68  |
| Figura 8: Enfoque y etapas de la investigación .....  | 80  |
| Figura 9: Hipótesis de investigación y su relación con el marco conceptual .....                            | 86  |
| Figura 10: Aproximaciones para la medida del desempeño organizativo.....                                    | 92  |
| Figura 11: Modelo de ecuaciones estructurales.....  | 144 |
| Figura 12: Hipótesis validadas por el modelo de ecuaciones estructurales .....                              | 147 |
| Figura 13: Gráfico comparativo de las variables de Estructura, distribución del trabajo y coordinación..... | 215 |
| Figura 14: Gráfico comparativo de las variables de Prácticas de Recursos Humanos.....                       | 216 |
| Figura 15: Gráfico comparativo de las variables de Participación y apertura.....                            | 217 |
| Figura 16: Gráfico comparativo de las variables de Propósito y comunidad.....                               | 218 |
| Figura 17: Gráfico comparativo de las variables de Desempeño individual .....                               | 219 |
| Figura 18: Gráfico comparativo de las variables de los Factores de desempeño individual                     | 220 |
| Figura 19: Gráfico comparativo de las variables de Desempeño organizativo absoluto .....                    | 221 |
| Figura 20: Gráfico comparativo de las variables de Desempeño organizativo relativo .....                    | 222 |
| Figura 21: Gráfico comparativo de las variables de los Factores de desempeño organizativo .....             | 223 |

## Lista de Tablas

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 1: Paradigmas organizativos según Laloux.....   | 38  |
| Tabla 2: Comparación de marcos analíticos de medida del desempeño. ....   | 65  |
| Tabla 3: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a la estructura (elaboración propia).....                     | 70  |
| Tabla 4: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a los procesos de Recursos Humanos (elaboración propia) ..... | 70  |
| Tabla 5: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a las prácticas diarias (elaboración propia).....             | 72  |
| Tabla 6: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a los procesos organizacionales (elaboración propia) .....    | 73  |
| Tabla 7: Ítems de medida, agrupados en categorías y de acuerdo con su asociación a los principios Teal.....                           | 89  |
| Tabla 8: Ítems de medida del desempeño individual.....  | 91  |
| Tabla 9: Ítems de medida del desempeño organizativo. ....   | 93  |
| Tabla 10: Descripción de la muestra y comparación con los datos de empleados públicos en España .....                                 | 96  |
| Tabla 11: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Estructura organizativa.....                                 | 114 |
| Tabla 12: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Procesos de Recursos Humanos.....                            | 115 |
| Tabla 13: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Prácticas diarias  | 116 |
| Tabla 14: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Surgimiento, resiliencia y sostenibilidad .....              | 117 |
| Tabla 15: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Efecto sobre el desempeño .....                              | 118 |
| Tabla 16: Relevancia de las prácticas Teal del cuestionario en los casos de innovación organizativa.....                              | 122 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 17: Ítems para la medida del grado de implantación de prácticas Teal .....   | 124 |
| Tabla 18: Estadísticos descriptivos por tipo de administración .....   | 125 |
| Tabla 19: ANOVA.....   | 126 |
| Tabla 20: Resultados del análisis factorial confirmatorio .....  | 132 |
| Tabla 21: Resultados del análisis de componentes principales .....   | 133 |
| Tabla 22: Resumen de las cinco dimensiones de implantación.....  | 135 |
| Tabla 23: Comparación de los ítems asociados al Desempeño organizativo.....  | 139 |
| Tabla 24: Matriz de correlaciones de los ítems asociados al Desempeño organizativo.....                                  | 139 |
| Tabla 25: Evaluación del ajuste del modelo de ecuaciones estructurales .....   | 145 |
| Tabla 26: Resultados del contraste de hipótesis del CB - SEM .....   | 146 |
| Tabla 27: Comparación de las variables de Estructura, distribución del trabajo y coordinación.....                       | 152 |
| Tabla 28: Resultado del contraste de medias de las variables de Estructura, distribución del trabajo y coordinación..... | 152 |
| Tabla 29: Comparación de las variables de Prácticas de Recursos Humanos .....  | 154 |
| Tabla 30: Resultado del contraste de medias de las variables de Prácticas de Recursos Humanos.....                       | 154 |
| Tabla 31: Comparación de las variables de Participación y apertura .....   | 154 |
| Tabla 32: Resultado del contraste de medias de las variables de Participación y apertura .....                           | 155 |
| Tabla 33: Comparación de las variables de Propósito y comunidad .....  | 156 |
| Tabla 34: Resultado del contraste de medias de las variables de Propósito y comunidad .....                              | 156 |
| Tabla 35: Comparación de las variables de Desempeño individual.....  | 157 |
| Tabla 36: Resultado del contraste de medias de las variables de Desempeño individual... ..                               | 157 |
| Tabla 37: Comparación de las variables de los Factores de desempeño individual .....                                     | 158 |
| Tabla 38: Resultado del contraste de medias de las variables de los Factores de desempeño individual .....               | 158 |
| Tabla 39: Comparación de las variables de Desempeño organizativo absoluto .....  | 159 |
| Tabla 40: Resultado del contraste de medias de Desempeño organizativo absoluto .....                                     | 160 |

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 41: Comparación de las variables de Desempeño organizativo relativo .....                             | 160 |
| Tabla 42: Resultado del contraste de medias de Desempeño organizativo relativo .....                        | 161 |
| Tabla 43: Comparación de las variables de los Factores de desempeño organizativo.....                       | 162 |
| Tabla 44: Resultado del contraste de medias de las variables de los Factores de desempeño organizativo..... | 162 |

## Abreviaturas y Acrónimos

|          |   |
|----------|---|
| AACID    | Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo  |
| ANOVA    | Análisis de la varianza   |
| CAS      | Sistemas adaptativos complejos (Complex Adaptive Systems)   |
| CB – SEM | Modelos de ecuaciones estructurales basados en covarianza (Covariance based Structural Equation Modeling) |
| CES      | Sistemas evolutivos complejos (Complex Evolving Systems)  |
| CFA      | Análisis factorial confirmatorio (Confirmatory Factor Analysis)   |
| DDO      | Organizaciones deliberadamente en desarrollo (Deliberally Developmental Organizations)                    |
| EASME    | Agencia Ejecutiva para pymes (Executive Agency for Small and Medium Enterprises)                          |
| EBEP     | Estatuto Básico del Empleado Público  |
| G2B      | Gobierno a Empresas (Government-to-Business)  |
| G2C      | Gobierno a ciudadanos (Government-to-Citizens)  |
| G2E      | Gobierno a empleado (Government-to-Employee)  |
| G2G      | Gobierno a gobierno (Government-to-Government)  |
| IDG      | Objetivos de desarrollo interior (Inner Development Goals)  |
| LRJSP    | Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público                                      |
| MANOVA   | Análisis multivariante de la varianza   |
| NER      | Nuevo Estilo de Relaciones  |
| OCDE     | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  |
| ODS      | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| PCA      | Análisis de componentes principales (Principal Component Analysis)  |
| pyme     | Pequeña y mediana empresa   |
| SPFSS    | Servicio Público Federal de la Seguridad Social   |
| TIC      | Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  |
| UE       | Unión Europea   |
| UPM      | Universidad Politécnica de Madrid   |

# 1. Introducción

## 1.1. Justificación y motivación

El cuestionamiento general al que se ha visto sometida la gestión pública en las últimas décadas ha llevado a naciones de todo el mundo a adoptar amplias reformas administrativas, con enfoques y resultados diferentes (Boyne, *Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda.*, 2003; OECD, *Government at a Glance 2017*, 2017; Rainey, Fernández, & Malatesta, 2021), hasta el punto de que la reforma de la Administración se ha convertido en un fenómeno universal y cada vez más frecuente (Kettl, 2015).

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

En España, este afán reformista ha estado también presente en la acción de los sucesivos gobiernos democráticos, si bien su relevancia y los resultados alcanzados son claramente cuestionables (Arenilla Sáez, 2017).

Una reforma profunda de la Administración, con la ambición y el alcance suficientes como para tener un efecto transformador en la sociedad española, requiere actuar en aspectos muy diversos. En este sentido, son muchas las propuestas planteadas por diferentes autores, con distintos enfoques. Así, podemos encontrar, entre otras, obras centradas en el análisis transversal de los principales problemas de la Administración y la propuesta de acciones específicas como respuesta a los mismos (Arenilla Sáez, y otros, 2014), el rol de la función pública y la gobernanza (Crespo González, 2016), o el modelo de gestión de los recursos humanos (Areses Vidal, y otros, 2017).

La presente tesis, no obstante, intenta aportar un enfoque diferente a la reforma de la Administración, al afrontar el problema desde el ámbito de la teoría de la organización. Para ello, parte de la premisa de que los retos a los que la

Administración Pública debe hacer frente en el siglo XXI deben abordarse desde modelos organizativos también del siglo XXI.

Este enfoque, en realidad, supone en cierto modo una vuelta a los orígenes de la ciencia de la organización, ya que el estudio de los aspectos organizativos del sector público (como los trabajos de Max Weber sobre la burocracia o de Herbert Simon sobre el comportamiento administrativo) contribuyó de manera significativa a sentar las bases teóricas de la disciplina. Sin embargo, conforme los estudios organizativos se fueron centrando en las organizaciones privadas y en el mundo de la empresa a partir de la década de los 60, se ha producido una creciente divergencia entre la ciencia de la organización y la Administración Pública. Como resultado, en la actualidad hay una escasa fertilización cruzada, en la forma de intercambio de marcos teóricos, aproximaciones metodológicas y resultados empíricos entre los estudiosos de ambas comunidades (Vogel, 2014). Con la presente tesis se busca, por tanto, acercar de nuevo la ciencia de la organización a los estudios de la Administración Pública.

Asimismo, este enfoque está también alineado con los resultados obtenidos por Boyne (2003) en su análisis de las iniciativas de reforma administrativa, entre los que encuentra que las fuentes más probables de mejora del servicio público son recursos adicionales y una mejor gestión.

Como uno de los instrumentos para aplicar mejores prácticas de gestión, la innovación organizativa puede ser un elemento clave de la reforma del sector público y merece ser investigada más a fondo. En este sentido, la tesis persigue precisamente identificar y analizar experiencias de innovación organizativa en las administraciones e instituciones públicas europeas, con el fin de comprender sus características específicas y reconocer las prácticas que podrían aprovecharse para mejorar el rendimiento del sector público.

La aplicación de estos modelos organizativos del siglo XXI a la Administración, no obstante, necesita considerar distintos elementos como son:

- La imagen que los ciudadanos tienen de la Administración en la actualidad, y sus expectativas respecto al papel que debe desempeñar en una sociedad global (Schedler & Proeller, 2000). Estas expectativas están muy ligadas a la evolución de los paradigmas en la gestión pública: burocracia tradicional, nueva gestión pública, gobernanza pública (Criado, 2016), que buscan dar respuesta a las exigencias crecientes en cuanto al alcance y modos de actuación de la Administración.

- El carácter institucional de la Administración, que constituye uno de sus rasgos más destacados (Crespo González, 2016).
- La tensión entre las dos aproximaciones en la aplicación de la Ley ejercida por la Administración y sus configuraciones organizativas asociadas (Snellen & van de Donk, 1998):
  - Mediante la subordinación de cada caso particular a las reglas generales, aplicando directamente los procedimientos.
  - Mediante la valoración individualizada de cada caso, fundada en el juicio experto del empleado público, de acuerdo con los principios expresados en las reglas y considerando los distintos intereses en juego.
- La introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la Administración y el desplazamiento de la aplicación de la ley a los programas informáticos.
- El papel de los empleados públicos como trabajadores del conocimiento (Moreno Romero A. , 2017), y los factores que inciden en la productividad de los trabajadores del conocimiento (Drucker, Knowledge-Worker Productivity: The Biggest Challenge, 1999).
- Las expectativas de los ciudadanos en el contexto actual de sociedad conectada, donde las administraciones públicas deben gestionar interacciones con los ciudadanos (“Government-to-Citizens”, G2C), con las empresas (“Government-to-Business”, G2B) y con otras administraciones (“Government-to-Government”, G2G), pero también hacia su organización interna (“Government-to-Employee, G2E”).

Para que la transformación de la Administración tenga éxito resulta necesario por tanto adoptar un enfoque integral, capaz de dotar a la Administración de flexibilidad para evolucionar teniendo en cuenta los distintos roles que desempeña en las sociedades modernas, y de proteger al mismo tiempo su identidad singular, sus aspectos institucionales y sus valores.

Entre los posibles modelos organizativos a explorar, la tesis se apoya en el paradigma de las Organizaciones Evolutivas o “Teal” de Frédéric Laloux (Laloux, 2014) como modelo para superar las limitaciones de los esquemas conceptuales tradicionales y hacer frente a la complejidad creciente que amenaza con atenuar

el funcionamiento de las organizaciones. En este sentido, se debe hacer notar que el avance hacia estructuras organizativas más flexibles, más próximas al paradigma de las Organizaciones Teal, se ha sugerido como una de las líneas de actuación para hacer frente a los retos a los que se enfrentan las administraciones públicas españolas (Jiménez Asensio, 2021).

La elección del modelo de las Organizaciones Teal se basa, por una parte, en la importancia que otorga al sentido de propósito, rasgo que se asemeja en cierta medida al carácter institucional de la Administración y guarda una estrecha relación con la motivación por el servicio público, y por otra, en su carácter integrador de los estadios de desarrollo organizativo, ya que de acuerdo con el paradigma Teal los nuevos estadios no rechazan los estadios anteriores, sino que construyen sobre ellos trascendiéndolos. Este carácter integrador es esencial en el caso de la Administración, que debe operar al mismo tiempo de acuerdo con los distintos estadios evolutivos de los paradigmas de gestión pública: como burocracia basada en la racionalidad y el cumplimiento de la ley, como prestadora de servicios públicos con calidad y eficiencia, y como dinamizadora de redes de participación y colaboración entre actores públicos y privados.

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

Entre los resultados de la investigación realizada por Laloux sobre organizaciones que están operando de acuerdo con los principios del paradigma evolutivo Teal, destaca el hecho de que están consiguiendo no solamente crear entornos de trabajo que generan una gran satisfacción entre sus miembros, sino también mantener los avances obtenidos en la aplicación de esos principios, lo que mejora tanto la calidad de los objetivos como los resultados alcanzados. De esta forma las organizaciones pioneras en procesos de transformación al modelo Teal consiguen a lo largo de todo

su recorrido un desempeño al menos igual, y con frecuencia superior, al de organizaciones similares de su sector, evidenciando así su elevada capacidad de resiliencia para adaptarse a los cambios experimentados en su entorno.

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

Con objeto de determinar el potencial efecto que las innovaciones organizativas basadas en el paradigma de las Organizaciones Teal podrían tener en la reforma de la Administración, la tesis examina las relaciones entre la aplicación de esas innovaciones y el desempeño organizativo. Para ello, desarrolla un modelo de evaluación del desempeño de la Administración que tiene en cuenta sus especificidades e integra sus distintas dimensiones. Se ha elegido el concepto de desempeño dado su carácter amplio, que permite considerar aspectos no solamente de eficiencia, productividad y calidad de los servicios públicos, sino también de eficacia y efectividad, en el sentido de ajuste de los resultados de la actividad de la Administración a las expectativas que se tienen sobre su actuación, incluyendo aspectos institucionales vinculados al respeto de los valores sociales compartidos y de los principios de funcionamiento acordados democráticamente.

Al constituir un enfoque relativamente novedoso, hay muy pocas referencias al marco de las Organizaciones Teal en la literatura académica (Wyrzykowska, 2019), estando los artículos que tratan de ellas enfocados principalmente en el sector privado y la investigación cualitativa (Pisarska & Iwko, 2021; Kurki & Wilenius, 2016; Rosiński, 2018; Ziółkowska, 2021; de Gennaro, Mormile, Piscopo, & Adinolfi, 2023). Unos pocos estudios utilizan métodos cuantitativos, analizando las características de las Organizaciones Teal en microempresas y pymes de diferentes industrias (Borowiecki, Olesinski, Rzepka, & Hys, 2021; Rzepka, 2021), y en empresas operando en el sector de la energía (Miśkiewicz, Rzepka, Borowiecki, & Olesiński, 2021). Frente a estos estudios, la presente tesis se centra en el sector público y combina el enfoque cualitativo con el cuantitativo, lo que constituye una novedad en este campo. Una de sus principales aportaciones es el desarrollo de una herramienta para medir el grado de implantación de un conjunto de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Teal, herramienta que

puede ser utilizada en otros contextos para continuar proporcionando información acerca de la innovación organizativa.

Finalmente, en un sentido más general, la tesis aspira a contribuir al estudio de la innovación en el sector público, donde los esfuerzos para examinar la innovación desde una perspectiva integral aún son escasos (Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky, & Ruvio, 2008; Cienfuegos & Vera, 2019).

Como han evidenciado los resultados logrados por algunas de las iniciativas pioneras de transformación, la evolución hacia modelos organizativos más actuales presenta numerosas dificultades. El cambio supone un desafío organizativo de gran magnitud, como se expondrá a lo largo de la tesis, por los retos a los que tienen que dar respuesta tanto la propia estructura organizativa, cuya flexibilidad se pone a prueba, como el personal que trabaja en la Administración, limitado por la disponibilidad de recursos. No obstante, también se expondrá cómo es posible avanzar, con el apoyo de muchos profesionales comprometidos con la función pública y el servicio a los ciudadanos, y con resultados positivos a lo largo del proceso, en una transformación evolutiva hacia modelos de organizaciones más avanzados.

## **1.2. Objetivos y preguntas de investigación**

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el objetivo principal de la tesis es identificar, desde una perspectiva de innovación organizativa y utilizando el paradigma de las Organizaciones Evolutivas (Organizaciones Teal), elementos organizativos de la Administración Pública sobre los que es posible actuar para mejorar su desempeño.

Para ello, busca responder a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cuál es el marco teórico que sustenta el paradigma de las Organizaciones Evolutivas, en un contexto más general de innovación organizativa? ¿Se puede aplicar ese paradigma a la Administración Pública?
2. ¿Existen prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en la Administración Pública, y en particular, en la Administración Pública española?
3. En caso afirmativo, ¿cuáles son sus pautas de implantación? ¿Existen diferencias entre la administración estatal, regional y local?

4. ¿Cuáles son los aspectos que caracterizan el desempeño de la Administración Pública frente a otro tipo de organizaciones, y cómo se puede medir ese desempeño?

Aunque el foco de la investigación se ha puesto en la Administración española en sus diferentes niveles de organización territorial (estatal, regional y local), el alcance del estudio se ha extendido a otras administraciones, incluyendo las instituciones de la Unión Europea.

Como se expondrá posteriormente, una parte relevante del estudio ha incluido el análisis de las respuestas de empleados públicos a un cuestionario en línea sobre el grado de implantación, en las organizaciones para las que trabajan, de algunas de las prácticas organizativas propias las Organizaciones Teal. Estas prácticas se han relacionado con las tres innovaciones principales que según Laloux caracterizan a las Organizaciones Teal: Autogestión (sobre el funcionamiento de la organización), Plenitud (sobre cómo se desarrollan los miembros de la organización y se relacionan entre sí) y Propósito evolutivo (sobre cómo se establece la dirección de la organización y se logra el alineamiento).

El cuestionario en línea incluye también una evaluación del desempeño organizativo, utilizando como input la percepción que los trabajadores de las administraciones públicas tienen del mismo, dada su relevancia en su doble condición de miembros de alguna de las organizaciones que integran la Administración y beneficiarios, como ciudadanos, de las actividades de estas organizaciones.

Estando la investigación encuadrada en el Grupo de Investigación en Organizaciones Sostenibles (GIOS) de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, la investigación no podía dejar de lado este crucial aspecto. Por este motivo, otro de los objetivos de la investigación ha sido el de explorar, desde una perspectiva teórica, la relación de la Administración Pública y las Organizaciones Teal con la sostenibilidad.

### **1.3. Estructura de la tesis**

La tesis se estructura en torno a 6 capítulos, incluyendo este primer capítulo de introducción, acompañados de un apartado de bibliografía y anexos con información complementaria.

El capítulo 2 expone el marco teórico dentro del cual se han llevado a cabo las investigaciones que han dado lugar a la tesis doctoral. En este sentido, examina en primer lugar los rasgos característicos de las administraciones públicas que las diferencian de otro tipo de organizaciones, incluyendo sus principales desafíos, pasando después a explorar la relevancia de la gestión del conocimiento y de las teorías de la complejidad, dos elementos con notables conexiones con las Organizaciones Teal, en el estudio de las administraciones públicas.

Seguidamente, presenta un conjunto de paradigmas recientes de innovación organizativa centrados en las personas que comparten rasgos comunes con las Organizaciones Teal, para centrarse después en exponer en detalle este marco de referencia. Finalmente, aborda la evaluación del desempeño organizativo en el sector público, examinando distintos marcos conceptuales.

El capítulo 3 presenta el modelo conceptual, elaborado a partir del marco teórico, que ha servido de guía para la investigación, exponiendo sus distintos elementos y relaciones. Dicho modelo incluye también una exploración de la aplicabilidad del marco de referencia de las Organizaciones Teal a las administraciones públicas españolas.

El capítulo 4 aborda los aspectos metodológicos de la investigación, presentando el enfoque metodológico, las etapas e hipótesis de investigación y los dos instrumentos de investigación utilizados: el estudio de casos y la encuesta a empleados públicos, en sus dos modalidades, la genérica (para empleados públicos de organizaciones diferentes) y la específica (adaptada a una organización en particular, la AACID).

El capítulo 5 está dedicado a la presentación y discusión de los resultados del estudio de casos y de los diferentes análisis estadísticos realizados sobre las respuestas a la encuesta a empleados públicos, interpretándolos y conectándolos con los elementos descritos en el marco teórico y el modelo conceptual.

Finalmente, el capítulo 6 presenta las principales conclusiones de la investigación, destacando sus contribuciones e implicaciones prácticas, y señalando sus limitaciones y algunas futuras líneas de investigación que se pueden abordar a partir de sus resultados.

## 2. Marco teórico

### 2.1. Las Administraciones Públicas y sus retos

#### 2.1.1. La Administración Pública

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

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

En la actualidad, la complejidad de las sociedades modernas, el número creciente de áreas en el que existe intervención estatal, y el amplio rango de necesidades que los poderes públicos deben satisfacer, han dado lugar a una gran diversidad en las actividades realizadas por las administraciones públicas, entre las que cabe destacar las siguientes (obtenidas a partir de las descripciones competenciales de diversas administraciones):

- Implementación de políticas públicas: Como se ha mencionado anteriormente, las administraciones públicas llevan a la práctica las decisiones tomadas por los gobiernos, traduciendo los objetivos políticos en acciones y programas concretos.

- **Provisión de servicios públicos:** Las administraciones públicas proveen varios servicios públicos a los ciudadanos, como sanidad, educación, servicios sociales, o infraestructuras.
- **Regulación y cumplimiento de la ley:** Las administraciones públicas elaboran normas que desarrollan las leyes aprobadas por el poder legislativo, y aseguran su cumplimiento.
- **Recaudación y gestión del presupuesto:** Las administraciones públicas recaudan impuestos, tasas y otros ingresos públicos, y gestionan las finanzas públicas para financiar los programas y servicios gubernamentales.
- **Desarrollo económico:** Las administraciones públicas promueven el desarrollo económico, mediante políticas que atraen las inversiones y apoyan el crecimiento de las empresas.
- **Gestión de infraestructuras públicas:** Las administraciones públicas construyen, mantienen y gestionan infraestructuras públicas como carreteras, puentes o puertos, así como sistemas públicos de transporte.
- **Protección social:** Las administraciones públicas proveen servicios y programas de protección social, como prestaciones por desempleo, pensiones y asistencia social, para proteger a poblaciones vulnerables.
- **Protección medioambiental:** Las administraciones públicas protegen el medioambiente, conservan los recursos naturales y promueven un desarrollo sostenible.
- **Seguridad pública:** Las administraciones públicas mantienen el orden público, impiden el crimen, y garantizan la seguridad a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad.
- **Salud Pública y Sanidad:** Las administraciones públicas promueven la salud pública, previniendo enfermedades y garantizando los estándares sanitarios y de higiene.
- **Respuesta ante catástrofes:** Las administraciones públicas responden a desastres naturales, emergencias y crisis con el despliegue de medios propios, y coordinan los esfuerzos de asistencia y recuperación.
- **Involucración y participación ciudadana:** Las administraciones públicas interactúan con los ciudadanos y los involucran en los procesos de toma de decisiones, y los informan de las políticas y programas gubernamentales.

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

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

## **2.1.2. Características de las Administraciones Públicas**

### **2.1.2.1. Régimen de derecho público**

Así pues, lo que caracteriza a las Administraciones Públicas españolas frente al resto del sector público es el régimen de derecho público que les aplica, destinado a establecer un conjunto de límites y garantías para el ejercicio de las potestades especiales frente a las personas jurídicas de naturaleza privada que, en aras de satisfacer el interés general, tienen atribuidas.

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

encuentra en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007 y sus revisiones.

#### **2.1.2.2. Dualidad en las relaciones laborales**

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

#### **2.1.2.3. Carácter institucional**

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

#### **2.1.2.4. Carácter universalista y operación como monopolio sin criterios de mercado**

Por último, para completar los rasgos que caracterizan a las administraciones públicas, y que ayudan a situar el contexto en el que su transformación debe tener lugar, podemos citar los siguientes (Nalda García, 2013): su carácter universalista, tanto en lo que se refiere a los beneficiarios de su actuación (todos los ciudadanos,

sin discriminación por cualquier motivación o característica singular de naturaleza ideológica, social o económica) como a las materias objeto de la misma (puesto que la acción del ejecutivo abarca todos los sectores de la sociedad); la dificultad e incluso imposibilidad en ocasiones de utilizar criterios de mercado en la gestión de aquellos bienes y servicios públicos ligados a los derechos universales (Marín Quemada & García-Verdugo Sales, 2003); y su operación en régimen de monopolio para la prestación de los servicios que tiene constitucionalmente encomendados.

### **2.1.3. Las expectativas sobre el papel de la Administración y los paradigmas en la gestión pública**

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

#### **2.1.3.1. Administración Pública Tradicional**

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

#### **2.1.3.2. Nueva Gestión Pública**

Con el desarrollo del Estado del bienestar, la Administración pasa a convertirse en prestador de servicios públicos. Con este nuevo cometido, su legitimidad ya no descansa únicamente en su rol de garante de la ley, sino también en proporcionar

a los ciudadanos los servicios que estos esperan. Las normas que programan la actuación administrativa según el modelo burocrático resultan insuficientes para gestionar la complejidad asociada a la prestación de servicios, lo que da lugar a un aumento de los espacios discrecionales de decisión por parte de los gestores públicos. Surge así el denominado paradigma de la Nueva Gestión Pública que busca introducir enfoques y herramientas procedentes del sector privado, con el objeto de mejorar la calidad y eficiencia de la Administración (Osborne & Gaebler, 1992). La prestación de servicios tradicionalmente en manos del sector público se transfiere al sector privado, y la organización administrativa se distribuye mediante la creación de agencias dotadas de un alto grado de autonomía, que operan incorporando criterios de gestión empresarial.

### **2.1.3.3. Gobernanza Pública**

En paralelo con la Nueva Gestión Pública comienza a desarrollarse un nuevo paradigma que busca dar respuestas diferentes a los mismos problemas derivados de la sostenibilidad del Estado del Bienestar, la Gobernanza Pública. Frente al enfoque economicista inspirado en el sector privado de la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza Pública incide en el papel del entorno y en la necesidad de establecer redes de colaboración con diferentes actores públicos y privados para dar respuesta a los desafíos sociales. Según este enfoque la Administración actuaría como dinamizadora de esas redes, desde una posición más de influencia que de jerarquía y control, fundamentándose su legitimidad en la calidad de la interacción entre los diferentes actores. Esta dinamización puede ser de muy distinto alcance, desde favorecer la participación activa de los ciudadanos en la mejora y diseño de los servicios públicos, por ejemplo, a través de redes sociales (Reddick, Chatfield, & Ojo, 2017; Bonsón, Royo, & Raktai, 2015), a acciones específicas en determinados servicios al ciudadano, por ejemplo, en servicios de atención directa (Giesbrecht, Scholl, & Schwabe, 2016) entre otras.

Algunos autores (Criado, 2016) distinguen aquí un nuevo paradigma emergente, la Gestión Pública Inteligente, ligada a la innovación tecnológica de los últimos años (web 2.0, redes sociales digitales, innovación abierta, economía colaborativa en red) y que se está materializando en el concepto de gobierno abierto, basado en los pilares de transparencia, participación y colaboración (Comisión Europea, 2013). Vinculada con el gobierno abierto se abre paso la idea de “gobierno como plataforma” (Lathrop & Ruma, 2010), donde la Administración cataliza el flujo de la información producida por y para los ciudadanos, y proporciona, además, las

infraestructuras digitales esenciales para que se construyan sobre ella los servicios destinados a satisfacer las demandas ciudadanas, provistos por el sector público o privado según sea más oportuno.

Es importante señalar que los paradigmas anteriores no deben verse como excluyentes, ya que inciden en diferentes aspectos de la actuación administrativa. Aunque la Administración promueva redes de cooperación para abordar los problemas sociales, no podrá obviar los criterios de calidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos, y deberá seguir desempeñando su papel de garante de la ley.

#### **2.1.4. La complejidad del entorno de operación de la Administración**

La necesidad que tiene la Administración de operar al mismo tiempo como burocracia basada en la racionalidad y el cumplimiento de la ley, como prestadora de servicios públicos con calidad y eficiencia, y como dinamizadora de redes de participación y colaboración entre actores públicos y privados, introduce una enorme complejidad a la hora de configurar las estructuras administrativas, pues cada uno de estos roles plantea diferentes exigencias sobre las competencias organizacionales. A ello se une la enorme diversidad de las áreas de actividad en las que interviene, lo que motiva que en la práctica sea tal vez más adecuado hablar de una federación de organizaciones, que comparten objetivos y principios comunes, que de una única organización (Arenilla Sáez, y otros, 2014).

Esta federación de organizaciones que se configura debe operar en un entorno político, social y económico que es cada vez más impredecible, complejo y que se extiende más allá de las fronteras nacionales (OECD, Government at a Glance 2017, 2017). El envejecimiento de la población, el alto desempleo juvenil y los elevados niveles de deuda pública, en el plano nacional, y el cambio climático, el fraude fiscal y el terrorismo, problemas globales que exigen una actuación internacional concertada, condicionan fuertemente la acción política y la asignación de recursos.

Como respuesta al impacto de la globalización, contestada por amplios segmentos de la población, los ciudadanos esperan que los gobiernos sean capaces de reactivar el crecimiento económico y asegurar que los frutos del mismo, tanto en términos de empleo como de beneficios, se distribuyan de manera más igualitaria. La ciudadanía también espera de sus gobiernos que sean capaces de dar una respuesta a los efectos disruptivos del cambio tecnológico - entre ellos, el impacto sobre el

empleo del aumento de las tareas susceptibles de automatización con el desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial (McKinsey Global Institute, 2017) - preservando los derechos y libertades y los sistemas de protección social.

Por otra parte, los ciudadanos también valoran los beneficios del progreso científico y técnico y pueden experimentar muchas de sus ventajas en su vida diaria gracias a la innovación tecnológica, especialmente en el ámbito digital. En este sentido, esperan que esas ventajas se trasladen a su relación con la Administración, por lo que la necesidad de llevar a cabo la transformación digital de la Administración en su interacción con los servicios que facilita a los ciudadanos es percibida como una respuesta natural a un entorno cambiante (Welch, Hinnant, & Moon, 2005; Tolbert & Mossberger, 2006).

Asimismo, la insatisfacción de la ciudadanía de los países desarrollados con muchas de las respuestas que sus gobiernos están dando a estos problemas está conduciendo a la desconfianza en las instituciones públicas y a la polarización de la opinión pública en cuestiones sociales como las políticas para combatir el cambio climático y el control de los flujos migratorios (Comisión Europea, 2021), lo que también condiciona la capacidad de actuación de la Administración.

### **2.1.5. La Administración Pública como impulsora de la sostenibilidad**

Dentro de los retos de las administraciones públicas, merece especial interés la sostenibilidad, ya que los ámbitos de la sostenibilidad y la Administración Pública están estrechamente interrelacionados. Por una parte, la idea de la sostenibilidad encaja bien con otros valores fundamentales de la Administración Pública (Bartle & Leuenberger, 2006) y puede orientar la toma de decisiones y la actuación a todas las escalas de gobernanza y en todos los sectores de políticas públicas (Fiorino, 2010). En el caso de España, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través del Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 (Gobierno de España, 2018), y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (Gobierno de España, 2021), sirven de referencia para todos los niveles de gobierno y están claramente presentes en sus actividades (Sisto, y otros, 2020).

Por otra parte, las administraciones públicas ocupan un lugar central en el sistema que favorece el desarrollo sostenible (Pînzaru, Săniuță, & Sălăgeanu, 2022) y desempeñan un papel clave en la configuración de las transformaciones hacia la sostenibilidad (Jacob, Paulick-Thiel, Teebken, Veit, & Singer-Brodowski, 2021), elaborando políticas para el desarrollo sostenible pero también predicando con el

ejemplo y desarrollando capacidades para gestionar estas transformaciones (Heinrichs & Laws, 2021), lo que ha dado lugar a una presión creciente para que el sector público evalúe su desempeño en materia de sostenibilidad (Ramos, y otros, 2021).

El papel clave de las administraciones públicas para la consecución de la Agenda de Sostenibilidad 2030, que ocupa un lugar central en las políticas de la UE, está ampliamente reconocido en Europa, y la calidad de la Administración Pública se ha convertido en un medio crucial para dirigir, orientar y estimular la consecución de los ODS (Meuleman, 2021).

Al considerar cómo las reformas de la Administración Pública pueden apoyar mejor los esfuerzos de desarrollo sostenible, las investigaciones sugieren que deben centrarse en la perspectiva organizativa (Soberón, Sánchez-Chaparro, Urquijo, & Pereira, 2020), incluidas las competencias organizativas (Jacob, Paulick-Thiel, Teebken, Veit, & Singer-Brodowski, 2021) y la naturaleza y propósito de la organización (Lozano, 2018), así como en medidas estructurales (Behr, Oertzen, & Dienst, 2021) y el uso de la innovación como instrumento de sostenibilidad (Pînzaru, Săniuță, & Sălăgeanu, 2022).

Por lo tanto, la innovación organizativa, además de constituir un elemento clave de la reforma general del sector público en general, puede verse como una de las palancas para que las administraciones públicas favorezcan de manera más efectiva las transformaciones en materia de sostenibilidad.

En este contexto, varias investigaciones muestran un alto nivel de alineamiento entre la consecución de los objetivos de sostenibilidad y los principios de las Organizaciones Teal, cuyo marco conceptual se ha utilizado para el análisis de las innovaciones organizativas objeto de la presente tesis y (Propfe, Jenna McNeil, & Schwarzin, 2015; Pisarska & Iwko, 2021).

## **2.2. La gestión del conocimiento como capacidad adaptativa de la Administración**

En los años 90, Peter Drucker (Drucker, 1992) destacó la importancia del conocimiento como factor para la creación de riqueza, argumentando que ha llegado a convertirse en el principal recurso económico de las sociedades postindustriales actuales. Algunas décadas antes, este autor propuso el concepto de “trabajador del conocimiento” (Drucker, 1959) para caracterizar a aquellos

trabajadores que, principalmente, utilizan y producen información y conocimiento para desempeñar su trabajo.

A pesar de no existir una definición comúnmente aceptada del concepto de conocimiento, una aproximación frecuente a su significado es la basada en la “jerarquía DIKW” (Rowley, 2007), donde se sitúa el conocimiento en relación con los datos, la información, y la sabiduría. Según este modelo, los datos, que nacen de la observación, se estructuran para crear información, que es interpretada por las personas, en el contexto de una aplicación determinada, para crear conocimiento. La sabiduría permite entonces, a la luz de principios y valores, enjuiciar la aplicación del conocimiento acumulado. Así entendido, el conocimiento tiene siempre un carácter práctico, orientado a la resolución de problemas, la toma de decisiones y en última instancia a la acción.

### **2.2.1. Los trabajadores del conocimiento y su productividad**

A diferencia de los trabajadores en la industria tradicional que realizan un trabajo físico, los trabajadores del conocimiento utilizan sus habilidades mentales para resolver problemas complejos y tomar decisiones. Estos trabajadores tienen un alto grado de capacitación y de autonomía, apenas requieren supervisión y son capaces de organizar su trabajo de manera independiente. Para tener éxito en su trabajo, necesitan ser creativos e innovadores, pero también flexibles y capaces de reaccionar rápidamente ante los cambios ya que a menudo deben hacer frente a situaciones no previstas.

Estas características diferenciales motivan que la productividad de los trabajadores del conocimiento no siga el mismo patrón que la de los trabajadores de la industria tradicional. El propio Peter Drucker exploró este fenómeno y en un artículo clásico (Drucker, Knowledge-Worker Productivity: The Biggest Challenge, 1999) expuso su visión de los factores que inciden en la productividad de los trabajadores del conocimiento, comparándolos con los factores que determinan la productividad de lo que él denomina por oposición trabajadores manuales.

La productividad de los trabajadores manuales estaría determinada por la aplicación de las técnicas clásicas de organización industrial, es decir, el análisis de la tarea descomponiéndola en sus partes elementales; su optimización, eliminando todo aquello que no aporta valor, y reestructurando la secuencia de operaciones para lograr la máxima eficiencia; y su estandarización, en el sentido de que todos los trabajadores encargados de la ejecución de esa tarea están

obligados a realizarla de acuerdo con el estándar. Se trata, en definitiva, de la forma de proceder habitual de la organización maquina.

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

El trabajador del conocimiento necesita tener autonomía para definir su propia tarea, así como el modo de ejecución, frente a la tarea perfectamente definida de manera externa al trabajador manual. La innovación es responsabilidad del propio trabajador del conocimiento, para lo cual necesita un aprendizaje continuo. (Moreno, Mataix, & Mahou, 2011). En el caso del trabajador manual, se asume que son otros (la tecnoestructura) los que innovan y los que determinan la formación que el trabajador debe recibir. En el caso del trabajador del conocimiento, la calidad, difícil de determinar, es al menos tan importante como la cantidad, siendo aquella habitualmente la esencia del resultado (p.ej. la docencia); en el caso del trabajador manual, el objetivo es esencialmente cuantitativo, dentro de los parámetros de calidad mínima exigida. Finalmente, frente al enfoque del trabajador manual como “coste” de producción, fruto de la consideración de que los trabajadores manuales son esencialmente intercambiables, el trabajador del conocimiento, que lleva los medios de producción consigo (su conocimiento), exige que sea considerado como un “activo” que hay que cuidar y desarrollar.

Esta oposición entre los factores que promueven la productividad en la organización maquina y en la organización basada en el conocimiento genera evidentes tensiones en aquellas organizaciones como la Administración que deben operar de acuerdo con los dos modelos: como burocracia clásica, según procedimientos perfectamente reglados, pero sin renunciar a recurrir a los conocimientos expertos del empleado público para hacer frente a las situaciones complejas no previstas en las normas. A ello se une, como se ha expuesto anteriormente, la necesidad de que la Administración se abra más a la sociedad adoptando papeles de impulso y dinamización de redes de gobernanza, lo que sin duda incide también en la configuración organizativa que debe adoptar la Administración frente a esta demanda.

### **2.2.2. La gestión del conocimiento en las organizaciones**

La concepción del conocimiento como recurso económico condujo a un creciente interés sobre las posibles maneras de gestionarlo dentro de las organizaciones,

dando lugar, a finales de los 90, a una nueva disciplina, la gestión del conocimiento. El objetivo de esta disciplina es el de diseñar e implementar sistemas para identificar, capturar y compartir de manera sistemática el conocimiento existente en una organización, de forma que genere valor para la misma (Pérez-Montoro, 2016).

Los conceptos fundamentales de la gestión del conocimiento se basan en dos obras principales que reflejan a su vez dos formas distintas de entender el conocimiento (Pérez-Montoro, 2016):

- Los trabajos de Nonaka y Takeuchi (Nonaka & Takeuchi, 1995), que entienden el conocimiento como un proceso psicológico, relacionado con la experiencia, y donde la socialización desempeña un papel fundamental.
- Los trabajos de Davenport y Prusak (Davenport & Prusak, 1998), que entienden el conocimiento como un objeto, poniendo el foco en los sistemas de gestión de la información.

En el contexto de la presente tesis, que se apoya en el paradigma de las Organizaciones Evolutivas donde las necesidades psicosociales de los miembros de la organización y las relaciones que se establecen entre ellos son particularmente relevantes, la aproximación de Nonaka y Takeuchi presenta un mayor interés, dada la importancia que concede a los aspectos psicológicos y sociales. Por este motivo se expondrá brevemente a continuación el marco de referencia que proponen, con su distinción entre conocimiento tácito y explícito y su modelo para describir la emergencia del conocimiento en la organización.

Según estos autores, el conocimiento tácito tiene una naturaleza subjetiva y experiencial, y no se puede expresar verbalmente o con símbolos. Es también específico del contexto, y está asociado a las habilidades técnicas y cognitivas que poseen los individuos. En contraste, el conocimiento explícito es objetivo y racional, se puede expresar claramente y tiende ser independiente del contexto en el que se considera. Ejemplos de conocimiento explícito son entonces los conceptos, las teorías, los métodos, los manuales y las bases de datos.

A partir de esta distinción, los autores proponen un proceso de conversión, basado en cuatro dimensiones, a partir del cual el conocimiento emerge en la organización. La primera de ellas es la socialización, mediante la cual se genera conocimiento tácito a partir de la compartición de experiencias directas en el seno de una comunidad de individuos. La segunda es la externalización, en la que el

conocimiento tácito se convierte en explícito mediante el diálogo, la reflexión y la conceptualización. La tercera es la combinación, en la que se genera conocimiento explícito mediante la organización de los conceptos relevantes en prototipos, modelos, narrativas u otro tipo de artefactos. La cuarta y última es la internalización, en la que la utilización del conocimiento explícito por los individuos genera en ellos nuevo conocimiento tácito.

Este marco de referencia guarda una estrecha relación con el desarrollo de la cultura y los valores en las organizaciones. La socialización se apoya en los valores compartidos y el sentido de comunidad de los miembros de la organización, ya que hacen más probables las interacciones sociales que favorecen la compartición de conocimiento, mientras que la externalización se beneficia de una cultura y valores que promueven la confianza y la comunicación abierta. Asimismo, una cultura y valores que refuerzan la colaboración y el trabajo en equipo ayudan a la producción de artefactos dentro de la organización y por tanto a la combinación, del mismo modo que una cultura y valores que favorecen el aprendizaje, la experimentación y la mejora continua refuerzan la internalización al promover la utilización de nuevo conocimiento explícito.

En el ámbito de la gestión del conocimiento y su aplicación a las actividades de la organización, resultan también relevantes las dos estrategias generales propuestas por March (1991): la estrategia de exploración, basada en el desarrollo de capacidades que permitan a la organización nuevos conocimientos, y la estrategia de explotación, que persigue desarrollar capacidades orientadas a utilizar el conocimiento ya existente. El mayor o menor grado de aplicación de estas estrategias, junto con la capacidad de la organización para establecer relaciones con otras organizaciones que le den acceso a una amplia diversidad de nuevos conocimientos, influye en el desempeño de la organización; en este sentido, un enfoque que equilibra exploración y explotación proporciona, en el largo plazo, un mejor desempeño organizativo (Martínez-Pérez, Elche, & Martínez-Villaverde, 2021).

### **2.2.3. La gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas**

La importancia de la gestión del conocimiento en las organizaciones actuales alcanza también a la Administración. A través de las políticas públicas, la Administración puede promover una gestión del conocimiento integral que, favoreciendo que las personas e instituciones trabajen de manera más inteligente,

haga prosperar a la sociedad (Wiig, 2002). Por otra parte, la gestión del conocimiento dentro de la propia Administración ayuda a que funcione de manera más efectiva (Wiig, 2002) y resulta una condición fundamental para la innovación pública (Nonaka & Yokomichi, 2018).

Esta labor de promoción se refleja en cierta medida en el creciente interés mostrado por las administraciones en favorecer el acceso a los datos generados tanto por el sector público como el privado, y en desarrollar capacidades para su utilización, como fuente de innovación y crecimiento económico. Un ejemplo paradigmático lo constituye la Estrategia Europea de Datos, que busca crear un mercado único de datos en la Unión Europea, permitiendo que estos fluyan libremente por la Unión y de unos sectores a otros, en beneficio de las empresas, el personal investigador y las administraciones públicas. Esta Estrategia se ha materializado ya en dos iniciativas legislativas, el Reglamento sobre la gobernanza europea de datos, orientado al desarrollo de sistemas fiables de intercambio voluntario de datos, incluidos los datos del sector público, y el Reglamento de Datos, orientado a lograr una distribución equitativa del valor de los datos mediante el establecimiento de normas claras y justas para acceder a los datos y utilizarlos.

En esta línea, la gestión del conocimiento en el sector público debería estar focalizada en construir capital intelectual social y valor público, y su éxito debería verse reflejado en la efectividad de los servicios que presta. Ello supone la coordinación de tres niveles de racionalidad: la institucional, la organizacional y la individual (Laihonen, Kork, & Sinervo, 2023).

En relación con la dimensión institucional, la gestión del conocimiento en la Administración se encuentra estrechamente vinculada con su rol exclusivo de garante de la aplicación de la Ley, de acuerdo con el paradigma de Administración clásica según el modelo burocrático.

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

En la primera aproximación estaríamos hablando, por lo tanto, de situaciones en la que el resultado está objetivamente determinado por lo definido en las normas, de tal manera que cualquier empleado público actuando con imparcialidad

produciría el mismo efecto. Sería, en cierto modo, equivalente a una producción en serie. Desde el punto de vista organizativo, de acuerdo con las configuraciones básicas propuestas por Mintzberg (Mintzberg, 1991), se trataría de una organización maquilinal, basada en la estandarización de los procesos de trabajo.

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

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

Por este motivo, dado su carácter intensivo en el uso de la información, los procesos estandarizados objetivamente determinados por las normas, característicos de la Administración actuando como burocracia mecánica, son susceptibles de ser automatizados total o parcialmente mediante las TIC, desarrollando sistemas de información que apliquen directamente, a través de reglas de decisión, las instrucciones recogidas en las normas legales. Es lo que se conoce en la legislación española como actuación administrativa automatizada, y que en la actualidad ya se está empleando en determinados procedimientos del ámbito tributario y de la seguridad social.

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

organización maquina hacia la Administración como organización profesional, reforzando, por tanto, el papel de los empleados públicos como trabajadores del conocimiento (Moreno Romero A. , 2017).

En este contexto, para conseguir una gestión del conocimiento realmente efectiva, las iniciativas de la Administración para desplegar sistemas de información cada vez más sofisticados, tanto en su uso interno como en su relación con los ciudadanos, deben complementarse con iniciativas orientadas a mejorar las capacidades de los empleados públicos, donde en última instancia dicho conocimiento reside. Ello supone intervenir tanto sobre el conjunto de competencias y habilidades de los empleados públicos como sobre el entorno organizativo en el que actúan. En este sentido, la presente tesis se centra precisamente en las actuaciones sobre en el ámbito organizativo, y se desarrollarán más adelante.

Respecto a las competencias y habilidades de los empleados públicos, además de las competencias técnicas tradicionales asociadas a su puesto (conocimientos jurídicos y administrativos, de las políticas públicas de su sector de actividad, etc.), el paradigma de la gobernanza obliga a desarrollar nuevas habilidades relacionadas con la gestión de redes (Crespo González, 2016), como son: la sensibilidad multicultural, la capacidad de negociar, el saber gestionar y liderar el conflicto o la capacidad de generar credibilidad.

Al mismo tiempo, el avance de la Administración digital exige a su vez el desarrollo de competencias digitales como la gestión de la información, la comunicación digital, la creación de contenidos, el uso de herramientas de web 2.0 y la ciberseguridad (Salvador Serna & Ramírez Hernández, 2016).

Finalmente, no se deben olvidar otras competencias necesarias para hacer frente al entorno cada vez más complejo al que se enfrentan los empleados públicos: la visión estratégica, la orientación a objetivos, la resolución de problemas, la planificación y gestión del tiempo y del estrés o la capacidad para comprender el interés general y comportarse de acuerdo con los principios y valores que deben gobernar la función pública (Prats i Catala, 2005).

## 2.3. La teoría de la complejidad en los estudios de gestión pública y organización

### 2.3.1. Teoría de la complejidad y gestión pública

Uno de los enfoques que está suscitando más interés para hacer frente a los retos a los que se enfrenta el sector público es la aplicación de la teoría de la complejidad a la gestión pública, aunque autores como Daneke (1990) ya propusieron, hace más de treinta años, utilizar conceptos e ideas relacionados con la teoría de la complejidad y la teoría de sistemas para mejorar la base científica de los estudios de políticas públicas y administración.

La complejidad es un atributo esencial de la mayoría de las cuestiones políticas actuales (OCDE, 2017) y una característica fundamental de las organizaciones del sector público, derivada de sus identidades, aspectos institucionales y valores únicos. Las diferentes funciones que deben desempeñar como burocracias tradicionales centradas en la racionalidad y el cumplimiento de la ley, proveedores eficientes de servicios públicos de calidad y facilitadores de redes de colaboración con partes interesadas públicas y privadas para responder a los retos sociales, contribuyen a aumentar esta complejidad.

El creciente interés académico por la utilización de la teoría de la complejidad para comprender e informar las políticas públicas y su complementariedad con las nuevas teorías de gestión pública y de la gobernanza en red queda demostrado por la creación en 2014 de dos nuevas revistas: *Journal on Policy and Complex Systems* (Revista sobre políticas públicas y sistemas complejos) y *Complexity, Governance and Networks* (Complejidad, gobernanza y redes) (Eppel & Rhodes, 2018).

Algunos ejemplos de la aplicación de la teoría de la complejidad a los ámbitos de la gestión pública y la administración pública pueden encontrarse en las obras de Klijn (2008), que explica cómo tres conceptos principales de los sistemas complejos (dinámica, autoorganización y coevolución) pueden ser pertinentes para la investigación de la administración pública; Teisman, van Buuren y Gerrits (2009), que aplican la teoría de la complejidad al estudio de sistemas y procesos de gobernanza pública; y Geyer y Cairney (2015), que utilizan la teoría de la complejidad para estudiar las políticas públicas y su formulación.

Sin embargo, debe señalarse que lo que se conoce comúnmente como teoría de la complejidad es, en realidad, una colección de diferentes teorías. En este sentido,

Mitleton-Kelly (Mitleton-Kelly, 2003) aboga por utilizar en su lugar el término «*teorías de complejidad*» y distingue cinco ámbitos principales de investigación:

1. Sistemas adaptativos complejos (Complex Adaptive Systems, CAS), que tienen su origen en la biología evolutiva y en los trabajos de Kaufmann y otros investigadores asociados al Instituto Santa Fe de Estados Unidos, a los que han contribuido también científicos europeos como Allen y Axelrod.
2. Estructuras disipativas, que tienen su origen en los trabajos en el área de la fisicoquímica de Ilya Prigogine y sus colaboradores.
3. Teoría de la autopoiesis, inicialmente propuesta por Varela y Maturana en sus trabajos sobre la biología y la cognición, y aplicada a las ciencias sociales por Luhman.
4. Teoría del caos, que tiene su origen en los trabajos de Gleick.
5. Retornos crecientes y dependencia de la trayectoria que, a diferencia de los casos anteriores que se originan en las ciencias naturales, tiene su origen en las ciencias sociales con los trabajos de Brian Arthur y otros economistas.

El concepto de evolución aparece estrechamente vinculado a las teorías de la complejidad y desempeña un papel clave en los sistemas adaptativos complejos, donde las fuerzas evolutivas están detrás del concepto de adaptación (Levin, 1998; Levin, 2003; Holland, 2006). De hecho, las ideas evolutivas, ya sea como parte de enfoques basados en la complejidad o en sí mismas, se han aplicado desde hace tiempo a las ciencias sociales, incluida la Administración Pública (Sementelli, 2007). Por ejemplo, la teoría evolutiva, combinada con el enfoque original de la teoría de sistemas desarrollada en su teoría de los sistemas sociales (Luhmann, 1995), es la base de la concepción de Luhmann del cambio organizativo (Seidl & Mormann, 2015). Sin embargo, esta aplicación no está exenta de controversia, ya que existen diferentes concepciones sobre lo que significa la evolución en el contexto social; en este sentido, debe distinguirse entre los enfoques «*evolucionistas*» (“*evolutionist*”), que suponen que el cambio se produce a través de una secuencia de fases ascendentes hacia algún tipo de «*telos*» o extremo, y los enfoques «*evolutivos*» (“*evolutionary*”), que excluyen hipótesis previas sobre la finalidad del cambio y se centran en los procesos y mecanismos que impulsan la evolución (Kerr, 2002).

### 2.3.2. Teoría de la complejidad y ciencia de la organización

Al igual que los estudios de políticas públicas y administración, la ciencia de la organización también ha considerado la teoría de la complejidad como una fuente de inspiración que podría fomentar el desarrollo teórico en este ámbito, y las teorías de la complejidad han estado en el centro del pensamiento de gestión desde la década de 1990 (Stenvall & Virtanen, 2017). Según Anderson (Anderson, 1999), «Desde que la visión de las organizaciones como sistemas abiertos comenzó a difundirse en la década de 1960, la complejidad ha sido una construcción central en el vocabulario de los científicos de las organizaciones». En este sentido, la teoría de la complejidad ya era uno de los principales elementos considerados por McKelvy (1997) en su propuesta de un nuevo enfoque de la ciencia de la organización que pudiera reunir los diferentes paradigmas que compiten entre sí. Con anterioridad, Stacey (1995) animaba a utilizar el marco de la complejidad, y en particular de los sistemas adaptativos complejos, para abordar el cambio estratégico en las organizaciones.

Asimismo, una exploración de los trabajos de los autores más importantes en la aparición del pensamiento sistémico (Ramage & Shipp, 2009) indica que existen conexiones relevantes entre la teoría de la complejidad y la cibernética, la teoría general de sistemas, la dinámica de sistemas y los sistemas capaces de aprendizaje (“Learning Systems”), todos ellos con aplicaciones prácticas a la teoría organizativa. En este ámbito del pensamiento sistémico, Senge (1990) ejerció una influencia significativa al transmitir los principios que facilitan la comprensión y la gestión de la complejidad en los entornos organizativos, señalando las limitaciones derivadas de la desconstrucción de tareas complejas en piezas fragmentadas.

Entre los diferentes intentos de aplicar la teoría de la complejidad al estudio de las organizaciones, destacan dos enfoques: la cibernética organizativa (Bohórquez Arévalo & Espinosa, 2015) y especialmente, debido a la importancia que reconoce a los aspectos relacionados con la evolución, el enfoque de los «sistemas evolutivos complejos» (Complex Evolving Systems, CES) de Mitleton-Kelly (2003). Para esta autora, el comportamiento de los sistemas evolutivos complejos, distintivo de las organizaciones, va más allá de los sistemas adaptativos complejos y se caracteriza por diez principios genéricos:

1. Interconectividad, que hace referencia a las relaciones que se establecen entre las entidades que forman el sistema, pero también entre estas y su entorno.

2. Interdependencia, que hace referencia al efecto que las decisiones o acciones de una entidad del sistema tiene en el resto.
3. Retroalimentación, referida a los mecanismos internos que tienden a amplificar (retroalimentación positiva) o a equilibrar (retroalimentación negativa) los cambios que se producen en el sistema.
4. Emergencia, referida a las propiedades mostradas por el sistema de manera global que no se pueden explicar únicamente por las interacciones locales entre sus componentes.
5. Autoorganización, referida a las pautas y estructuras de orden espontáneo que muestra el sistema como consecuencia de las interacciones entre sus elementos.
6. Exploración del espacio de posibilidades, que hace referencia a la necesidad que tiene el sistema de examinar constantemente su entorno e intentar diferentes estrategias de adaptación para asegurar su supervivencia.
7. Coevolución, referida al cambio que tiene lugar al mismo tiempo en las entidades del sistema debido a sus interacciones mutuas, pero también al cambio que se produce de manera simultánea en el propio sistema y los sistemas que se relacionan con él dentro de un mismo ecosistema.
8. Historia y dependencia de la trayectoria, que hace referencia al hecho de que las posibilidades de evolución que tienen el sistema y las entidades que lo forman en un momento dado dependen de las acciones y decisiones que se tomaron en el pasado.
9. Estado alejado del equilibrio, que se refiere al hecho de que el sistema está sometido a restricciones impuestas por su entorno que le impiden permanecer en un estado de equilibrio.
10. Creación de un nuevo orden, que se refiere a la capacidad del sistema de adoptar nuevas configuraciones como respuesta a las perturbaciones inducidas por su entorno.

## **2.4. Paradigmas de innovación organizativa centrados en las personas**

La innovación organizativa puede definirse como la introducción de algo nuevo en una organización (Demircioglu, 2018). Esto nuevo puede ser un producto o un proceso, pero también un método organizativo (OECD/Eurostat, 2005) o, en un

sentido más amplio, una idea, una acción o un comportamiento (Damanpour, 1991; Lam, 2006). Implica un cambio intencionado y previsto de la organización, con el objetivo de llevarla a un estado mejorado (Sung & Kim, 2021); el cambio previsto debe, por tanto, crear valor para la organización (Baptista, Rodrigues, & Costa, 2019).

Dentro de los diferentes tipos de innovación organizativa, la presente tesis se centra en lo que suele denominarse «innovación de gestión», es decir, nuevos enfoques para: (i) formular estrategias; (ii) estructurar tareas; (iii) definir procesos, sistemas y prácticas de gestión; (iv) alinear a los miembros con el propósito de la organización; y (v) permitir la adaptación y el cambio organizativos (Birkinshaw, Hamel, & Mol, 2008; Damanpour & Aravind, 2012), al tratarse precisamente del tipo de innovaciones que caracterizan a las Organizaciones Teal.

Este enfoque está en consonancia con el tipo de «innovación de gestión» dentro de la innovación en servicios públicos propuesto por Chen, Walker y Sawhney (2020). En su tipología para entender la innovación en el servicio público, los autores clasifican la innovación por su enfoque (estrategia, capacidad y operaciones) y por su protagonismo (interno o externo), lo que da lugar a seis tipos de innovaciones: de misión, de políticas públicas, de gestión, de socios, de servicio y de relaciones con la ciudadanía. En este marco, la «innovación de gestión» corresponde a innovaciones centradas en operaciones con protagonismo interno.

En este contexto de innovación de gestión, son varios los paradigmas organizativos aparecidos en los últimos años que han realizado aportaciones relevantes acerca de los principios fundamentales que rigen el funcionamiento de las organizaciones. Un número significativo de ellos comparten con el paradigma de las Organizaciones Teal la inspiración en el pensamiento sistémico y las teorías de la complejidad, así como el principio de otorgar una gran importancia a la dimensión humana dentro de las organizaciones, ofreciendo alternativas que van más allá de la visión dominante en la ciencia de la organización basada en el materialismo científico, para la cual los valores, prácticas, necesidades y motivaciones son elementos implícitos y a menudo inconscientes (Robledo, 2013; Robledo, 2014).

Estos paradigmas se desarrollarán a continuación.

#### **2.4.1. Nuevo Estilo de Relaciones (NER)**

El “Nuevo Estilo de Relaciones” (NER) (Saratxaga, 2007) es un sistema de gestión organizacional creado por Koldo Saratxaga y su equipo de K2K Emocionando, que

se basa en poner a las personas y sus relaciones como centro efectivo y real de las organizaciones. Este sistema tiene sus orígenes en la experiencia de Saratxaga como Coordinador General de la Cooperativa Irizar en los años 90, y se ha ido extendiendo por varias organizaciones del País Vasco, principalmente empresas del sector industrial, algunas de las cuales se han unido en el NER Group para promover la innovación organizativa basada en el sistema NER (Aretxabala, 2018).

Este Nuevo Estilo de Relaciones se apoya en los siguientes elementos:

- Un proyecto común donde el éxito se comparte, capaz de generar orgullo de pertenencia.
- Equipos autogestionados, con estructuras horizontales y roles complementarios.
- Transparencia y comunicación activa y honesta, que incluye los aspectos emocionales.
- Confianza y creación de espacios de libertad para que las personas asuman sus responsabilidades y se comprometan con los objetivos de la organización.
- Supresión de controles y creación de oportunidades para los miembros de la organización, aún a riesgo de que cometan errores.
- Integración de los clientes, haciendo que el conjunto de la organización se sienta parte activa y necesaria para su satisfacción, y de los proveedores, haciendo que conozcan los planes de la organización, colaboren en su creación y participen en la resolución de los problemas.
- Foco en la experiencia compartida, como medio de favorecer la difusión del conocimiento por toda la organización y evitar la creación de “silos” organizacionales.
- Innovación permanente, que se aplica a todos los ámbitos de la organización y se apoya en el aumento de las posibilidades de interacción entre sus miembros.
- Conceptos económicos compartidos, de manera que los integrantes de la organización tengan la información de su realidad económica y el conocimiento para interpretarla.
- Orientación al futuro, apoyada en el proyecto común y en el fomento de una cultura de la siembra que considera el impacto de las acciones realizadas hoy tardará un tiempo en dar su fruto.

- Generosidad en las retribuciones, reduciendo el número de niveles salariales y sus diferencias, y asegurando que los salarios resulten atractivos para todos los miembros de la organización.
- Cultura de crecimiento, asegurando que la organización ofrece oportunidades a sus miembros para evolucionar, considerando las dimensiones física, mental y emocional.

### 2.4.2. Teoría U

La Teoría U, desarrollada por Otto Scharmer (Scharmer, 2007), es un marco de referencia para gestionar el cambio tanto a nivel individual como organizacional. Se basa en la introspección y el autoconocimiento para identificar y romper con patrones de comportamiento pasados que resultan improductivos, lo que permite la emergencia de nuevas soluciones y formas de actuar más adaptadas a las circunstancias presentes y futuras.

De acuerdo con este marco, el proceso de cambio tiene forma de U, combinando una fase descendente en la que se va adquiriendo una consciencia creciente del estado actual del individuo u organización, con una fase ascendente en la que se ponen en marcha nuevas perspectivas y soluciones innovadoras más alineadas con el propósito superior que se ha identificado durante la introspección. El fondo de la U representa el momento de crisis o ruptura, ya que es aquí donde se toma conciencia de que el estado actual no es sostenible y se deban abandonar los antiguos modos de pensar y comportarse.

Según Scharmer, para que el proceso de transformación tenga éxito, es necesario estar presente y consciente en el momento, en lugar de anclado en el pasado o centrado en el futuro, así como apoyarse en el propósito superior para guiar e inspirar la transformación. Este propósito solamente puede descubrirse si la organización es capaz de crear un entorno seguro para que los miembros conversen abiertamente, escuchando con la mente y el corazón abiertos, a medida que se involucran en la autoexploración. Una vez descubierto este propósito, la transformación tiene lugar primero a través de la co-creación de prototipos (el desarrollo de sistemas, estructuras y prácticas exploratorias con la participación de los miembros de la organización, en lugar de la imposición de estos desde lo alto de la jerarquía), y después con la co-evolución, la incorporación de los prototipos exitosos y de mayor impacto y su escalado hasta abarcar la totalidad de la organización.

### 2.4.3. Holocracia

La “Holocracia” (“Holacracy”) es un sistema de gestión desarrollado por Brian Robertson y su empresa HolacracyOne, basado en la autogestión y la distribución del poder por toda la organización (Robertson, 2015). De acuerdo con este autor, la adopción de este enfoque mejora el desempeño incrementando la autonomía de los empleados, mejorando su colaboración, acelerando la toma de decisiones, fomentando la innovación, e incrementando la apertura y transparencia.

El sistema de la Holocracia se basa en los siguientes principios:

- Formalización de las reglas y los procesos: Todos los procesos y reglas están formalizados en una constitución holacrática, lo que asegura la claridad y coherencia en el funcionamiento de la organización.
- Toma de decisiones descentralizada: El poder se distribuye a través de una red de roles, en lugar de ser detentado por una única persona o grupo.
- Roles, no puestos: Los individuos desempeñan múltiples roles dentro de la organización. Estos roles no son fijos y pueden cambiar según las necesidades de la organización y las habilidades de sus miembros.
- Responsabilidades claras: Cada rol tiene un conjunto claro de responsabilidades, autoridad para tomar decisiones y resultados sobre los que rendir cuentas.
- Estructura basada en círculos: Los roles se organizan en círculos, grupos de roles que trabajan juntos para lograr un objetivo específico.
- Transparencia e información abierta: La información se comparte de manera abierta y transparente por toda la organización, lo que permite que los individuos puedan tomar decisiones informadas.
- Tensión: La tensión se percibe como una parte natural y necesaria del sistema, que impulsa la innovación y la mejora.

Estos principios se llevan a la práctica mediante la celebración de reuniones regulares de los círculos, donde se debaten los asuntos y se adoptan las decisiones bajo su responsabilidad, y se identifican y resuelven las tensiones que se generan dentro de los mismos. Las decisiones de gobernanza se llevan a cabo mediante un proceso formal que asegura que están alineadas con el propósito y valores de la

organización, incluyendo la elección de los roles, que busca que las personas ocupen los roles más adecuados para la consecución de los objetivos.

La implementación de la Holacracia presenta desafíos significativos, entre ellos los siguientes: requiere un cambio cultural sustancial, la definición de roles claros no es sencilla, abordar las tensiones puede suponer tiempo y esfuerzos importantes, y el mantenimiento del sistema puede ser complicado cuando la organización comienza a crecer.

#### **2.4.4. Integración de la simplicidad**

El concepto de Integración de la Simplicidad propuesto por Sharda Nandram (Nandram, 2015) se basa en la idea de simplificar procesos y estructuras organizacionales para mejorar la eficiencia y efectividad. Este enfoque busca eliminar la complejidad innecesaria y enfocarse en lo esencial, permitiendo a las organizaciones ser más ágiles y adaptables.

Para Nandram, la simplicidad a perseguir no es solamente la ausencia de complejidad, sino una aproximación positiva y proactiva para lograr una claridad, foco y efectividad mayores, basada en los siguientes elementos:

- **Aproximación holística:** Considerar el sistema o situación en su totalidad, en lugar de sus partes individuales, para entender sus relaciones e interdependencias.
- **Presencia:** Estar presente y completamente involucrado en el momento, evitando las distracciones y la multitarea.
- **Reducción de la complejidad:** Identificar y eliminar, a partir de un análisis crítico de los patrones funcionales de la organización, las complejidades innecesarias.
- **Integración:** Combinar elementos dispares para crear un todo cohesionado y armonioso.
- **Enfoque en lo esencial:** Concentrarse en las actividades y procesos que realmente añaden valor, ignorando los aspectos no esenciales.
- **Agilidad y adaptabilidad:** Crear una organización que pueda responder rápidamente a los cambios del entorno.
- **Empoderamiento de las personas:** Dar a los empleados la autonomía y las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas y eficientes.

Este enfoque no solo mejora la eficiencia operativa, sino que también puede aumentar la satisfacción y el compromiso de los empleados al reducir la burocracia y permitir una mayor participación en la toma de decisiones.

#### **2.4.5. La Empresa Humanista**

Jaume Gurt desarrolló el concepto de “Empresa Humanista” (Gurt, 2016) como una nueva forma de entender y organizar las empresas, a partir de su experiencia liderando Infojobs. Se basa en la idea de que las empresas pueden impulsar el bien común promocionando al mismo tiempo el desarrollo y bienestar humanos junto con el crecimiento económico. Priorizando los aspectos humanos, las organizaciones pueden crear un modelo más sostenible y responsable que beneficia al individuo y a la sociedad, y también a la empresa, incrementando la motivación de sus empleados y su colaboración, reforzando la innovación y creatividad, mejorando la toma de decisiones, y reforzando su reputación.

La Empresa Humanista propuesta por Gurt se caracteriza por los siguientes principios:

- **Humanismo:** La organización prioriza los aspectos humanos del negocio, reconociendo que las personas están en el centro de la empresa.
- **Felicidad como objetivo:** La organización crea un ambiente de trabajo donde los empleados puedan sentirse felices y realizados.
- **Propósito:** La organización tiene un propósito claro que va más allá de los objetivos económicos, reconociendo que las empresas pueden actuar por el bien común.
- **Liderazgo desde el corazón:** La organización promueve un liderazgo empático y cercano, que inspira y motiva a los equipos. Este liderazgo comienza con uno mismo y, a continuación, se aplica e incluye a todas las personas de la organización, independientemente de su papel.
- **Crecimiento personal:** La organización fomenta un entorno donde los individuos pueden crecer y desarrollarse, tanto personal como profesionalmente.
- **Colaboración:** La organización promueve la colaboración y el trabajo en equipo, reconociendo que el esfuerzo colectivo es esencial para el éxito.

- **Autonomía:** La organización otorga autonomía a los empleados para tomar decisiones y asumir responsabilidades por su trabajo, promoviendo el compromiso y la rendición de cuentas.
- **Transparencia y confianza:** La organiza opera con transparencia, asegurando que la información está accesible, la comunicación es honesta y las decisiones se toman abiertamente.
- **Respeto, integridad y diversidad:** La organización promueve una cultura del respeto, la integridad y la diversidad, donde los individuos son valorados y tratados con dignidad, se crean espacios de seguridad y reconocimiento, y se celebran la diversidad como medio para generar empatía y reducir los conflictos, lo que contribuye a la creación de equipos más cohesionados y con mejor desempeño.

#### **2.4.6. Organizaciones deliberadamente en desarrollo**

De modo similar a la Empresa Humanista, las “Organizaciones deliberadamente en desarrollo” (“Deliberally Developmental Organizations” o DDO) de Kegan y Lahey (Kegan & Lahey, 2016) combinan la generación de beneficios y la consecución de objetivos de negocio con el apoyo a sus miembros para que puedan crecer y desarrollarse como personas. Según estos autores, muchas personas pierden tiempo y energía evitando sus debilidades, inseguridades y limitaciones, por lo que la adopción de las prácticas de las DDO, que abordan estos aspectos de la personalidad, ayudará a los miembros de la organización a evitar comportamientos disfuncionales y a potenciar el desempeño.

Las DDO se caracterizan por aplicar conocimiento científico sobre el desarrollo personal, ofrecer oportunidades de crecimiento a sus miembros, e incorporar políticas corporativas y de personal que las apoyan. Gracias a ello, las empresas que maximizan su potencial organizativo siguiendo este modelo disfrutan de mayores beneficios, mejor retención de empleados y rendición de cuentas, y una detección y corrección de errores más rápida que las empresas que no siguen el modelo DDO.

Las principales características de las DDO son las siguientes:

- **Mentalidad de desarrollo:** Las DDO priorizan el crecimiento y desarrollo de los empleados, reconociendo que es esencial para el éxito de la organización.

- Enfoque global: El desarrollo no se restringe a ciertos individuos o equipos, sino que es un esfuerzo que abarca la totalidad de la cultura de la organización e involucra a todos sus miembros.
- Foco en la persona en su totalidad: Las DDO priorizan el desarrollo de la persona de manera integral, incluyendo sus capacidades emocionales, sociales y cognitivas.
- Aprendizaje continuo: Las DDO ven el aprendizaje como algo continuo, con oportunidades siempre presentes para que los empleados desarrollen nuevas habilidades y conocimiento a lo largo de sus carreras profesionales.
- Desarrollo integrado en la práctica diaria: Las oportunidades de desarrollo están integradas en el trabajo y rutinas diarios de los empleados, y no separadas de sus responsabilidades laborales.
- Transparencia y feedback: Las DDO favorecen la comunicación abierta y transparente y proporcionan feedback regular y accionable a sus empleados, ayudándolos a identificar áreas de mejora y nuevas habilidades a desarrollar.
- Desafío y apoyo: Las DDO desafían a sus empleados a salir de su zona de confort, y les proporcionan el apoyo necesario para afrontar esos desafíos.
- Alto nivel de seguridad psicológica: Los empleados sienten que es seguro correr riesgos, cometer errores y aprender de ellos sin miedo a ser juzgados o sancionados.

#### **2.4.7. Team of Teams**

El concepto de “Team of Teams” (equipo de equipos) es un marco de gestión desarrollado por el General del Ejército de los Estados Unidos Stanley McChrystal (McChrystal, 2016), basado en su experiencia liderando el Mando Conjunto de Operaciones Especiales en Irak. Este marco busca combinar la estabilidad y eficiencia de las estructuras formales con la adaptabilidad y resiliencia de las redes, creando así una organización más robusta y capaz de hacer frente a los desafíos del entorno actual. Para ello, propone la creación de pequeños equipos interconectados, que actúan en sintonía para formar un gran organismo autorregulado.

Las principales características de este marco de gestión son las siguientes:

- Autonomía y toma de decisiones descentralizada: Cada equipo tiene libertad para operar y tomar decisiones de manera independiente, en lugar de depender de un mando y control centralizado, lo que aumenta la agilidad y la capacidad de respuesta.
- Estructura en red: Los equipos se conectan en red, lo que permite una rápida comunicación, colaboración, y compartición de información.
- Propósito compartido: Todos los equipos están alineados con la consecución de un objetivo o misión común, que ayuda a focalizar los esfuerzos y crear un sentido de unidad, trascendiendo las responsabilidades y tareas individuales.
- Resiliencia sobre eficiencia: Se prima la resiliencia y adaptabilidad de los equipos, asumiendo las redundancias e ineficiencias que puedan aparecer.
- Confianza radical: Los miembros del equipo se conocen entre sí y confían en la capacidad de los otros miembros para actuar de la manera adecuada en situaciones comprometidas y en que recibirán de ellos el apoyo que necesitan.
- Cultura colaborativa: Se anima a los equipos a que compartan conocimientos, experiencia y recursos para lograr los objetivos comunes, apoyándose en las relaciones personales entre miembros de diferentes equipos. Para fomentar estas relaciones, se llevan a cabo programas de rotación por los que un miembro de un equipo trabaja temporalmente para otro equipo.
- Conciencia compartida: Se asegura que todos los miembros de los equipos tengan acceso a la información necesaria para tomar decisiones informadas, promoviendo una transparencia extrema.
- Rendición de cuentas: Los equipos rinden cuentas por sus resultados y contribuciones a la misión común.

## 2.5. Las Organizaciones Teal

### 2.5.1. El marco de referencia de Laloux para la innovación organizativa

Sobre la base de conceptos evolutivos de otras disciplinas, Laloux (2014) proporciona un marco interpretativo para examinar cómo se produce la innovación

organizativa, en el que considera que los paradigmas organizativos se desarrollan de acuerdo con varias etapas, mostradas en la Tabla 1.

Estas etapas, que se describen usando colores, se inspiran los niveles del modelo dinámico espiral (“Spiral Dynamics”) introducido por Graves (1970) y desarrollado posteriormente por Beck y Cowan (1996), pero principalmente en la adaptación realizada por Wilber para crear su Teoría Integral (Wilber, 2005; Wilber, 2007; Wilber, Patten, Leonard, & Morelli, 2010). En este sentido, la propuesta de Laloux presenta semejanzas con otras propuestas inspiradas por la Teoría Integral, como 3D Management, que aboga por considerar las dimensiones científica, artística y ética al aproximarse a la realidad de las organizaciones, que se corresponderían, respectivamente, con los aspectos tecno-económicos, estético-emocionales, y morales (Robledo, 2016). El modelo de Laloux tiene también algunos parecidos con el modelo de desarrollo organizativo propuesto por Harung, Heaton and Alexander (1999), que distingue cuatro estados de evolución: gestión basada en tareas, gestión basada en procesos, gestión basada en valores, y gestión basada en la ley natural.

Según el marco de Laloux, cada etapa trasciende e incluye a la anterior, lo que implica que las nuevas etapas no sustituyen los avances en principios organizativos experimentados por las etapas anteriores, sino que los mantienen, con adaptaciones si es preciso, y los complementan con sus propios avances en cuanto a principios de funcionamiento. Así, por ejemplo, todas las etapas mantienen el principio de división del trabajo que introdujeron las Organizaciones Impulsivas – Rojo, y las Organizaciones Orientadas al logro – Naranja conservan la definición de roles formales y de procesos, innovaciones introducidas por las Organizaciones Conformistas – Ámbar.

Tabla 1: Paradigmas organizativos según Laloux

| <b>Paradigma</b>    | <b>Ejemplos</b>  | <b>Principales avances en cuanto a principios organizativos</b> | <b>Metáfora de referencia</b> |
|---------------------|--|---|-------------------------------|
| Impulsiva – Rojo    | Mafia, bandas callejeras, milicias tribales  | División del trabajo, autoridad de mando                        | Manada de lobos               |
| Conformista – Ámbar | Iglesia católica, fuerzas armadas, organismos gubernamentales, sistemas escolares públicos | Roles formales, procesos  | Ejército                      |

| Paradigma                    | Ejemplos   | Principales avances en cuanto a principios organizativos                               | Metáfora de referencia |
|------------------------------|--|--|------------------------|
| Orientada al logro – Naranja | Empresas multinacionales, escuelas privadas subvencionadas | Innovación, rendición de cuentas, meritocracia   | Máquina                |
| Pluralista – Verde           | Organizaciones impulsadas por la cultura                   | Empoderamiento, cultura basada en valores, modelo de partes interesadas (stakeholders) | Familia                |
| Evolutiva – Teal             | Organizaciones pioneras como Patagonia, Buurtzorg, y FAVI  | Autogestión, plenitud, propósito evolutivo   | Organismo vivo         |

La evolución hacia la etapa siguiente se activa cuando los principios de funcionamiento característicos de una etapa se vuelven insuficientes para adaptarse al nuevo contexto que surge de los cambios que se producen en el entorno en el que opera la organización, y esta tiene que introducir nuevos principios organizativos para asegurar su supervivencia.

En este sentido, si bien resulta teóricamente posible evolucionar de una etapa a otra superior directamente sin pasar por las etapas intermedias, por ejemplo, de una Organización Conformista – Ámbar a una Organización Pluralista – Verde, ello supondría la introducción simultánea de los principios de estas organizaciones (empoderamiento, cultura basada en valores y modelo de stakeholders) y de las Organizaciones Orientadas al logro (innovación, rendición de cuentas y meritocracia), lo que parece extremadamente difícil en la práctica. Es por ello que en el marco de referencia de Laloux se asume que el avance a etapas superiores conlleva recorrer el camino definido por las etapas intermedias, para asegurar que todos los principios organizativos de las etapas previas han sido adecuadamente interiorizados.

### 2.5.2. Las Organizaciones Evolutivas – Teal

Las Organizaciones Evolutivas, cuyo color es el verde azulado (“Teal”) y cuya metáfora de referencia es un organismo vivo, trascienden a las Organizaciones Pluralistas - Verdes y representan la siguiente etapa en el desarrollo organizativo. Estas organizaciones actúan como seres vivos, adaptándose a su entorno gracias a la capacidad de sus miembros de autoorganizarse y autogestionarse para alcanzar

los objetivos que constituyen su razón de ser. Dentro del paradigma Teal, las estructuras tradicionales de planificación y control se sustituyen por pequeños grupos de trabajadores que asumen funciones de gestión y pueden adoptar roles diferentes de acuerdo con las necesidades de la organización. Por lo tanto, la coordinación no se consigue a través de la jerarquía tradicional, sino a través de la comunicación regular con los compañeros, el intercambio frecuente de conocimiento y el compromiso de los empleados con el propósito y los valores. Las decisiones se toman a través de procesos de consulta con la participación de las personas implicadas, y la dimensión humana se convierte en un elemento central en el funcionamiento de la organización.

Debe señalarse que, si bien Laloux utiliza el término «Organizaciones Evolutivas» (“Evolutionary Organizations”), según la distinción antes señalada entre cambio «evolucionista» frente al cambio «evolutivo», sería más adecuado denominar «evolucionistas» a las Organizaciones Teal, debido al carácter ascendente de las etapas identificadas en el marco de Laloux.

Las características de las Organizaciones Teal dan lugar a una cultura organizativa distintiva, que puede vincularse a otros modelos o enfoques organizativos en los que la dimensión humana desempeña un papel clave, como el liderazgo de servicio (“servant leadership”) (Jack, 2018) o la empresa liberada (“liberated firm”) (EL Khoury, Jaouen, & Sammut, 2024). Al mismo tiempo, la complejidad, participación, interconexión e interdependencia que caracterizan a las Organizaciones Teal crean un entorno que fomenta la innovación. Al contrario de lo que ocurre con las Organizaciones Orientadas al logro – Naranjas, la innovación de Teal no se produce de forma centralizada, según un plan; puede aparecer en cualquier lugar de la organización cuando alguien experimenta para encontrar una respuesta adecuada a un entorno cambiante (Laloux, 2014).

### **2.5.3. Los principios de funcionamiento Teal**

Las Organizaciones Teal se caracterizan por tres innovaciones principales o principios de funcionamiento: (i) Autogestión, (ii) Plenitud, y (iii) Propósito evolutivo.

#### **2.5.3.1. Autogestión**

El primer principio de funcionamiento característico de las Organizaciones Teal, la Autogestión, es descrita por Laloux (2014) como la capacidad para operar de

manera efectiva, incluso a gran escala, mediante un sistema basado en relaciones entre pares, sin necesidad de jerarquías o decisiones por consenso.

Esta Autogestión no se limita al plano individual, esto es, a la capacidad de los miembros de la organización de gestionar su trabajo de forma autónoma, sino que incluye también el funcionamiento de los equipos, que en las Organizaciones Teal pasan a estar también autogestionados. De este modo, los integrantes del equipo pueden decidir de manera autónoma los roles que adopta cada uno de ellos dentro del equipo, roles que además pueden ser cambiantes en función de sus preferencias y necesidades, así como de las necesidades del equipo y de la organización.

El concepto de autogestión no es exclusivo de las Organizaciones Teal. Las limitaciones de la gestión basada en jerarquías han sido reconocidas desde hace tiempo tanto por el mundo académico como por los propios gestores, lo que ha conducido a distintas iniciativas para avanzar hacia organizaciones menos jerárquicas (Lee & Edmondson, 2017).

Entre estos paradigmas se pueden destacar, además de algunos de los paradigmas presentados en el apartado anterior, las formas institucionales de alta confianza (Adler, 2001), las organizaciones posburocráticas (Kellogg, Orlikowski, & Yates, 2006), la toma de decisiones participativa (Black & Gregersen, 1997) o la democracia en el lugar de trabajo (Collins, 1995).

Sin embargo, para Lee y Edmondson (2017), no todas las iniciativas para crear organizaciones más horizontales o planas pueden considerarse propiamente como autogestión, y proponen una definición de las organizaciones autogestionadas ‘Self-managing organisation’ (SMO), basada en tres características: (1) descentralización radical de la autoridad, (2) existencia de un sistema formal y (3) alcance que se extiende a toda la organización.

### **2.5.3.2. Plenitud**

En cuanto a la Plenitud, Laloux (2014) la describe como un conjunto consistente de prácticas que invitan a los miembros de la organización a participar en ella de manera integral, con todas las capacidades y dimensiones que caracterizan la experiencia humana, incluyendo los aspectos emocionales y espirituales.

La aplicación del principio de Plenitud implica el reconocimiento de las aspiraciones de los miembros de la organización, especialmente en lo que se refiere a su crecimiento personal y profesional.

### 2.5.3.3. Propósito evolutivo

Frente a la planificación estratégica tradicional, el Propósito evolutivo es descrito por Laloux como la percepción de que las Organizaciones Teal poseen una vida y un sentido de orientación propio, de manera que, en vez de intentar predecir y controlar el futuro, se invita a los miembros de la organización a escuchar y entender aquello en lo que la organización desea convertirse y el propósito al que quiere servir.

Este concepto de propósito evolutivo, basado en la idea de que el propósito de la organización está en constante revisión, permite a las organizaciones dotarse de una mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios en su entorno, y encaja con relativa facilidad en la realidad de la mayoría de las empresas tecnológicas, en las empresas emergentes y en aquellos sectores en los que el nivel de innovación tecnológica convierte las estrategias rápidamente en obsoletas (Moreno Romero, Martínez López, & Maroto Bravo, 2018).

Al mismo tiempo, la fuerza impulsora del propósito ayuda a que la organización mire más allá de sí misma, estando más abierta a unir fuerzas con otras organizaciones a través de plataformas de colaboración para perseguir objetivos comunes, alineándose con movimientos como el capitalismo consciente (Mackey & Sisodia, 2014) que fomentan el cambio organizativo y la armonización de las estrategias guiadas por una forma más humana, positiva y sostenible de hacer negocios.

De los tres principios Teal, la Autogestión destaca por ser un rasgo que, debido al creciente interés en enfoques organizativos menos jerárquicos y en experiencias de descentralización que abarquen a toda la organización, aparece también presente en otros paradigmas de innovación organizativa como el NER o la Holocracia. No obstante, Laloux concede la misma importancia a los aspectos de Plenitud y Propósito evolutivo, que se expresan constantemente en el comportamiento de las Organizaciones Teal.

De hecho, muchas organizaciones se sienten más atraídas por el paradigma Teal, precisamente por el carácter humanista que destilan los principios de Plenitud y Propósito evolutivo, que por el principio de Autogestión, que se percibe como más difícil de implementar en la práctica por la ruptura que supone con los modos de trabajo existentes basados en jerarquías.

En este sentido, varias experiencias de innovación organizativa en el sector público de los últimos años, entre las que se encuentran algunos de los casos estudiados e

la presente tesis, apuntan a que el desarrollo personal y las relaciones interpersonales, que constituyen el elemento central del principio de Plenitud, han estado dentro de los objetivos perseguidos. Asimismo, el establecimiento de estrategias adaptativas y la promoción del compromiso, que caracterizan al principio de Propósito evolutivo, han aparecido en esos casos como un rasgo buscado de manera consciente al acometer la transformación organizativa.

De acuerdo con Laloux (2014), cada una de las tres innovaciones o principios Teal se expresan a través de varias prácticas concretas y cotidianas que se desvían de los métodos de gestión tradicionalmente aceptados, convirtiéndose así en manifestaciones de innovación organizativa de gestión en el sentido explicado anteriormente.

#### **2.5.4. Las Organizaciones Teal como sistemas evolutivos complejos**

Debido al carácter central que el proceso evolutivo tiene en las Organizaciones Teal, estas pueden vincularse con los sistemas evolutivos complejos descritos anteriormente, y los tres principios Teal asociarse con los diez principios que según Mitleton-Kelly (2003) caracterizan a estos sistemas:

- La Autogestión puede relacionarse con la interconectividad y la interdependencia, necesarias para asegurar las relaciones entre iguales que la hacen posible, así como con el estado de alejamiento del equilibrio y la creación de un nuevo orden, que impulsan los cambios en los patrones organizativos que dan lugar a las nuevas formas de trabajo.
- La Plenitud puede relacionarse con la exploración del espacio de posibilidades, ya que el reconocimiento de los aspectos espirituales y emocionales facilita que se genere una mayor diversidad de estrategias de adaptación. Además, puede conectarse con la coevolución, ya que en las prácticas vinculadas al principio de integridad se asume que el desarrollo personal, del equipo y de la organización se produce de manera simultánea.
- El Propósito evolutivo puede relacionarse con la retroalimentación (al favorecer mecanismos de regulación en oposición a mecanismos de control), la emergencia (a medida que la estrategia de la organización surge de manera orgánica de las operaciones cotidianas) y la historia y dependencia de la trayectoria (ya que el camino seguido por la organización condiciona sus posibilidades de evolución en el futuro).

### 2.5.5. Organizaciones Teal y desempeño

El marco de referencia de Laloux para la innovación organizativa asume que cada vez que aparece un nuevo paradigma organizativo se produce un aumento sustancial en el desempeño de las organizaciones que lo adoptan. En este sentido, Laloux se pregunta en su investigación si la adopción de los principios Teal implica también un aumento en este desempeño.

Si bien admite que carece de evidencia estadística significativa para concluir que este aumento existe, Laloux proporciona evidencia anecdótica, obtenida de los casos analizados en su estudio, que justifica que estas organizaciones pueden lograr resultados tan buenos como los de las mejores organizaciones tradicionales.

En el caso de Buurtzorg, una organización sin ánimo de lucro neerlandesa que proporciona cuidados de enfermería a domicilio, la evidencia de su desempeño excelente se encuentra en su rápido crecimiento (de 10 empleados en 2006 a 7.000 en 2013, empleando alrededor de dos tercios de los trabajadores el sector en el país), su sostenibilidad financiera, y sobre todo en la calidad de sus cuidados (requiriendo menos horas de cuidado por paciente, logrando menos ingresos hospitalarios y estancias más cortas, y recibiendo mejores valoraciones del servicio prestado que su competencia tanto por médicos como pacientes).

En el caso de FAVI, una empresa de fundición de bronce francesa que trabaja principalmente para el sector del automóvil, la evidencia de su buen desempeño está también en su crecimiento (de 80 empleados en la década de los 80 a 500 en la década de 2010), su permanencia en el negocio a pesar de que sus competidores europeos han movido su producción a China, los salarios pagados a sus empleados significativamente por encima del mercado, el mantenimiento de beneficios incluso en época de crisis, la calidad de sus productos y la fiabilidad de su servicio al cliente (sin retrasos en entregas en los últimos 30 años).

En el caso del resto de organizaciones estudiadas, Laloux destaca también su crecimiento, los salarios por encima del mercado, la rentabilidad consistente y la resiliencia frente a las recesiones, a pesar de seguir la política de no despedir empleados durante los periodos de caída del negocio.

Laloux relaciona este desempeño superior con la aplicación de los tres principios Teal:

- Las capacidades de la organización se multiplican cuando todos sus miembros, y no solamente los que están en la cima, son empoderados

(Autogestión). En este sentido, el cambio a estructuras, prácticas y cultura Teal permite liberar energías presentes en la organización anteriormente infrutilizadas a través del propósito, la distribución del poder, el aprendizaje y el mejor uso del talento, pero también reduciendo la energía dedicada a sostener el ego, cumplir con las normas, políticas y procedimientos, y participar en reuniones.

- Este poder se utiliza de manera más sabia cuando las personas están más presentes en su trabajo (Plenitud). Con el cambio al paradigma Teal, las energías liberadas se pueden reunir y dirigir con mayor claridad y sabiduría hacia fines productivos, apoyándose en un mejor entendimiento del contexto, y una mejor toma de decisiones (con decisiones más frecuentes, más rápidas y con mejores resultados).
- La organización es más efectiva cuando este poder y sabiduría se alinean con su razón de ser (Propósito evolutivo). En este sentido, las Organizaciones Teal están impulsadas por el poder de la evolución, que se manifiesta a través de la exploración constante, en paralelo y a pequeña escala, de nuevas soluciones.

### **2.5.6. Organizaciones Teal y sostenibilidad**

En las sociedades modernas, la colaboración y el trabajo conjunto a través de organizaciones constituye uno de los mecanismos fundamentales para que las personas alcancen sus objetivos, tanto a nivel individual como colectivo.

Por este motivo, la consecución de los ODS implica necesariamente actuar en el plano organizativo, avanzando hacia paradigmas y nuevos modelos de relación en el seno de las organizaciones que potencien el alineamiento de su propósito y sus actividades con los retos planteados por los ODS.

La aplicación de las tres innovaciones Teal, junto con el pensamiento sistémico y la cosmovisión centrada en el planeta que se asocian con ellas, parece situar a las Organizaciones Teal en una buena posición para integrar plenamente la sostenibilidad en sus prácticas cotidianas (Propfe, Jenna McNeil, & Schwarzin, 2015). Esta dimensión medioambiental de las Organizaciones Teal ha sido destacada por Laloux, quien considera que estas organizaciones tienen un enfoque diferente a la hora de lidiar con su impacto social y medioambiental, basado en un sentido de rectitud interior como la principal motivación para sus iniciativas sociales y medioambientales, y en el lanzamiento de dichas iniciativas por personas

apasionadas que unen sus esfuerzos desde cualquier lugar de la organización (Laloux, 2014).

El principio de Propósito evolutivo resulta especialmente relevante, al asumir implícitamente que las Organizaciones Teal deben ser sostenibles (Pisarska & Iwko, 2021). A ello se une el hecho de que la capacidad de adaptación que se genera a partir del propósito evolutivo constituye una herramienta muy poderosa en el caso de los ODS, puesto que avanzar hacia su consecución requerirá, por una parte, ensayar distintas estrategias hasta dar con aquellas que resultan más exitosas, y por otra, ajustarse a las prioridades cambiantes derivadas del progreso desigual que se producirá en los distintos objetivos (Moreno Romero, Ortiz-Marcos, & Gómez Muñoz, 2022).

Asimismo, y como se ha comentado con anterioridad, el sentido de propósito favorece que las organizaciones aúnen esfuerzos a través de plataformas de colaboración. Esto es algo especialmente relevante en el caso de los ODS ya que, por su complejidad y ambición, su consecución exige necesariamente la acción de múltiples organizaciones trabajando de manera coordinada, inspiradas por un propósito superior capaz de alinear e integrar los propósitos de las organizaciones individuales.

En cuanto al principio de Plenitud, su aplicación implica el reconocimiento de las aspiraciones de los miembros de la organización, especialmente en lo que se refiere a su crecimiento personal y profesional. Esto favorece el alineamiento entre el propósito de la organización y los propósitos individuales de sus miembros, conectando así los planos personal y organizacional de preparación para la consecución de los ODS.

Asimismo, el principio de Plenitud guarda una estrecha relación con las competencias vinculadas con el ser de la iniciativa Inner Development Goals (IDG), cuyo objetivo es el de identificar las competencias personales necesarias para alcanzar los ODS de la manera más eficiente (IDG Foundation, 2025). Estas competencias del ser están dirigidas a cuidar la vida interior profundizando en el conocimiento de los pensamientos y sentimientos para estar más presentes y con mayor intención al abordar la complejidad, favoreciendo así la conexión de las personas con su vida interior (Moreno Romero, Ortiz-Marcos, & Gómez Muñoz, 2022).

La insistencia del paradigma de las Organizaciones Teal en abordar las barreras del cambio, su potencial para la co-creación de una visión y una estrategia de

sostenibilidad, y su libertad para prototipar soluciones y adaptarse rápidamente a los riesgos y las oportunidades, pueden aportar beneficios adicionales a organizaciones que están buscando profundizar en la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible (Propfe, Jenna McNeil, & Schwarzin, 2015).

Si bien la mayor parte de los ejemplos que se pueden encontrar de organizaciones que están avanzando hacia la aplicación de los principios de funcionamiento de las Organizaciones Teal corresponden a empresas, al operar en un entorno más competitivo que favorece la innovación organizativa, la relevancia del paradigma Teal como contribución a la consecución de los ODS no se limita a estas, sino que alcanza a todo tipo de organizaciones. Esto incluye al sector público y en particular a las administraciones públicas, ya que, como principales impulsores de la Agenda 2030, su nivel de preparación en el plano organizativo resultará determinante en la formación de las alianzas público-privadas necesarias para hacer del cumplimiento de la Agenda una realidad.

## **2.6. La evaluación del desempeño organizativo en el sector público**

Las organizaciones del sector público difieren notablemente de las organizaciones del sector privado en que no están focalizadas en la maximización de beneficios, tienen escaso potencial para generar ingresos (la mayoría de ellas los obtienen del Estado) y en general, no disponen de una cuenta de resultados contra la que medir en última instancia su desempeño. Buena parte de lo que proporcionan o facilitan es de carácter intangible y, por tanto, carece de una medida de valor objetiva y, además, deben rendir cuentas a varias partes interesadas, cada una de ellas con sus propias percepciones e intereses, lo que hace difícil identificar los datos de evaluación que tengan sentido para todas ellas. En consecuencia, la evaluación de la gestión pública se ha considerado tradicionalmente una tarea muy complicada (Boland & Fowler, 2000; Canel Crespo, 2018).

De hecho, apenas atrajo la atención de gestores públicos y académicos hasta finales del siglo XX, cuando el aumento de las reformas administrativas en los años 80 y la llegada del paradigma de la Nueva Gestión Pública hicieron que la evaluación del desempeño en el sector público pasase a suscitar un considerable interés como palanca para reducir presupuestos e incrementar la eficacia y eficiencia de las burocracias gubernamentales. Esto condujo a la adopción de un gran número de técnicas del sector privado para medir y mejorar el desempeño, como los

indicadores de desempeño (Van Thiel & Leeuw, 2002). Este desempeño, de acuerdo con una de las ideas centrales de la Nueva Gestión Pública, debería considerar tanto los outputs de los programas y servicios públicos como sus resultados (“outcomes”) (Burnier, 2018).

Ante este creciente interés por la medida del desempeño, fueron varias las voces que continuaron advirtiendo de la necesidad de ajustarla al contexto del sector público, desarrollando sistemas que manejen múltiples indicadores (Van Thiel & Leeuw, 2002; Barlage, van den Born, van Witteloostuijn, & Graham, 2014) y seleccionando el tipo de medida más adecuado para el objetivo perseguido (Behn, 2003) que, según Behn, se correspondería con 8 posibles propósitos: evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promocionar, celebrar, aprender y mejorar.

El especial énfasis que la Nueva Gestión Pública puso en las medidas cuantitativas comenzó a recibir críticas al considerar que privilegiaba la eficiencia como el valor más importante en el sector público, lo que llevó a nuevas propuestas que buscaban equilibrar la eficiencia con valores democráticos como la equidad social o la representatividad (Burnier, 2018). Una de las propuestas que recibió un especial reconocimiento fue el paradigma del Nuevo Servicio Público (“New Public Service”) de Denhard y Denhard (2000), basado en los 7 principios siguientes:

1. Servir, más que dirigir.
2. El interés público es el objetivo, no el subproducto.
3. Pensar estratégicamente, actuar democráticamente.
4. Servir a ciudadanos, no a clientes.
5. La rendición de cuentas no es sencilla.
6. Valorar a las personas, no solamente la productividad.
7. Valorar a la ciudadanía y el servicio público por encima del emprendimiento.

Estos nuevos enfoques que trascendían el concepto tradicional de desempeño centrado en los outputs y los resultados tuvieron como consecuencia la necesidad de incorporar en las evaluaciones del desempeño medidas que reflejaran también los valores democráticos asociados a la actividad del sector público. En la práctica, esto llevó a la propuesta de diferentes marcos conceptuales, algunos de los cuales se presentan en los apartados siguientes.

En cuanto a los métodos de medición, se adoptaron dos enfoques principales: la utilización de datos procedentes de los registros administrativos, asociados

principalmente a medidas de efectividad, eficiencia y equidad, y la utilización de datos procedentes de encuestas, principalmente a ciudadanos y gestores públicos, asociados especialmente a las medidas de receptividad, satisfacción, y confianza (Andrews, Boyne, & Walker, 2011).

### **2.6.1. Marco de referencia de Boyne**

El marco de referencia propuesto por Boyne (2002) resulta especialmente útil para estudiar los diferentes tipos de medidas de desempeño que están llevando a cabo en la práctica las organizaciones del sector público (Barlage, van den Born, van Witteloostuijn, & Graham, 2014). Propuesto por el autor en su análisis del desempeño de los gobiernos locales de Inglaterra y Gales, este marco de referencia divide las medidas de desempeño en 5 categorías principales:

1. Productos (output), tanto en cantidad como calidad.
2. Eficiencia: coste por unidad de output.
3. Resultados del servicio (“service outcomes”), como impacto y equidad.
4. Capacidad de respuesta (“responsiveness”), como satisfacción de los consumidores y el personal.
5. Resultados democráticos (“democratic outcomes”) como participación y rendición de cuentas (“accountability”).

Un meta-estudio posterior realizado por este mismo autor, junto con Andrey, y Walker (Andrews, Boyne, & Walker, 2011), confirmó la utilidad de este marco de referencia. En este meta-estudio, los autores revisaron 85 estudios que utilizaban o analizaban medidas de desempeño organizativo en el sector público, clasificándolos en función de las dimensiones del desempeño tratadas en ellos (efectividad, eficiencia, equidad, satisfacción, calidad de los outputs, cantidad de los outputs, capacidad de respuesta, confianza y bienestar), y encontraron que en la gran mayoría de los casos esas dimensiones se correspondían con las consideradas por Boyne en su análisis inicial.

### **2.6.2. Modelos basados en el concepto de valor público**

El concepto de “valor público”, introducido como campo de investigación por Mark Moore con su libro “Creating Public Value: Strategic Management in Government” (Moore, 1995), aborda el desempeño en el sector público desde una perspectiva estratégica. En esta obra, Moore defiende que los gestores públicos deberían

focalizarse, de modo similar al sector privado, en “crear valor”, en este caso “valor público”, a partir de los activos que les son encomendados por la ciudadanía. Estos activos incluyen recursos financieros (obtenidos a partir de impuestos, por ejemplo) pero también la autoridad del Estado para regular o su capacidad para coordinar esfuerzos de diferentes actores. En esta creación de valor, la gestión del desempeño juega en un papel fundamental.

Para ello, Moore propone un marco de gestión estratégica en el sector público basado en tres componentes: la definición de una estrategia focalizada en la creación de valor público, la obtención de legitimidad política para ejecutar dicha estrategia (lo que asegura los recursos necesarios), y el aseguramiento de que la organización es capaz de producir los resultados deseados.

En este sentido, Moore argumenta que el valor público puede ser aumentado mediante cuatro acciones principales:

- Aumentando la cantidad o calidad de actividades públicas por recurso empleado.
- Reduciendo los costes usados para alcanzar los actuales niveles de producción.
- Haciendo que las organizaciones públicas sean más capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos.
- Aumentando la equidad con la que opera la organización.

Desde su introducción, la utilidad del concepto de valor público para reflexionar sobre los objetivos, el desempeño, y las contribuciones de las organizaciones con vocación de servicio público ha ido ganando reconocimiento por su capacidad para superar las limitaciones del paradigma de la Nueva Gestión Pública (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007; Conejero Paz, 2014; Meynhardt, y otros, 2017), especialmente en el mundo anglosajón.

De hecho, un informe de la Unidad de Estrategia del Cabinet Office del Gobierno del Reino Unido (Kelly, Mulgan, & Muers, 2002) lo utilizó como marco analítico para la reforma de los servicios públicos, argumentando que proporciona una visión más amplia (incluyendo aspectos de equidad, ética y rendición de cuentas), que la que convencionalmente se suele adoptar en la gestión pública (que considera habitualmente como factores a examinar los resultados, los medios para proporcionarlos, y cuestiones de confianza y legitimidad). De acuerdo con este

enfoque, el valor público constaría de tres componentes principales: (i) los resultados objetivos de los servicios públicos, ligados a sus resultados últimos (por ejemplo, la reducción de la pobreza) (ii) las cualidades del servicio percibidas por los ciudadanos, incluyendo la equidad y (iii) la confianza en los gobiernos y su legitimidad.

#### **2.6.2.1. Cuadro de Mando de Valor Público**

Con el objetivo de reforzar la aplicabilidad del valor público como herramienta de gestión, y apoyándose en el concepto de Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) introducido por Kaplan y Norton (1992) Meynhardt (2015) desarrolla un Cuadro de Mando de Valor Público (Public Value Scorecard). Vinculando la creación de valor público con la satisfacción de las necesidades básicas, y situando las percepciones y las relaciones en el centro del modelo, el autor propone con este cuadro de mando considerar el impacto simultáneo en cinco dimensiones:

1. Ético-moral: ¿es decente?
2. Hedonística-estética: ¿es una experiencia positiva?
3. Político-social: ¿es políticamente aceptable?
4. Utilitaria-instrumental: ¿es útil?
5. Financiera-económica: ¿es rentable?

Y argumenta que el cuadro de mando puede ser utilizado como referencia por los gestores públicos en diferentes escenarios, que incluyen priorizar y filtrar propuestas, realizar encuestas a gran escala, llevar a cabo estudios exploratorios, y analizar los sentimientos de los usuarios en redes sociales.

#### **2.6.2.2. Marco de referencia de Page y colaboradores**

Estos autores realizaron una investigación para evaluar el valor público creado por la “Urban Partnership Agreement”, un acuerdo de colaboración entre varias agencias de transporte federales, estatales y locales estadounidenses para gestionar el tráfico de la ciudad de Minneapolis (Page, Stone, Bryson, & Crosby, 2015). En esta investigación, utilizaron un marco de referencia que pretende ir más allá de la eficiencia de gestión y que se apoya en tres aspectos principales del valor público:

1. La responsabilidad democrática, que incluye como elementos la transparencia, la apertura y la receptividad, y tiene dos dimensiones: una vertical, hacia los

superiores y las autoridades, y otra horizontal, hacia los ciudadanos y otras partes interesadas.

2. La legitimidad procedimental, que se refiere al cumplimiento de las leyes y normas establecidas, así como de las prácticas políticas y profesionales comúnmente aceptadas. Se mide a través de tres elementos: la racionalidad procedimental, que mide hasta qué punto la toma de decisiones está fundamentada en análisis, planificación y datos sólidos; la justicia procedimental, que evalúa en qué medida las decisiones y actividades son percibidas como justas y transparentes; y el control operacional, que mide hasta qué punto se utilizan requisitos, presupuestos y calendarios para supervisar proyectos y actividades.
3. Los resultados de gestión, más vinculados a las medidas clásicas de desempeño, y que incluyen como medidas la eficacia, la eficiencia, la equidad de beneficios, la equidad de costes, y la capacidad para resolver problemas.

#### **2.6.2.3. Marco de Referencia de Valor Público**

Más recientemente, otro informe comisionado por el Departamento del Tesoro del Gobierno del Reino Unido (Barber, 2017) se apoya en el concepto de valor público para proponer un marco de medida y mejora de la productividad del sector público, Marco de Referencia de Valor Público (“Public Value Framework”), basado en 4 pilares:

1. Perseguir objetivos, focalizado en los resultados esperados para un presupuesto dado sobre un horizonte temporal de medio plazo.
2. Gestionar inputs, focalizado en la administración responsable de los recursos.
3. Involucrar a usuarios y ciudadanos, centrado en asegurar que las perspectivas de los ciudadanos se incorporan en la definición e implementación de las políticas públicas.
4. Desarrollar la capacidad del sistema, orientado a la sostenibilidad y al refuerzo de la capacidad para producir resultados a largo plazo.

#### **2.6.3. Modelo de Hammerschmid y colaboradores**

Hammerschmid, Van de Walle y Štimac (2013) estudiaron la utilización de información de desempeño en 6 países europeos entrevistando a más de 3.100 ejecutivos de alto nivel del sector público. En su estudio, los autores estructuraron

su análisis en torno a 8 categorías de información del desempeño, agrupadas en dos dimensiones principales, la dimensión interna (con la finalidad, por ejemplo, de aprender qué funciona y qué no, de mejorar procesos y actividades, y de celebrar éxitos) y la dimensión externa (con la finalidad, por ejemplo, de promover el trabajo de la organización, o de mantener su legitimidad). Estas categorías son las siguientes:

- Dimensión interna
  - Evaluar la consecución de objetivos
  - Monitorizar el desempeño de los subordinados
  - Identificar problemas que requieren atención
  - Fomentar el aprendizaje y la mejora
  - Satisfacer los requisitos de los superiores
- Dimensión externa
  - Comunicar a los ciudadanos lo que hace la organización
  - Interactuar con partes interesadas externas
  - Gestionar la imagen de la organización

#### **2.6.4. Fundamentos de Impacto Público**

Los Fundamentos de Impacto Público (“Public Impact Fundamentals”) es un marco conceptual desarrollado por el Centro para el Impacto Público (“Center for Public Impact”) para ayudar a los gobiernos y a las organizaciones del sector público a evaluar y mejorar su impacto (Centre for Public Impact, 2016). El marco se basa en tres componentes principales:

1. Legitimidad: Este componente se refiere a la medida en que un gobierno u organización del sector público tiene la autoridad, confianza y apoyo de las personas a las que sirve, e incluye tres elementos: confianza pública, compromiso político e involucración de las partes interesadas.
2. Políticas públicas: Este componente se refiere a la calidad con la que se diseñan las políticas públicas, e incluye otros tres elementos: objetivos claros, evidencia, y viabilidad.

3. **Acción:** Este componente se refiere a la traducción de las políticas públicas en efectos en el mundo real a través de su implementación, e incluye también tres elementos: gestión, medida y alineamiento.

### **2.6.5. Marco de indicadores de desempeño del Gobierno de Australia**

El Gobierno australiano presenta, desde 1995, un informe anual sobre el desempeño de los servicios que presta (Gobierno de Australia, 2024). Este informe se centra en servicios sociales a los individuos, los hogares y la comunidad, cubriendo 17 áreas de servicio relativas a cuidados a la infancia, educación y formación, sanidad, justicia, gestión de emergencias, servicios a la comunidad, vivienda social, y servicios a los sintecho.

La información sobre desempeño que figura en el informe está estructurada en torno a un marco de indicadores que incluye indicadores de outputs, agrupados de acuerdo con las categorías de equidad, eficiencia y efectividad, así como de resultados (“outcomes”). Estos indicadores se describen con más detalle a continuación:

- **Indicadores de equidad:** Tratan de reflejar lo bien que el servicio satisface las necesidades de grupos particulares que tienen dificultades para acceder a los servicios gubernamentales (como, por ejemplo, la población aborígen), y se operacionalizan a través de indicadores de equidad en el acceso, comparando la proporción de personas del grupo que son usuarias del servicio con la proporción del grupo respecto de la población general.
- **Indicadores de efectividad:** Tratan de reflejar lo bien que los outputs del servicio satisfacen los objetivos de su prestación, e incluyen tres dimensiones:
  - **Indicadores de acceso,** que miden la facilidad con la que se puede obtener el servicio, considerando:
    - **Indicadores de acceso general,** que muestran el acceso efectivo a los servicios por parte de la población relevante.
    - **Indicadores de puntualidad en el acceso,** que miden los tiempos de espera para acceder a servicios con oferta limitada (como las listas de espera para intervenciones médicas).

- Indicadores de asequibilidad, que miden, para aquellos servicios cuyo coste recae al menos parcialmente en el usuario, el impacto económico que esto supone.
- Indicadores de adecuación, que evalúan en qué medida el servicio prestado se ajusta a las necesidades del usuario.
- Indicadores de calidad, que evalúan si el servicio prestado se ajusta a las especificaciones, considerando:
  - La conformidad con estándares, si es que estos existen.
  - Criterios de seguridad.
  - La capacidad de respuesta, incluyendo medidas de satisfacción.
  - La continuidad del servicio, cuando este debe prestarse a lo largo de un periodo de tiempo o por diferentes prestadores.
- Indicadores de eficiencia: Tratan de reflejar lo bien que los servicios utilizan sus inputs para producir los outputs (eficiencia técnica), e incluyen habitualmente medidas del coste de financiación del servicio soportado por el Gobierno por unidad de output de servicio prestado (por ejemplo, el coste por alumno y curso escolar).
- Indicadores de resultados: Tratan de proporcionar información del impacto global del servicio en los individuos y la comunidad, considerando el corto y largo plazo (por ejemplo, número de alumnos que completan un determinado nivel educativo), en oposición a los indicadores de outputs que informan de las características de la prestación del servicio.



### 3. Modelo conceptual

Como se ha indicado anteriormente, el objetivo principal de la tesis es la identificación de mecanismos organizativos en las administraciones públicas españolas que podrían utilizarse como posibles palancas para mejorar su desempeño a través de la innovación organizativa.

Para lograr este objetivo, en el marco teórico se han revisado las principales características de las administraciones públicas que las diferencian de otro tipo de organizaciones, incluyendo sus retos más importantes, la relevancia de la gestión del conocimiento y de las teorías de la complejidad en el estudio de las administraciones públicas, algunos paradigmas recientes de innovación organizativa centrados en las personas, y distintos marcos de referencia para evaluar el desempeño en el sector público.

También se ha presentado el marco conceptual de las Organizaciones Teal de Frédéric Laloux, que constituye el principal referente utilizado en la tesis para la identificación y el análisis de los mecanismos organizativos buscados.

A partir de los elementos anteriores, se ha desarrollado un modelo conceptual que articula diversos constructos, así como las relaciones que se establecen entre ellos. Este modelo conceptual ha servido de guía para la investigación, permitiendo delimitar su alcance y trasladar las preguntas de investigación a hipótesis susceptibles de ser comprobadas.

No obstante, debido a limitaciones de los métodos de investigación utilizados que se expondrán más adelante, el presente trabajo no ha explorado en detalle todos los constructos y las relaciones incluidas en el modelo conceptual, por lo que algunas de ellas quedarán como líneas abiertas de investigación.

Los aspectos básicos de este modelo conceptual, que se detallan en la Figura 1 y los apartados que figuran a continuación, son los siguientes:

- Innovación organizativa
- Cultura organizacional
- Perfil de trabajador del conocimiento
- Desempeño individual
- Desempeño organizativo



Figura 1: Elementos del modelo conceptual

Este modelo conceptual se completa con una exploración de aplicabilidad del marco de referencia de las Organizaciones Evolutivas a las administraciones públicas españolas, a partir de sus rasgos comunes.

### 3.1. Elementos del modelo conceptual

#### 3.1.1. Innovación organizativa

Como ya se avanzó en el marco teórico, la innovación organizativa puede constituir una palanca muy poderosa para la reforma del sector público y la mejora de su desempeño.

Puesto que la tesis utiliza como marco principal de referencia el paradigma de las Organizaciones Evolutivas, en el modelo conceptual planteado la innovación organizativa se ha asimilado a la existencia en la organización de un conjunto seleccionado de las prácticas que, según Laloux, caracterizan a las Organizaciones Teal.

Estas prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas (prácticas Teal) se han escogido de entre los ítems identificados por Laloux para las tres áreas de análisis de su modelo (procesos organizativos, prácticas de recursos humanos, prácticas cotidianas), en virtud de su relevancia para la investigación y su aplicabilidad a las administraciones públicas. En este sentido, teniendo en cuenta las características propias de la Administración en cuanto a los procesos organizativos, y las restricciones respecto a la gestión de

recursos humanos, las prácticas a estudiar se han centrado en el área de las prácticas cotidianas.

Con objeto de disponer de más información acerca de las pautas de implantación de las prácticas analizadas, dichas prácticas se han conectado con los tres principios Teal de Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo.

Los elementos de este constructo se reflejan en la [Figura 2](#) ~~Figura 2~~.

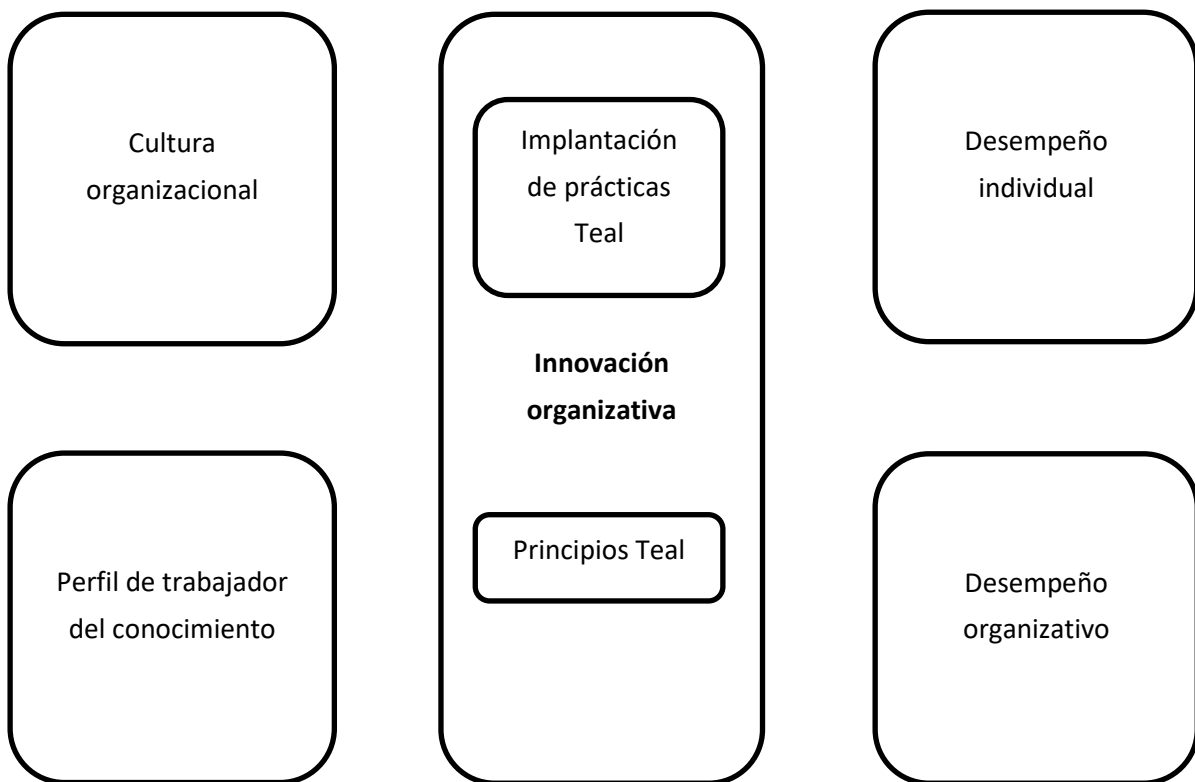


Figura 2: Innovación organizativa en el modelo conceptual

### 3.1.2. Cultura organizacional

A pesar de la existencia de rasgos comunes de las administraciones públicas españolas, determinados por su marco legal e institucional, cada organización específica dentro esas administraciones (Ministerio, Consejería, Ayuntamiento, Agencia, etc.) presenta unos rasgos particulares que caracterizan su cultura organizacional, fruto, entre otros factores, de su historia y del tipo de liderazgo ejercido por sus máximos responsables.

Esta cultura organizacional específica condiciona la adopción de las prácticas Teal, ya que la resistencia al cambio organizativo aumenta al aumentar la diferencia

entre la situación actual y la deseada tras el cambio. En este sentido, es de esperar que aquellas organizaciones que tienen una cultura organizacional más alineada con los principios de las Organizaciones Teal (Autogestión, Plenitud, Propósito evolutivo) sean más proclives a adoptar sus prácticas.

Aunque el estudio de la cultura organizacional constituye un campo de investigación en sí mismo, y existen diferentes aproximaciones a la hora de caracterizar esta cultura, en la presente investigación se han usado como referencia los trabajos de Hofstede en su obra “Cultures and Organizations: Software of the Mind” (Hofstede G., 2010) y de Meyer en “The Culture Map: Decoding How People Think, Lead, and Get Things Done Across Cultures” (Meyer, 2014). El motivo de esta elección es que en ambas aproximaciones el estudio de la cultura organizacional se aborda desde una perspectiva global, a partir de modelos que incorporan las diferencias culturales existentes entre los distintos países. Ellos los hace más robustos para su aplicación en entornos multiculturales, y por tanto mejor alineados con los casos estudiados en el análisis de casos.

A partir de estos trabajos, se han identificado como actitudes subyacentes de los empleados relevantes para la adopción de prácticas Teal sus preferencias en relación con los siguientes elementos:

- Preferencia de estructuras planas frente a estructuras jerárquicas
- Toma de decisiones consensuada frente a toma de decisiones por los niveles superiores
- Individualismo frente a colectivismo
- Creación de confianza basada en la tarea frente a creación de confianza basada en las relaciones
- Confrontación abierta frente a evitación de la confrontación
- Orientación a corto plazo frente a orientación a largo plazo
- Evitación de la incertidumbre frente a aceptación de la misma.

Los elementos de este constructo se reflejan en la [Figura 3](#) ~~Figura 3~~.

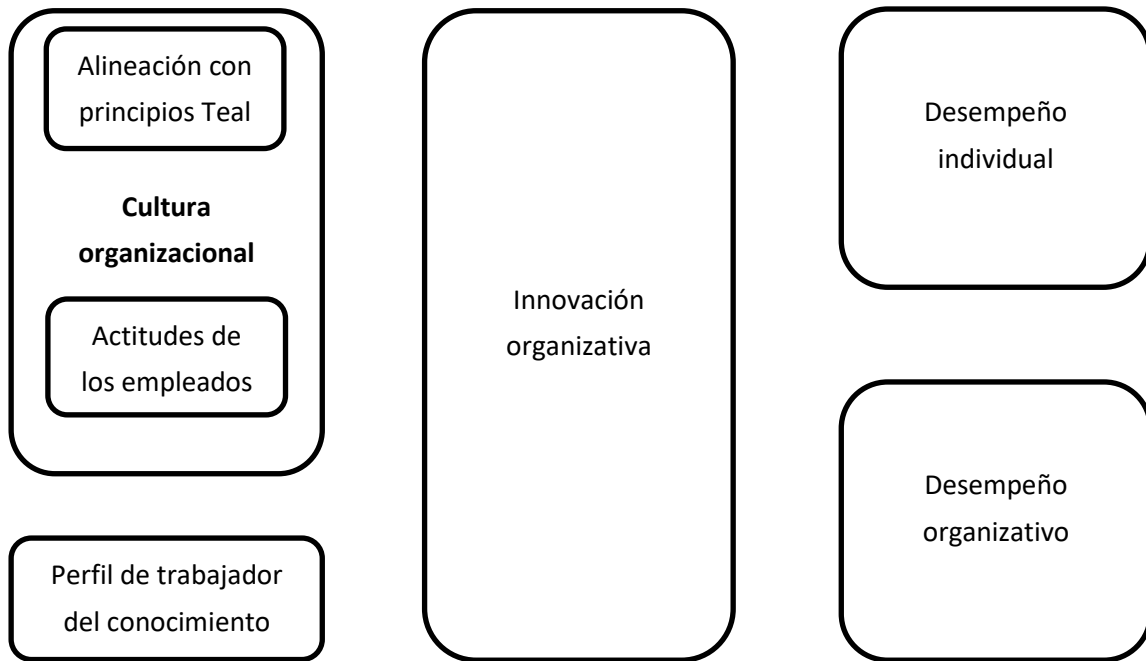


Figura 3: Cultura organizacional en el modelo conceptual

### 3.1.3. Perfil de trabajador del conocimiento

Como se ha visto en el apartado de la productividad del trabajador del conocimiento, los trabajadores del conocimiento requieren de autonomía para poder desempeñar su función. Esta autonomía es uno de los rasgos característicos del principio de Autogestión de las Organizaciones Teal, por lo que parece relevante examinar, al estudiar la implantación de prácticas Teal en las organizaciones, la presencia en dichas organizaciones de trabajadores del conocimiento.

Para examinar esta presencia de trabajadores del conocimiento, el marco conceptual utilizado en la investigación se apoya en los trabajos previos del GIOS, en particular en el modelo CUBOT: Conocimiento, Ubicuidad y Bits en la Organización del Trabajo (Moreno, Mataix, & Mahou, 2011).

De acuerdo con este modelo, las dimensiones que caracterizan al trabajador del conocimiento son las siguientes:

- Virtualidad, relacionada con el grado de vinculación a información y conocimiento que se encuentra en formato digital.
- Flexibilidad, relacionada con la capacidad del trabajador para elegir el tiempo y el lugar en los que desarrolla su trabajo.

- Contenido de conocimiento, relacionada con el uso de conocimiento que requiere el puesto de trabajo, así como con el grado de autonomía, variedad, complejidad y toma de decisiones asociados al desempeño de las tareas exigidas por dicho puesto, y el aprendizaje que este genera.

Los elementos de este constructo se reflejan en la [Figura 4](#) ~~Figura 4~~.

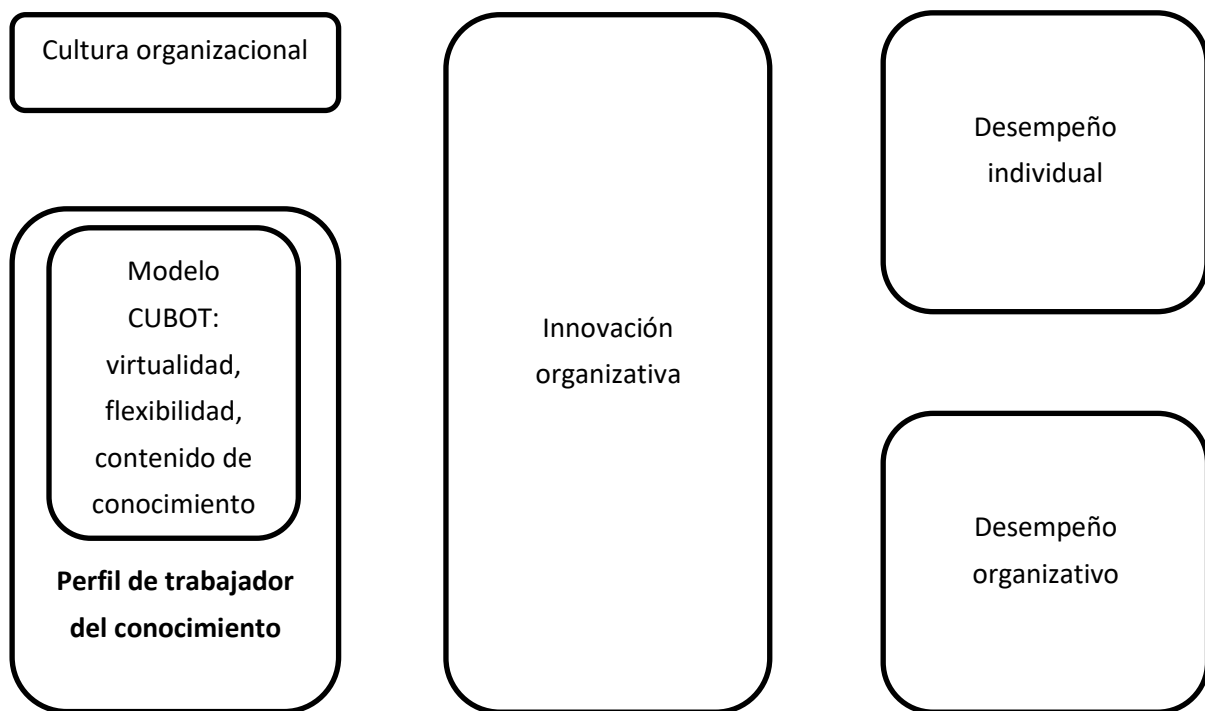


Figura 4: Perfil de trabajador del conocimiento en el modelo conceptual

### 3.1.4. Desempeño individual

La investigación de Laloux muestra que la implantación de prácticas Teal favorece la motivación, la satisfacción en el trabajo y el compromiso organizacional, factores estrechamente vinculados con el desempeño individual. Al mismo tiempo, puesto que los resultados de la organización en su conjunto dependen de la contribución individual de cada uno de sus miembros, el desempeño organizativo se ve influido por el desempeño individual. Por este motivo, resulta relevante examinar este desempeño individual, y el modelo conceptual utilizado en la investigación lo incluye como uno de sus constructos.

Para caracterizar este desempeño individual, y en previsión de la imposibilidad de obtener medidas objetivas o de valoraciones realizadas por supervisores o

compañeros, el modelo conceptual se apoya en una autoevaluación de dicho desempeño realizada por el propio empleado, de modo similar a la estimación subjetiva del desempeño organizativo que se expondrá posteriormente, así como de otras variables que pueden aproximar el desempeño.

En la determinación de estas variables se han tenido en cuenta los trabajos previos del GIOS y otros estudios en los que se aborda la motivación y satisfacción de los empleados públicos, como los trabajos de Ballart (Ballart, Rico, & Ripoll, 2016) y de Connolly (Connolly & Kassim, 2015), lo que ha llevado a considerar los siguientes elementos:

- La satisfacción en el trabajo
- El compromiso organizacional
- El capital psicológico positivo en sus dimensiones de eficacia, optimismo, esperanza y resiliencia

Dada su relevancia, el modelo conceptual prevé una exploración en mayor profundidad del desempeño individual, estudiando la influencia que tienen sobre el mismo una serie de factores, inspirados por los trabajos previos del GIOS:

- La motivación
- La carga de trabajo
- La formación proporcionada por la organización
- La información, materiales y recursos proporcionados por la organización
- La actuación del equipo de trabajo
- La actuación del supervisor directo
- Las normas, prácticas y rutinas organizacionales
- Las expectativas sobre la actuación del empleado

Los elementos de este constructo se reflejan en la [Figura 5](#) ~~Figura 5~~.

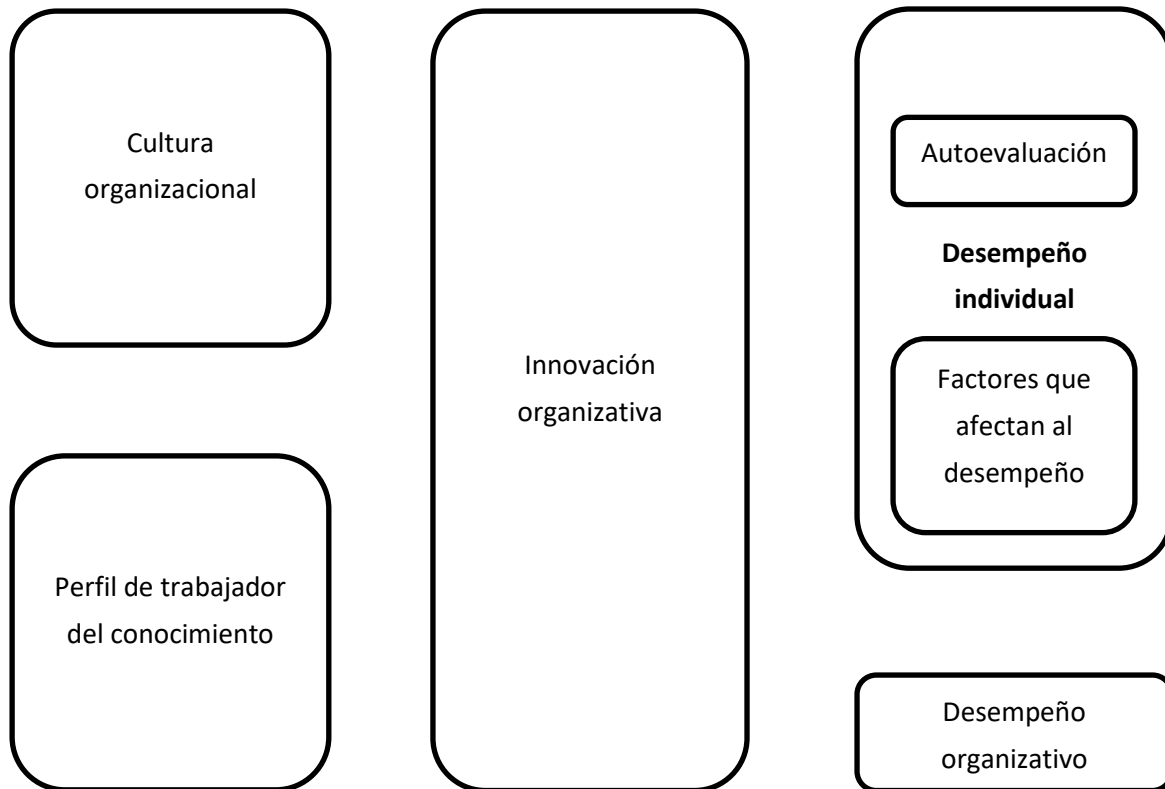


Figura 5: Desempeño individual en el modelo conceptual

### 3.1.5. Desempeño organizativo

Puesto que el objetivo último de la investigación es el de ayudar a mejorar el desempeño de las administraciones públicas, el desempeño organizativo constituye uno de los elementos principales del modelo conceptual.

En este sentido, este constructo se ha definido a partir del análisis comparativo de los distintos marcos de evaluación del desempeño presentados en el marco teórico, identificando los elementos comunes más relevantes.

Ello ha conducido a la elaboración de un modelo propio de evaluación del desempeño de las administraciones públicas basado en cuatro dimensiones:

- Resultados, relacionada con cumplimiento de la misión encomendada a la organización.
- Relaciones, vinculada con la legitimidad de la organización frente a los distintos agentes interesados: ciudadanos, empresas, organizaciones del tercer sector, otras administraciones públicas.
- Operaciones, vinculada con la calidad, eficiencia y satisfacción de los empleados y los usuarios de los servicios públicos.

- Desarrollo de capacidades, vinculada con las actividades realizadas por la organización para mejorar su funcionamiento y adaptación al entorno.

La relación entre las cuatro dimensiones propuestas y los elementos de los marcos analíticos de evaluación del desempeño descritos en el marco teórico se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: Comparación de marcos analíticos de medida del desempeño.

| Marco analítico                             | Resultados   | Relaciones  | Operaciones   | Desarrollo de capacidades            |
|---|--|---|---|--------------------------------------|
| Marco de referencia de Boyne                | Resultados del servicio, como impacto y equidad                | Capacidad de respuesta como satisfacción de los consumidores y el personal<br><br>Resultados democráticos como participación y responsabilidad                          | Eficiencia: coste por unidad de output<br><br>Productos (output) tanto en cantidad como calidad   |                                      |
| Cuadro de Mando de Valor Público            |  | Dimensión Ético-moral: ¿es decente?<br><br>Dimensión Hedonística-estética: ¿es una experiencia positiva?<br><br>Dimensión Político-social: ¿es políticamente aceptable? | Dimensión Utilitaria-instrumental: ¿es útil?<br><br>Dimensión Financiera-económica: ¿es rentable? |                                      |
| Marco de referencia de Page y colaboradores | Eficacia<br><br>Equidad de beneficios<br><br>Equidad de costes | Responsabilidad democrática<br><br>Legitimidad procedimental  | Control operacional<br><br>Eficiencia   | Capacidad para resolver problemas    |
| Marco de Referencia de Valor Público        | Perseguir objetivos  | Involucrar a usuarios y ciudadanos  | Gestionar inputs  | Desarrollar la capacidad del sistema |

| Marco analítico                        | Resultados   | Relaciones  | Operaciones                                  | Desarrollo de capacidades  |
|--|--|---|--|--|
| Fundamentos de Impacto Público         | Políticas públicas: objetivos claros, evidencias, viabilidad | Legitimidad: confianza pública, compromiso político e involucración de las partes interesadas (stakeholders)  | Acción: Gestión, medida, alineamiento        |  |
| Modelo de Hammerschmid y colaboradores | Consecución de objetivos                                     | <p>Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacer los requisitos de los superiores</li> </ul> <p>Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar lo que la organización hace a los ciudadanos</li> <li>• Interactuar con stakeholders externos</li> <li>• Gestionar la imagen de la organización</li> </ul> | Monitorizar el desempeño de los subordinados | <p>Identificar problemas que requieren atención</p> <p>Fomentar el aprendizaje y la mejora</p> |

Al igual que en el caso del desempeño individual, el modelo conceptual prevé que no resulta posible utilizar medidas objetivas del desempeño organizativo en la investigación. Por una parte, como se ha expuesto en el marco teórico, la medición del desempeño en las administraciones públicas presenta muchas dificultades (Barlage, van den Born, van Witteloostuijn, & Graham, 2014), causadas, entre otros, por la variedad de objetivos, a veces en conflicto, de la Administración, la ausencia de una cultura de medición, la falta de acuerdo en los indicadores a utilizar o el temor a la respuesta de la opinión pública. Por otra parte, dado el amplio abanico de organizaciones públicas que se ha pretendido involucrar, no hay garantías de que estas mediciones objetivas estén disponibles para todas ellas.

Ante la ausencia de medidas objetivas de desempeño, la estimación subjetiva puede ser una aproximación razonable (Dess & Robinson, 1984). Por este motivo, el modelo conceptual planteado se apoya en la estimación subjetiva, por parte del empleado público, del desempeño de la organización, evaluándolo en relación con las cuatro dimensiones presentadas anteriormente: resultados, relaciones, operaciones y desarrollo de capacidades.

Al igual que en el caso del desempeño individual, el marco conceptual prevé una exploración más profunda del desempeño organizativo estudiando la influencia que tienen sobre el mismo una serie de factores:

- La estrategia de la organización
- Su liderazgo
- Su estructura organizativa
- Su cultura y sus valores
- Sus prácticas de gestión
- Sus procedimientos y procesos de negocio
- El desempeño individual de sus trabajadores
- El funcionamiento de sus equipos

Los elementos de este constructo se reflejan en la [Figura 6](#) ~~Figura 6~~.

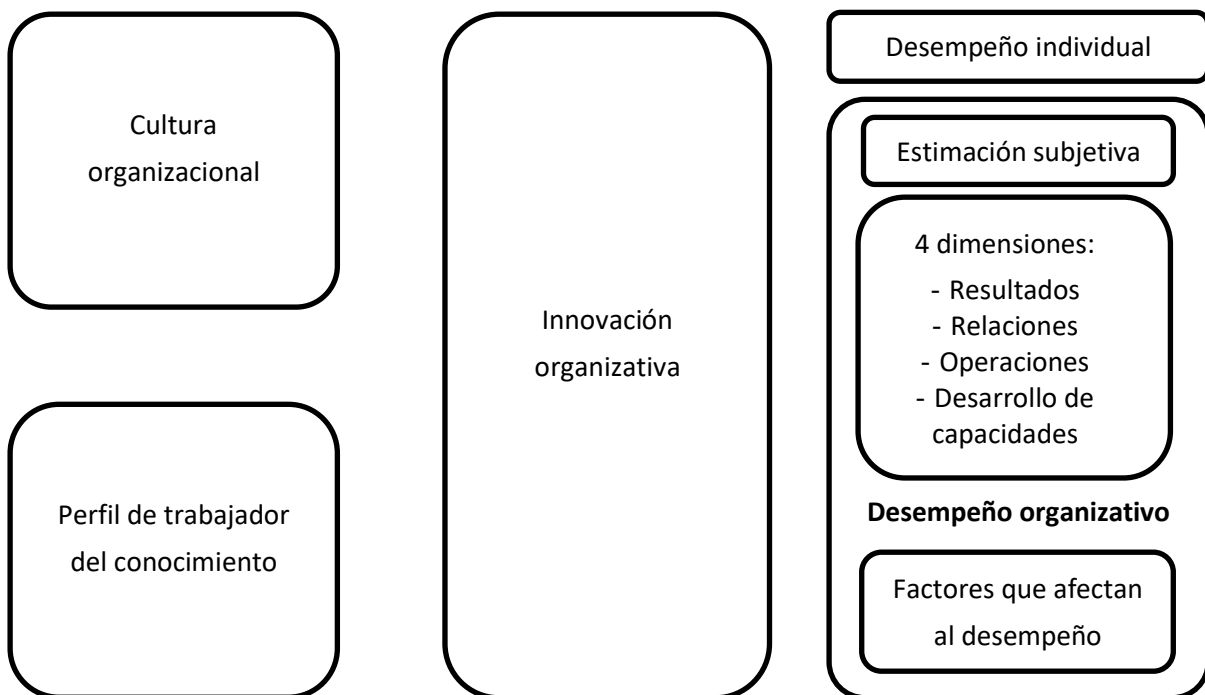


Figura 6: Desempeño organizativo en el modelo conceptual

### 3.2. Relaciones entre los elementos

Además de incluir los constructos expuestos anteriormente, el modelo conceptual usado en la investigación asume un conjunto de relaciones entre ellos, que se presentan en la Figura 7.

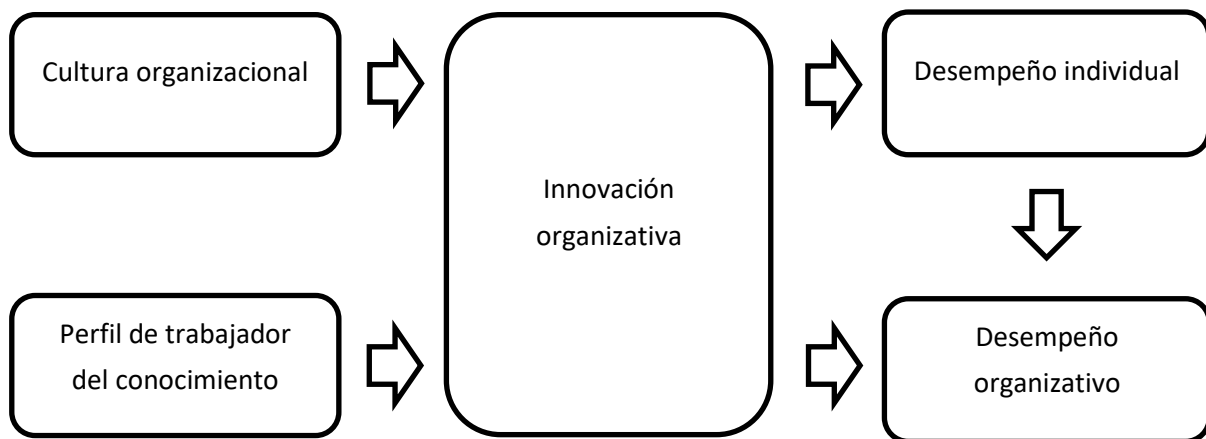


Figura 7: Relaciones entre los elementos del modelo conceptual

De acuerdo con este modelo:

- La alineación de la cultura organizacional con los principios Teal (Autogestión, Plenitud, Propósito evolutivo) está relacionada con la disposición de la organización para innovar organizativamente mediante la adopción de prácticas Teal.
- La adopción de prácticas Teal es más probable en organizaciones con una presencia relevante de miembros con un perfil de trabajador del conocimiento.
- La innovación organizativa mediante la implantación de las prácticas Teal influye en el desempeño organizativo directamente.
- La innovación organizativa mediante la implantación de prácticas Teal influye también sobre el desempeño organizativo indirectamente, a través del desempeño individual del trabajador.

Como se observa en la figura anterior, en el modelo se ha asumido que la relación entre la cultura organizacional y la existencia de prácticas Teal es una relación de causalidad en la que determinadas culturas, reflejadas en las actitudes de los miembros de la organización, favorecen la implantación de esas prácticas.

Aunque en un primer momento se consideró la posibilidad de que la causalidad fuera la contraria, es decir, que el hecho de experimentar prácticas Teal en la organización favoreciera la aparición de actitudes en sus miembros más alineadas con los principios Teal, dicha posibilidad se desechó. El motivo es que los principales estudios sobre cultura organizacional, especialmente los resultados de las investigaciones de Hofstede (2010), sugieren que las actitudes básicas de las personas respecto a dimensiones culturales relacionadas con los principios Teal, como son la jerarquía, el individualismo, la aceptación de la incertidumbre, etc. están muy ancladas en las capas interiores de la personalidad y son difíciles de cambiar.

### **3.3. La aplicación del marco de las Organizaciones Teal a las administraciones públicas españolas**

A pesar de que, como se ha mencionado en el marco teórico, resulta más apropiado pensar en la Administración como una federación de organizaciones, cada una de ellas con sus propias particularidades en cuanto a configuración organizativa, es posible encontrar rasgos comunes a todas ellas (Arenilla Sáez, y otros, 2014; Crespo González, 2016; Areses Vidal, y otros, 2017). Esto permite examinar la aplicabilidad del marco de referencia de las Organizaciones Evolutivas al conjunto de las administraciones públicas españolas, uno de los objetivos perseguidos en la presente tesis.

Para ello, esos rasgos comunes se han clasificado y caracterizado utilizando una aproximación simplificada, incluyendo únicamente los elementos que se han considerado como más relevantes, del esquema utilizado por Laloux para analizar las organizaciones que muestran los rasgos de las Organizaciones Evolutivas.

#### **3.3.1. Rasgos de la organización actual de las administraciones públicas españolas en el contexto de las Organizaciones Teal**

Con el objetivo de determinar, desde un punto de vista teórico y sin considerar todavía experiencias concretas en la Administración, el grado de proximidad de las administraciones públicas españolas a las Organizaciones Teal, se ha realizado una comparativa entre ambas, contrastando los rasgos más significativos que caracterizan a las administraciones públicas españolas en los distintos ámbitos del modelo de Laloux con las prácticas de las Organizaciones Teal en esos ámbitos. Esta comparativa, que se presenta en las tablas que figuran a continuación,

permite estimar no solo la distancia que separa a las administraciones públicas españolas de las prácticas Teal, sino sugerir algunas de las medidas que pueden acelerar su transformación escalonada, acercándolas al nuevo paradigma.

Tabla 3: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a la estructura (elaboración propia)

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

Tabla 4: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a los procesos de Recursos Humanos (elaboración propia)

| Elemento             | Administraciones públicas españolas   | Organizaciones Teal  |
|----------------------|---|--|
| Reclutamiento        | De acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, articulados mediante pruebas de selección (oposiciones, concursos) en las que la valoración de conocimientos teóricos tiene un peso elevado. No se recluta para un puesto concreto, sino para formar parte de un colectivo que puede ocupar puestos diferentes.                        | Entrevistas con los futuros colegas, donde se valora sobre todo el ajuste del candidato con la organización y su propósito.  |
| Incorporación        | Formación inicial genérica y de carácter principalmente teórico, (complementada en ocasiones con estancias de prácticas en unidades administrativas)  | Foco en habilidades relacionales y la cultura corporativa.<br><br>Programas de rotación para asegurar la inmersión de los recién incorporados en la organización.  |
| Formación            | Prácticas formativas diseñadas por unidades especializadas, centradas en conocimientos y habilidades, en ocasiones sin conexión entre sí para formar itinerarios formativos.<br><br>Más utilizada como medio de promoción que de aprendizaje.<br><br>Ligada principalmente a las preferencias del empleado y no a las necesidades de la organización. | Basada en la libertad y responsabilidad personal, en muchos casos impartida por los propios compañeros.<br><br>Gran importancia de la formación común, centrada en cultura y valores de la organización, en la que todos participan. |
| Puestos de trabajo   | Títulos formalizados en las relaciones de puestos de trabajo, con descripciones del puesto poco ajustadas al contenido real en la actualidad o en algunos casos inexistentes. Tendencia a la creación de puestos a medida del empleado y no de la organización.   | No hay títulos de los puestos como tales.<br><br>Roles cambiantes frente a descripciones fijas.  |
| Flexibilidad horaria | Horario flexible para algunos puestos, respetando la franja horaria establecida de presencia obligatoria.   | Gran flexibilidad siempre que se cumpla con los compromisos.   |

| <b>Elemento</b>       | <b>Administraciones públicas españolas</b>  | <b>Organizaciones Teal</b>  |
|-----------------------|---|---|
| Gestión del desempeño | Prevista en el EBEP, pero no desarrollada en la mayoría de las administraciones.  | Enfoque en el desempeño del equipo.<br><br>Evaluaciones del desempeño individual realizadas por los pares.<br><br>Examen del desarrollo personal (aprendizaje, cumplimiento del propósito vital) durante la evaluación. |
| Compensación          | Sistema retributivo reglado vinculado al nivel dentro de la jerarquía.<br><br>Posibilidad de introducir componentes individualizados mediante complementos especiales (productividad, dedicación especial, etc.).<br><br>Diferencias salariales reducidas (del orden de 5 veces entre los puestos superiores e inferiores)<br><br>Falta de equidad interna: mismos puestos con distinta retribución, o distintos puestos con la misma retribución | Fijada por el propio empleado dentro de ciertos límites y respetando la equidad.<br><br>No hay bonos individuales, sino distribución equitativa de los beneficios.<br><br>Diferencias salariales reducidas.             |
| Promoción y movilidad | Promoción vinculada al ascenso por los niveles de la jerarquía<br><br>Escasa movilidad horizontal, limitada en ocasiones por la reserva de los puestos para colectivos específicos.<br><br>Carrera horizontal prevista en el EBEP pero no desarrollada plenamente.  | No hay promociones, sino reajustes de roles basados en el acuerdo con los pares.<br><br>Responsabilidad de intervenir en asuntos fuera de la propia área de autoridad.  |

Tabla 5: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a las prácticas diarias (elaboración propia)

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

Tabla 6: Elementos característicos de las Organizaciones Teal relativos a los procesos organizacionales (elaboración propia)

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

### 3.3.2. Prácticas Teal con mayor potencial de implantación

Debido a las notables diferencias en su naturaleza jurídica, carácter institucional y contexto en el que operan entre las administraciones públicas españolas y las Organizaciones Evolutivas que Laloux identifica en su estudio, no todas las prácticas Teal parecen susceptibles de ser aplicadas directamente a la Administración sin realizar adaptaciones, ya sea en las propias prácticas o en las normas del derecho administrativo. Por ejemplo, los métodos de reclutamiento de las Organizaciones Teal, basados en entrevistas realizadas por los futuros compañeros para valorar el grado de ajuste a la organización y su cultura, plantean dificultades a la hora de objetivar el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, y pueden conducir

fácilmente a la cooptación. Ello no obsta para que la valoración de ese ajuste sea un elemento a considerar durante el reclutamiento, por ejemplo, cuando los candidatos que han superado un proceso selectivo para la Administración deben elegir destino.

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

Así, respecto a la estructura de la organización (Tabla 3) es posible compatibilizar el respeto a la jerarquía organizativa establecida en las disposiciones legales con un mayor desarrollo del trabajo en equipo, potenciando sus capacidades de autoorganización. En este sentido, se debe notar que en las Organizaciones Teal la jerarquía no desaparece completamente, puesto que todavía requieren de representantes legales que, situándose en la cima de la organización, asumen la responsabilidad por su actuación; lo que ocurre es que los máximos responsables evitan conscientemente hacer uso de su autoridad legal para imponer su criterio.

Igualmente, es posible introducir prácticas conducentes a potenciar la coordinación informal, la gestión simplificada de proyectos y la descentralización de funciones de personal de apoyo o *staff* en aquellas áreas de actuación que no están completamente determinadas por las normas reguladoras de los procedimientos administrativos como, por ejemplo, el desarrollo de aplicaciones informáticas para soportar las operaciones.

Las mayores dificultades se observan en lo que se refiere a los procesos de gestión de Recursos Humanos (Tabla 4). Las distancias entre la organización Teal y las administraciones públicas son muy significativas, especialmente en cuanto a la participación de los empleados en la configuración de su puesto de trabajo, las oportunidades de progreso personal y profesional que la organización ofrece, y los mecanismos de evaluación del desempeño y su utilización para favorecer ese progreso.

Teniendo en cuenta que el desarrollo del EBEP está pendiente en un número significativo de administraciones, sería posible introducir en este desarrollo algunos de los principios de funcionamiento de las Organizaciones Teal en elementos como la gestión del desempeño o la carrera horizontal, por ejemplo, sin necesidad de pasar por estadios evolutivos intermedios. Así, se podrían incorporar

en la evaluación individual de los trabajadores las opiniones de los pares para reforzar el funcionamiento en equipos, o se podría gestionar la movilidad mediante reasignaciones de roles en lugar de puestos, lo que permitiría una mayor granularidad y, por consiguiente, un mejor ajuste a las necesidades del trabajador y la organización.

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

Las prácticas diarias (Tabla 5), quizá sean el ámbito donde el alineamiento entre el funcionamiento de la Administración y las Organizaciones Teal presente menos dificultades desde el punto de vista legal e institucional. El uso de espacios de trabajo más cálidos y abiertos, la eliminación de símbolos de estatus innecesarios, la mejora en los sistemas de conducción de reuniones para asegurar que todas las voces son tenidas en cuenta o la introducción de prácticas de gestión de conflictos no parecen, en principio, contradecir ninguna norma legal en vigor ni vulnerar los valores de servicio público de la Administración, más allá de las posibles resistencias que se puedan generar por su impacto en la cultura administrativa existente.

Precisamente, la experiencia de las Organizaciones Teal muestra que es en estas prácticas diarias donde realmente se pone a prueba la voluntad de la organización de actuar conforme a los principios Teal de Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo, por lo que resulta importante actuar a este nivel. En este sentido, una de las primeras medidas a adoptar podría ser el refuerzo, en el día a día de las personas que prestan sus servicios en la Administración, de las referencias explícitas a los valores y el sentido de propósito de la función pública.

Por último, en lo que se refiere a los procesos organizacionales (Tabla 6), la introducción de algunas prácticas Teal, convenientemente adaptadas a las condiciones de contorno de las administraciones públicas, podría contribuir a hacerlas no solo más eficientes, sino más efectivas y flexibles. Así, en cuanto a la formulación de la estrategia, sin llegar al extremo de las Organizaciones Teal en las que esta estrategia se formula totalmente “de abajo arriba” a partir las contribuciones de sus miembros, algo que no es posible en la Administración al

tener que someterse a las directrices del nivel político, es posible concebir una definición de las líneas estratégicas generales en los niveles superiores complementada con un desarrollo de las mismas por parte de los equipos mediante procesos de inteligencia colectiva.

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

Volviendo a las diferencias entre las Organizaciones Teal y las administraciones públicas que se apuntaban al inicio de este apartado, parece razonable remitirse a las mismas para defender la posición, no poco frecuente, de que su naturaleza singular impide trazar paralelismos entre la Administración y el resto de organizaciones, negando así la conveniencia de introducir prácticas organizativas y de gestión nacidas fuera del mundo administrativo. Habitualmente se suele justificar esta posición comparando la libertad de actuación del sector privado con el limitado margen de maniobra de las administraciones públicas derivado de su sujeción al derecho administrativo.

No obstante, conviene recordar que ni la libertad de actuación del sector privado es total (el marco legal también limita sus posibilidades, al igual que lo hace su disponibilidad de recursos), ni la actuación de la Administración está perfectamente reglada hasta su último detalle, pues las normas no pueden predecir todas las situaciones que se darán en la práctica. En ambos casos nos encontramos, en un sentido amplio, ante organizaciones que tienen un propósito, que operan en un entorno que les impone unas restricciones para la consecución de ese propósito, y que disponen de ciertos grados de libertad para adaptar su estructura interna y su modo de operar a dicho entorno.



## 4. Metodología

En este capítulo se abordan los aspectos metodológicos de la tesis doctoral, comenzando por una presentación del enfoque y las etapas de investigación, así como de los métodos utilizados en cada una de ellas.

Seguidamente se explica cómo se ha abordado el análisis de casos, una de las dos aproximaciones metodológicas principales utilizadas en la investigación, y cómo las preguntas de investigación se han trasladado a un conjunto de hipótesis de investigación susceptibles de ser contrastadas.

A continuación, se presenta el instrumento utilizado para este contraste de hipótesis, la encuesta genérica a empleados públicos, incluyendo información de su diseño, la manera en que se aplicó, y los análisis estadísticos realizados a partir de las respuestas proporcionadas.

Finalmente, se explica cómo esta encuesta a empleados públicos se ha utilizado también para estudiar un caso particular de organización pública, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID).

### 4.1. Enfoque y etapas de la investigación

Dado su carácter novedoso, se ha asumido que la combinación de diferentes métodos y fuentes permitiría obtener un mejor entendimiento del problema de investigación. Por ello, la investigación se ha apoyado principalmente en la triangulación de métodos, usando una estrategia de métodos mixtos combinando métodos cualitativos y cuantitativos, y de fuentes, entrevistando, en la medida de lo posible, a varias personas de la misma organización y utilizando evidencia documental proveniente de distintos orígenes.

Asimismo, aunque para la investigación se ha utilizado como marco de referencia principal el de las Organizaciones Teal de Frédéric Laloux, se han examinado también, tal como se ha descrito en el capítulo del marco teórico, otros marcos de referencia alineados con el paradigma de Organizaciones Evolutivas, para introducir perspectivas teóricas adicionales y dotar a los resultados de mayor robustez (triangulación de teorías).

En cuanto a la organización temporal de la investigación, esta se presenta en la [Figura 8](#)~~Figura 8~~. Como se puede observar, se ha llevado a cabo en dos fases, una

fase exploratoria, en la que se ha aplicado un enfoque inductivo, y una fase explicativa, en la que se ha seguido un enfoque deductivo.

La fase exploratoria ha constado a su vez de dos etapas:

1. Estudio de casos, en la que se han identificado y analizado experiencias de aplicación de prácticas inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en administraciones públicas.
2. Construcción del modelo, donde, a partir de los elementos estudiados en el marco teórico y los patrones y relaciones que emergen de los casos estudiados en la fase anterior, se ha desarrollado el modelo conceptual expuesto en el capítulo 3.

En esta fase, además del análisis de información y documentación interna y externa relativa a los casos, se han usado entrevistas, tanto con los miembros de las organizaciones analizadas como con expertos en la materia para contrastar conclusiones, y la observación participante del investigador en su condición de empleado público.

En cuanto a la fase explicativa, se ha generado un conjunto de proposiciones a partir del modelo conceptual, y se ha probado su validez contrastándolas, mediante un análisis estadístico, con los datos obtenidos de las respuestas, proporcionadas por empleados públicos de distintas organizaciones pertenecientes a la Administración Pública, a una encuesta sobre la existencia de prácticas de innovación organizativa, inspiradas en las Organizaciones Evolutivas, en su organización y su impacto en el desempeño.



Figura 8: Enfoque y etapas de la investigación

## 4.2. Estudio de casos de innovación organizativa

Durante la fase exploratoria, se utilizó el estudio de casos como método principal, ya que es especialmente adecuado para nuevos ámbitos de investigación (Eisenhardt, 1989), como es el que corresponde a la presente tesis. En particular, se eligió un enfoque de casos múltiples, puesto que el uso de varios casos apoya la formulación de propuestas más fundadas en pruebas empíricas y da lugar a teorías más parsimoniosas, sólidas y generalizables (Eisenhardt & Graebner, 2007).

Los casos elegidos fueron los siguientes:

1. El Servicio Público Federal de la Seguridad Social de Bélgica (SPFSS), estudiado a partir de la información secundaria disponible (Van Massenhove, 2012; Comisión Europea, 2017; Minnaar, 2016; de Morree, 2018; SPF Sécurité Sociale, 2025). Gracias a las innovaciones organizativas introducidas (basadas en el aplanamiento de estructuras, equipos autogestionados, flexibilidad en el horario y lugar de trabajo, selección ligada al ajuste del candidato con la cultura de la organización, y reforma del espacio de trabajo para adaptarse a la actividad y no a la jerarquía), la organización pasó de ser uno de los destinos menos deseados por los funcionarios de nuevo ingreso a ser el destino preferido con incrementos de productividad consistentes y superiores a los dos dígitos.
2. El Conservatorio Municipal de Barcelona, estudiado también a partir de información secundaria (Peralta Alegre, 2014; Marti & Doncel Carrillo, 2018; ¿De quién es la música?, 2018). La nueva forma de gestionar el Conservatorio ha conseguido revitalizar una institución en declive, ampliando la experiencia de los alumnos, incrementando la motivación de los profesores, y acercando la formación musical y el disfrute de la música a los ciudadanos. Esta forma de gestionar guarda muchas similitudes con los principios de las Organizaciones Teal: Autogestión, al dar más libertad a los profesores; Propósito evolutivo, al permitir que las iniciativas del Conservatorio surjan orgánicamente entre profesores y colaboradores, y Plenitud, al incluir elementos con este fin en sus prácticas cotidianas.
3. La unidad A.2 de la Agencia Ejecutiva para pymes de la Comisión Europea (EASME), estudiado a partir de la información secundaria disponible (De Bruin, Prieto Tovar, & Pelland, 2017; Slade, 2017) complementada con la información primaria obtenida de entrevistas con actores relevantes directamente involucrados en la implantación de las prácticas de innovación organizativa, así como de documentos internos facilitados por dichos actores.

Desde su creación, y tomando como referencia el modelo de Organizaciones Teal, esta unidad implantó un sistema de trabajo orientado a la Autogestión, basado en la confianza, la libertad y la responsabilidad, y con un fuerte foco en el desarrollo personal y en la mejora continua. Gracias a estas innovaciones organizativas, la unidad pudo mejorar significativamente la eficiencia de sus procesos, reduciendo notablemente el tiempo de tratamiento de los expedientes asociados a los programas bajo su responsabilidad.

4. El Tribunal de Cuentas Europeo, estudiado también a partir de información secundaria (Tribunal de Cuentas Europeo, 2015) e información primaria obtenida de entrevistas con miembros de la organización y de documentos internos facilitados por ellos. Como consecuencia del impacto de la crisis económica que empezó en 2007, el Tribunal se marcó como objetivo maximizar su contribución a la responsabilidad pública de la Unión. Para ello introdujo en 2016 una reforma destinada a dotarle de mayor flexibilidad en la asignación de recursos, de manera que pudiese entregar más rápidamente los informes de auditoría. Entre los elementos principales de la reforma, se encuentran la conversión del Tribunal en una organización ágil orientada a tareas, aplanando las estructuras, y el desarrollo de un marco comprehensivo para la gestión del conocimiento.

En los cuatro casos, la unidad de análisis fue la organización completa, excepto en el caso de EASME, donde el análisis se circunscribió únicamente a la unidad A.2.

Para estructurar la recogida de la información correspondiente a estos casos de estudio, se utilizaron como referencia las preguntas de investigación usadas por Frédéric Laloux en el análisis que fundamenta su marco conceptual para las Organizaciones Evolutivas (Laloux, 2014), convenientemente adaptadas a la realidad de la Administración Pública. En este sentido, se estudiaron la estructura organizativa, los procesos de recursos humanos y las prácticas cotidianas (rutinas extendidas por la organización que incorporan sus valores y políticas). Asimismo, la investigación examinó las condiciones para la aparición de estas iniciativas, los elementos clave para su sostenibilidad y su efecto en el desempeño de la organización. Las preguntas utilizadas se presentan en el Anexo 1.

La elección de los casos ha respondido a una lógica de “muestreo teórico” de acuerdo con la “grounded theory” (Timmermans & Tavory, 2012; Timonen, Foley, & Conlon, 2018), examinando la información disponible sobre innovación organizativa en el sector público europeo, y escogiendo las experiencias más adecuadas para revelar

pautas y relaciones comunes. Eso es así porque, ante la falta de un marco teórico suficientemente elaborado en el área de la investigación, el objetivo principal de los casos ha sido el de ayudar a la definición de ese marco teórico. En este sentido, los criterios para la elección de los casos y los aspectos a examinar se han determinado a partir de las intuiciones e ideas que han emergido durante la investigación inicial para determinar el estado de la cuestión, teniendo en cuenta también las opiniones de expertos, así como la experiencia personal del investigador como trabajador en la Administración Pública española y europea.

Respecto a estos criterios de elección, uno de los más relevantes ha sido el de disponibilidad de la información, ya que el número de experiencias de innovación organizativa con aplicación de prácticas Teal en el ámbito de las administraciones públicas es bastante reducido, y la posibilidad de acceder a las organizaciones que han implantado estas prácticas muy limitada. Por este motivo, aprovechando la estancia del investigador en Luxemburgo y su acceso a las instituciones europeas, una parte importante de la investigación se centra en las experiencias en estas instituciones (Comisión Europea y Tribunal de Cuentas Europeo).

Otro de los criterios aplicados ha sido el de diversidad, buscando organizaciones significativamente diferentes entre sí, con objeto de poder evaluar hasta qué punto los resultados obtenidos podrían ser generalizables en la elaboración del marco teórico. Por este motivo se han escogido organizaciones pertenecientes a administraciones de distintos niveles territoriales: europeo (Comisión y Tribunal de Cuentas), nacional (SPFSS) y local (Conservatorio de Barcelona), así como de distinto tamaño: pequeñas y medianas organizaciones (Conservatorio, EASME A.2) y grandes organizaciones (Tribunal de Cuentas, SPFSS). Por otra parte, a pesar de ciertas similitudes, los casos presentan diferencias significativas que apuntan a una lógica de replicación mixta, literal en algunos aspectos y teórica en otros.

### **4.3. Hipótesis de investigación**

Como se ha mencionado, el enfoque seguido en la investigación asumió que la validación de las proposiciones que se derivan del modelo conceptual presentado en el capítulo 3 se realizaría mediante un análisis estadístico de las respuestas a una encuesta dirigida a empleados públicos de diversas administraciones.

En este sentido, se comenzó a trabajar en el diseño de un cuestionario que incluyera ítems para valorar los 5 constructos del modelo conceptual y sus relaciones, considerando los distintos elementos que los caracterizan.

Sin embargo, durante la preparación del cuestionario resultó evidente que, para disponer de un cuestionario con una longitud lo suficientemente breve como para no desincentivar las respuestas de los posibles destinatarios, y obtener así una muestra significativa de respuestas, era necesario limitar el alcance del cuestionario reduciendo el número de preguntas a formular.

Puesto que el foco de la investigación se centra en la innovación organizativa, caracterizada mediante la implantación de un conjunto de prácticas inspiradas en las Organizaciones Evolutivas, y su efecto en el desempeño, se tomó la decisión de prescindir, en el cuestionario que finalmente se presentó a los empleados públicos, de la medida de los constructos relativos a la cultura organizacional y al perfil del trabajador del conocimiento (las preguntas asociadas a estos constructos no incluidas en el cuestionario se presentan en el Anexo 4). En consecuencia, la validación del modelo conceptual se centró en los tres constructos restantes: innovación organizativa, desempeño individual y desempeño organizativo.

Esta validación se concretó en la confirmación de cuatro proposiciones, que constituyen las hipótesis de investigación, y que se describen a continuación:

#### **4.3.1. Hipótesis 1**

El análisis del estado de la cuestión realizado en el marco teórico, junto con las dificultades encontradas a la hora de identificar experiencias relevantes para el estudio de casos de innovación organizativa, lleva a asumir que la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en el sector público en general es muy reducida, aunque no inexistente. En efecto, ninguna de las organizaciones identificadas por Laloux en su estudio de las Organizaciones Teal pertenece al sector público, mientras que el resto de los paradigmas de innovación organizativa centrados en las personas que se han descrito en el marco teórico, y que incluyen experiencias concretas en organizaciones, corresponden casi en su totalidad a organizaciones del sector privado (la excepción resulta ser Team of Teams, que nace en el ejército de los EEUU, pero que a pesar de pertenecer al sector público presenta evidentes diferencias con una administración).

Por otra parte, el análisis de la aplicación del paradigma Teal a las administraciones públicas españolas descrito en el marco teórico muestra que la distancia entre estas y las Organizaciones Teal es notablemente grande.

Teniendo en cuenta lo anterior, la primera proposición que se contrastará como hipótesis de investigación es la siguiente:

**H1. “Existen prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en las administraciones públicas españolas, pero su implantación es muy limitada.”**

### **4.3.2. Hipótesis 2**

Tal como se ha mencionado anteriormente, las experiencias analizadas por Laloux muestran que la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas trae consigo una mejora en un conjunto de factores, como son la motivación, la satisfacción en el trabajo y el compromiso organizacional, que se asocian en la literatura con el desempeño individual de los miembros de la organización.

Esta relación entre la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas y el desempeño individual es la que se estudiará en el contexto de las administraciones públicas españolas, dando lugar a la siguiente proposición como segunda hipótesis de investigación:

**H2. “La adopción de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas influye en el desempeño individual.”**

### **4.3.3. Hipótesis 3**

La investigación de Laloux muestra también el efecto positivo que la adopción de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas ha tenido en el desempeño de las organizaciones estudiadas, lo que ha contribuido a su posicionamiento y mantenimiento como líderes en su sector.

En este sentido, la relación entre la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas y el desempeño organizativo es la que se examinará en la tercera hipótesis de investigación, formulada mediante la siguiente proposición:

**H3. “La adopción de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas influye en el desempeño organizativo.”**

#### 4.3.4. Hipótesis 4

La cuarta hipótesis hace referencia al efecto mediador que el desempeño individual tiene sobre la influencia que la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas ejerce sobre el desempeño organizativo, y que se ya se presentó en el modelo conceptual.

Dicha hipótesis se formula mediante la siguiente proposición:

**H4. “El desempeño individual influye en el desempeño organizativo.”**

Estas cuatro proposiciones, y su relación con el marco conceptual, se presentan en la Figura 9.

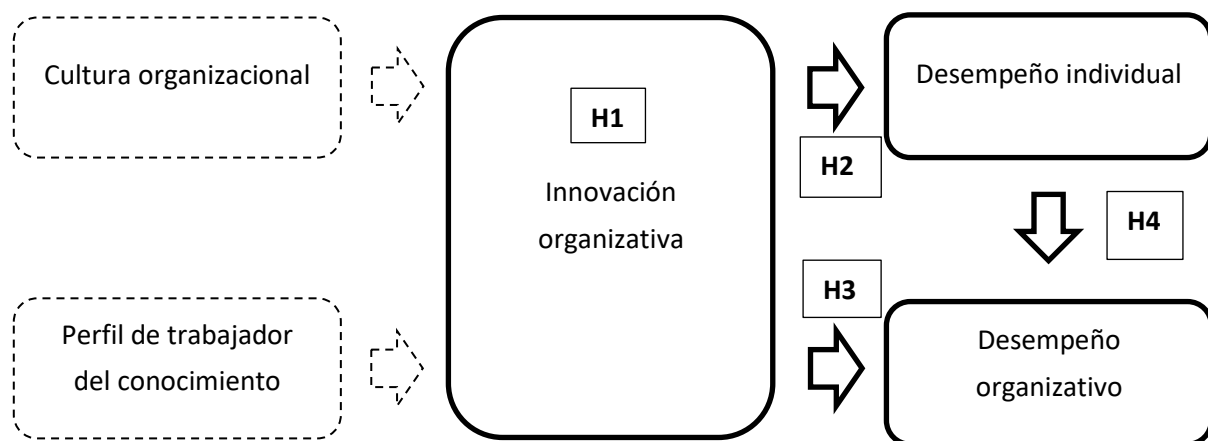


Figura 9: Hipótesis de investigación y su relación con el marco conceptual

#### 4.4. Encuesta genérica a empleados públicos

De acuerdo con el enfoque metodológico expuesto, la encuesta a empleados públicos se ha utilizado durante la fase explicativa para estudiar en más profundidad los componentes del modelo conceptual en los que se ha focalizado la tesis, así como sus relaciones, y validar las proposiciones formuladas en el apartado anterior.

Puesto que este estudio y validación se han llevado a cabo mediante un análisis estadístico, el cuestionario utilizado en la encuesta incluyó ítems estandarizados basados en escalas numéricas, y en su aplicación se buscó que fuera respondido por una muestra significativa de empleados de distintas organizaciones pertenecientes a la Administración Pública. Para ello se solicitó, aunque sin éxito, el apoyo de las instituciones de formación de empleados públicos de las administraciones (como el

Instituto Nacional de Administración Pública), de manera que estos pudieran cumplimentar el cuestionario al acudir a alguno de los cursos de formación que estas instituciones ofrecen. Finalmente, como se explicará más adelante, se optó por utilizar un cuestionario en línea.

En la preparación de la encuesta se han tenido en cuenta las principales directrices y recomendaciones en cuanto al diseño y utilización de cuestionarios de investigación (Saris & Gallhofer, 2007; Rowley, 2014), a la realización de encuestas en organizaciones (Anseel, Lievens, Schollaert, & Choragwicka, 2010; Snijkers, Haraldsen, Jones, & Willimack, 2013) y en particular a través de internet (Simsek & Veiga, 2001), al uso de métodos de investigación aplicada en organizaciones públicas (Brown & Hale, 2014), a la utilización de modos mixtos de recogida de datos en encuestas (de Leeuw, 2005; de Leeuw, 2018) y al uso de escalas numéricas tipo Likert (Norman, 2010).

#### **4.4.1. Estructura del cuestionario**

Tal como se ha explicado anteriormente, el cuestionario a empleados públicos utilizado en la encuesta se diseñó con el objetivo de medir tres constructos del modelo conceptual:

- Grado de implantación de prácticas inspiradas en las Organizaciones Evolutivas (prácticas Teal) en la organización, como caracterizador de la innovación organizativa
- Desempeño individual
- Desempeño organizativo

El cuestionario incluyó también algunas preguntas de carácter demográfico y otras para obtener información administrativa, como el tipo de administración, de los empleados públicos que respondieron a la encuesta. Todos estos elementos se detallan a continuación.

Asimismo, dada su relevancia en el momento en el que se llevó a cabo la encuesta, el cuestionario incluyó preguntas para evaluar el impacto de la pandemia de Covid-19 en lo que respecta al lugar de trabajo, si bien este aspecto no fue finalmente analizado en la investigación.

#### 4.4.1.1. Medida del grado de implantación de prácticas Teal

Debido a la novedad del tema y, por tanto, a la falta de instrumentos de medida establecidos y validados, durante la investigación se ha desarrollado un instrumento propio para medir el grado de implantación de ciertas prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Teal.

El instrumento consta de 25 ítems incluidos en el cuestionario, cada uno de los cuales describe una práctica organizativa. Estas prácticas organizativas se seleccionaron, entre las prácticas descritas por Laloux como características de las Organizaciones Teal, en función de su pertinencia y aplicabilidad a las administraciones públicas (de acuerdo con las consideraciones expuestas en el apartado 3.3 del modelo conceptual), tras contrastarse con los resultados del estudio de casos de innovación organizativa en las administraciones públicas realizado en la fase exploratoria de la investigación. Las prácticas se asignaron a cada uno de los tres principios Teal: Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo, siguiendo la atribución efectuada por Laloux en la explicación de estos tres principios (Laloux, 2014).

En este sentido, cabe señalar que la presencia de ítems relacionados con el principio de Propósito evolutivo es bastante baja. Dado que la mayoría de las prácticas asignadas a este principio están vinculadas a organizaciones orientadas al mercado, su aplicabilidad al contexto de la Administración Pública es muy limitada. Además, la rigidez del marco jurídico que regula las administraciones públicas españolas, característico de la tradición administrativa napoleónica a la que pertenece España (Painter & Peters, 2010), plantea limitaciones adicionales que impiden que muchas de estas prácticas puedan ser realmente aplicadas. La cultura de la legalidad prescriptiva imperante en España, donde las leyes determinan o programan con detalle la actuación administrativa, obstaculiza la adaptación, ya que los cambios requieren en la mayoría de los casos modificaciones legislativas (Velasco Caballero, 2019). La aplicación del principio de Propósito evolutivo requiere una orientación a los resultados y a la búsqueda de eficiencia; esta atención a los aspectos legalistas más que a las consideraciones de gestión dificulta la consecución de ambos objetivos (Velasco Caballero, 2019; Steinebach, 2023).

Para cada ítem, se pidió a los encuestados que midieran el grado de implantación en sus organizaciones de la práctica descrita, proporcionando una calificación en una escala de intervalos de cinco puntos, que oscila entre 1 (una implantación muy

baja o inexistente de la práctica) y 5 (una implantación muy elevada de la práctica), de manera que los valores más cercanos a 5 representan un mayor progreso hacia el modo de funcionamiento de las Organizaciones Teal. Con cada ítem, se facilitó una descripción de los puntos inferiores y superiores de la escala adaptada a ese ítem, con el fin de ajustarlos a las peculiaridades de la práctica en cuestión.

Con objeto de identificar únicamente aquellas prácticas para las que existe evidencia suficiente, uno de los aspectos que se destacó en el cuestionario fue el hecho de que cuando se pregunta por la existencia de una determinada práctica en la organización se está pidiendo al empleado público que señale aquellas prácticas que experimenta personalmente, y no aquellas de las que ha oído hablar o que se aplican en otras áreas de la organización, pero no le afectan directamente.

Para facilitar a los encuestados responder a las preguntas del cuestionario, los 23 ítems se agruparon en cuatro categorías: (i) Estructura, distribución del trabajo y coordinación; (ii) Prácticas de Recursos Humanos; (iii) Participación y apertura; (iv) Propósito y Comunidad.

La agrupación de ítems, junto con los principios Teal asociados a cada uno de ellos, se presentan en la Tabla 7, mientras que en el Anexo 2 se muestra la pregunta vinculada a cada ítem, así como la descripción de los puntos 1 y 5 de la escala de intervalos para ese ítem.

Se debe hacer notar que, de los 25 ítems vinculados a las prácticas Teal incluidos en el cuestionario, dos de ellos no se incluyeron en el estudio posterior debido al escaso número de observaciones (32) en las que se obtuvieron respuestas para esos ítems, lo que redujo el número de ítems analizados a 23.

Ambos ítems están asociados a la manera de llevar a cabo la evaluación del desempeño, de modo que las preguntas vinculadas a esos ítems solamente tienen sentido si en la organización para la que trabaja el empleado público existe la evaluación del desempeño. Como se ha expuesto en el apartado 3.3, esta evaluación del desempeño, aunque prevista en el EBEP, todavía no se encuentra plenamente desarrollada, lo que explica el bajo número de respuestas obtenidas y su exclusión.

Tabla 7: Ítems de medida, agrupados en categorías y de acuerdo con su asociación a los principios Teal.

| <b>Categoría</b> | <b>#</b> | <b>Ítem</b>                     | <b>Principio Teal asociado</b> |
|------------------|----------|---------------------------------|--------------------------------|
| Estructura,      | 1        | Estructura jerárquica o plana   | Autogestión                    |
| distribución del | 2        | Toma de decisiones centralizada | Autogestión                    |

| Categoría                     | #  | Ítem  | Principio Teal asociado       |
|-------------------------------|----|---|-------------------------------|
| trabajo y coordinación        | 3  | Reuniones internas de coordinación                    | Autogestión                   |
|                               | 4  | Optimización de reuniones                             | Plenitud                      |
|                               | 5  | Descripción del puesto fija                           | Autogestión, Plenitud         |
|                               | 6  | Ajuste de los roles                                   | Autogestión                   |
|                               | 7  | Flexibilidad de lugar de trabajo                      | Plenitud                      |
|                               | 8  | Flexibilidad de horario de trabajo                    | Plenitud                      |
|                               | 9  | Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | Plenitud, Propósito evolutivo |
|                               | 10 | Conocimiento de la cultura                            | Plenitud                      |
| Prácticas de Recursos Humanos | 11 | Responsabilidad sobre la formación                    | Plenitud                      |
|                               | *  | Participación de compañeros en evaluación             | Autogestión                   |
|                               | *  | Desarrollo personal en evaluación                     | Plenitud                      |
| Participación y apertura      | 12 | Compartición de información                           | Autogestión                   |
|                               | 13 | Toma de decisiones inclusiva                          | Autogestión                   |
|                               | 14 | Escucha a los participantes en las reuniones          | Plenitud                      |
|                               | 15 | Gestión del conflicto                                 | Autogestión, Plenitud         |
|                               | 16 | Gestión del fracaso                                   | Plenitud                      |
|                               | 17 | Debate sobre valores                                  | Plenitud                      |
| Propósito y comunidad         | 18 | Desarrollo del sentido de comunidad                   | Plenitud                      |
|                               | 19 | Valores en la práctica diaria                         | Plenitud                      |
|                               | 20 | Propósito y alineamiento con los valores              | Propósito evolutivo           |
|                               | 21 | Celebraciones   | Plenitud                      |
|                               | 22 | Personalización del entorno de trabajo                | Plenitud                      |
|                               | 23 | Entorno de trabajo como símbolo de estatus            | Plenitud                      |

\* Ítems finalmente no incluidos en el análisis

#### 4.4.1.2. Medida del desempeño individual

Tal como se ha descrito anteriormente, el modelo conceptual, y las hipótesis de investigación a las que ha dado lugar, asumen que la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas influye tanto en el desempeño individual como organizativo, y que el desempeño individual influye a su vez en el desempeño organizativo.

En consecuencia, para contrastar estos aspectos del modelo, el cuestionario a empleados públicos incluye también ítems para medir ambos desempeños.

En el caso del desempeño individual, y teniendo en cuenta tanto los trabajos previos mencionados al exponer el modelo conceptual como la necesidad de limitar el número de preguntas a incluir en el cuestionario, su medida se ha realizado a través de 3 ítems que evalúan: (i) la expectativa de obtener una buena evaluación

de desempeño (Ballart, Rico, & Ripoll, 2016); (ii) el sentido de logro, y (iii) el orgullo por pertenecer a la organización (Connolly & Kassim, 2015).

Al igual que en el caso del grado de implantación de las prácticas Teal, para cada uno de estos ítems los encuestados debían proporcionar una calificación en una escala de intervalos de cinco puntos, en este caso con el valor 1 representando un bajo grado de acuerdo con la afirmación expresada relativa al desempeño individual, y el 5 un alto grado de acuerdo.

Adicionalmente, en relación con el desempeño individual, y junto con los 3 ítems anteriores, se pidió a los encuestados que evaluaran el impacto de 8 factores, ligados a aspectos organizativos, en su contribución personal a la organización. Para ello, los encuestados debían calificar en una escala de intervalos de cinco puntos cómo afecta cada uno de esos a factores su desempeño individual, con el valor 1 representando un impacto muy negativo, y el 5 un impacto muy positivo.

Los ítems para la medida del desempeño individual, y los factores que influyen en ese desempeño, se presentan en la Tabla 8. En cuanto a la pregunta vinculada a cada ítem, se presenta en el Anexo 2, junto con la descripción de los puntos 1 y 5 de la escala de intervalos para ese ítem.

Tabla 8: Ítems de medida del desempeño individual.

| Categoría                                    | #  | Ítem  |
|--|----|---|
| Desempeño individual                         | 1  | Expectativa de resultado de evaluación individual |
|  | 2  | Sentido del logro                                 |
|  | 3  | Orgullo de pertenencia                            |
| Factores que afectan al desempeño individual | 4  | Motivación  |
|  | 5  | Carga de trabajo                                  |
|  | 6  | Formación   |
|  | 7  | Recursos  |
|  | 8  | Equipo  |
|  | 9  | Supervisor  |
|  | 10 | Normas  |
|  | 11 | Expectativas                                      |

#### 4.4.1.3. Medida del desempeño organizativo

La medida del desempeño organizativo en el cuestionario se ha realizado utilizando cuatro aproximaciones distintas, combinando dos dimensiones, tal como se describe en la Figura 10. El motivo de utilizar diferentes aproximaciones es obtener una visión más amplia de este constructo, uno de los elementos centrales de la tesis, que permita, a través de comparaciones entre las diferentes aproximaciones,

valorar la utilidad del modelo de evaluación de desempeño organizativo expuesto en el modelo conceptual.

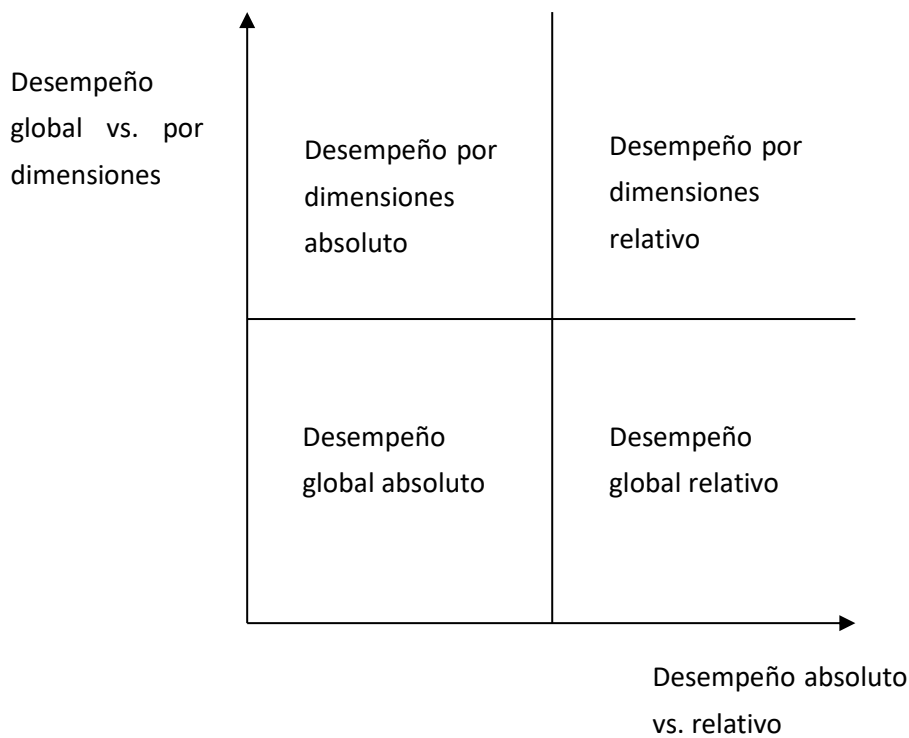


Figura 10: Aproximaciones para la medida del desempeño organizativo

La primera dimensión hace referencia al número de ítems mediante el cual se mide el desempeño, y considera dos posibilidades, la medida mediante un único ítem ligado al desempeño organizativo general de la organización, y la medida mediante las cuatro dimensiones identificadas en la construcción del modelo para la medida del desempeño de la Administración Pública: cumplimiento de su misión, relaciones con el exterior, calidad y eficiencia, y desarrollo de capacidades internas.

La segunda dimensión está vinculada a la referencia utilizada para evaluar el desempeño de la organización, si se trata de una referencia absoluta o relativa. En este sentido, además de solicitar la evaluación del desempeño organizativo absoluto, esto es, considerando únicamente la organización para la que trabajan, se pidió a los encuestados una evaluación del desempeño organizativo relativo, esto es, en comparación con otras organizaciones del sector público.

Para ello, los encuestados debían proporcionar para cada ítem una calificación en una escala de intervalos de cinco puntos, donde el valor 1 representa un desempeño muy bajo (para el desempeño absoluto) o un desempeño muy inferior al de otras

organizaciones del sector público (para el desempeño relativo), y el valor 5 un desempeño muy alto (para el desempeño absoluto) o muy superior al de otras organizaciones del sector público (para el desempeño relativo).

Finalmente, de modo similar al caso del desempeño individual, se pidió a los encuestados que evaluaran el impacto de 8 factores en el desempeño organizativo, calificando dicho impacto en una escala de intervalos de cinco puntos, con el valor 1 representando un impacto muy negativo, y el 5 un impacto muy positivo.

Los ítems para la medida del desempeño organizativo, y los factores que influyen en él se presentan en la Tabla 9, mientras que en el Anexo 2 se muestra la pregunta vinculada a cada ítem, así como la descripción de los puntos 1 y 5 de la escala de intervalos para ese ítem (y 3 en los casos de aplicación).

Tabla 9: Ítems de medida del desempeño organizativo.

| Categoría                                      | #  | Ítem  |
|--|----|---|
| Desempeño organizativo absoluto                | 1  | Desempeño organizativo global (absoluto)      |
|  | 2  | Cumplimiento de la misión (absoluto)          |
|  | 3  | Relaciones con el exterior (absoluto)         |
|  | 4  | Calidad y eficiencia (absoluto)               |
|  | 5  | Desarrollo de capacidades internas (absoluto) |
| Desempeño organizativo relativo                | 6  | Desempeño organizativo global (relativo)      |
|  | 7  | Cumplimiento de la misión (relativo)          |
|  | 8  | Relaciones con el exterior (relativo)         |
|  | 9  | Calidad y eficiencia (relativo)               |
| Factores que afectan al desempeño organizativo | 10 | Desarrollo de capacidades internas (relativo) |
|  | 11 | Estrategia                                    |
|  | 12 | Liderazgo                                     |
|  | 13 | Estructura                                    |
|  | 14 | Cultura                                       |
|  | 15 | Prácticas de gestión                          |
|  | 16 | Procesos de negocio                           |
|  | 17 | Desempeño individual                          |
|  | 18 | Funcionamiento de los equipos                 |

#### 4.4.1.4. Clasificación administrativa

Tal como se ha mencionado, la presente investigación explora la innovación organizativa en el contexto de las administraciones públicas españolas, basándose en el modelo de las Organizaciones Teal como marco conceptual.

Este contexto viene determinado en gran medida por la organización territorial altamente descentralizada de España, que reconoce tres niveles de gobierno: nacional (Estado), regional (Comunidades Autónomas) y local (provincias,

municipios y otras entidades locales como islas o asociaciones de municipios). Los gobiernos de cada nivel tienen autonomía para gestionar sus propios intereses y, por tanto, para configurar sus administraciones, lo que da lugar a divergencias entre ellos.

La investigación aborda esta dimensión territorial analizando la aplicación de la innovación organizativa por tipo de administración territorial: estatal, regional y local. En este sentido, el cuestionario incluyó un conjunto de ítems para determinar el tipo de administración en el que el empleado público que responde al cuestionario presta sus servicios, así como otros ítems que permiten conocer otras características administrativas el puesto que ocupa y que, como se comentará posteriormente, se colocaron al principio del cuestionario para realizar un filtrado de las respuestas:

- Tipo de administración a la que pertenece la organización en la que trabaja
  - Estatal: Administración General del Estado o sector público institucional estatal, y Ministerio al que está adscrita la organización
  - Regional: Administración autonómica o sector público institucional autonómico, y Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma a la que pertenece la administración
  - Local: Administración local o sector público institucional local, provincia, tipo de entidad local, y rango de población en el caso de municipios
- Área de políticas públicas en las que se incluyen las competencias de la organización en la que trabaja (por ejemplo, Industria, Sanidad, Empleo o Hacienda)
- Tipo de relación laboral que mantiene con la Administración: Funcionario de carrera, Funcionario interino, Personal laboral, Personal eventual, Personal directivo u Otra relación
- Grupo de clasificación profesional al que pertenece: A1, A2, B, C1, C2, Otras agrupaciones profesionales
- Si trabajó en el sector privado antes de ingresar en la Administración
- El año en el que ingresó en su organización actual

- Si desempeña actividades de gestión de personas: Alto cargo, Subdirector General o equivalente, Puesto de gestión por debajo de Subdirector General, Sin actividades de gestión de personas

#### **4.4.1.5. Variables demográficas**

El cuestionario incluyó también algunas preguntas de carácter demográfico y otras para evaluar el impacto de la pandemia de Covid-19 en lo que respecta al lugar de trabajo:

- Género
- Nivel de estudios
- Área de conocimiento de su máxima titulación
- Año de nacimiento
- Lugar de trabajo (lugar habitual o trabajo remoto) y grado de realización de las tareas habituales durante las medidas excepcionales adoptadas durante la pandemia
- Grado de trabajo remoto en el momento de realización de la encuesta

#### **4.4.2. Participantes y métodos de recogida de datos**

Para esta parte de la investigación se adoptó un diseño transversal, esto es, recogiendo los datos proporcionados por los participantes en un momento determinado. Estos datos se obtuvieron a partir de una encuesta realizada entre empleados del sector público español utilizando la herramienta de encuestas en línea Typeform, a partir de un muestreo no probabilístico que combinó el uso de aproximaciones de conveniencia con el efecto “bola de nieve” (Rowley, 2014).

La encuesta en línea se publicó y estuvo abierta para recibir respuestas entre el 20 de febrero y el 25 de junio de 2022 y se dio a conocer a los posibles encuestados a través de las redes sociales Twitter y LinkedIn. La elección de este enfoque se debe a que el uso de plataformas de redes sociales permite a los investigadores llegar a una población objetivo más amplia y se está convirtiendo gradualmente en una herramienta familiar en la investigación académica (Aslam, Omar, Nazri, Bustaman, & Yousif, 2022).

Para garantizar una representación adecuada de la población objetivo (es decir, los empleados de la Administración Pública española), al principio de la encuesta se

presentaron las preguntas relacionadas con la clasificación administrativa del empleado descritas anteriormente, que sirvieron para filtrar posibles respuestas de personas que no trabajan para la Administración.

Se recibieron un total de 221 respuestas, de las cuales se aceptaron 194 tras suprimir 27 casos en los que no existían todos los valores en las variables objeto del análisis estadístico, condición necesaria para poder realizar dicho análisis.

Entre los encuestados, 99 (51 %) informaron de que trabajaban para la administración estatal, 23 (11,9 %) para la administración regional y 72 (37,1 %) para la administración local. 88 (45,4 %) eran empleados del género masculino y 105 (54,1 %) del género femenino. En cuanto a la edad, el 2,1 % pertenecía al grupo de edad inferior a 30 años, el 12,6 % al grupo de edad de entre 30 a 39 años, el 28,9 % al grupo de edad de entre 40 a 49 años, el 42,6 % al grupo de edad de entre 50 a 59 años y el 13,7 % del grupo de edad de más de 59 años. El 45 % de los encuestados tenía entre 0 y 10 años de experiencia, el 20,9 % tenía entre 11 y 20 años de experiencia, el 14,7 % tenía entre 21 y 30 años de experiencia, el 16,2 % tenía entre 30 y 40 años de experiencia y el 3,1 % tenía más de 40 años de experiencia. Desde el punto de vista de la educación, el 16,5 % tenía estudios no universitarios, el 47,9 % tenía un título de grado y el 35,6 % tenía un título de posgrado. En cuanto a las responsabilidades de gestión de personas, el 40,7 % informó de que no tenía responsabilidades de gestión de personas, el 42,3 % informó de responsabilidades de gestión de personas debajo del nivel de Subdirección General o equivalente, y el 17,1 % se declaró por encima de este nivel o perteneciente a la alta dirección. En la Tabla 10 se presentan los detalles demográficos de las personas que respondieron a la encuesta en comparación con los detalles demográficos de toda la población de trabajadores públicos en España, cuando se dispone de ellos, según los datos oficiales de julio de 2022 (Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, 2023). Como puede verse, la muestra se ajusta razonablemente bien a la población en lo que respecta al género y a la mayoría de grupos de edad, pero no encaja bien con la distribución real de los empleados públicos entre los niveles territoriales de administración, ya que la administración estatal está muy sobrerrepresentada en la muestra.

Tabla 10: Descripción de la muestra y comparación con los datos de empleados públicos en España

| Parámetro                                | Descripción  | % en la muestra | % entre los empleados públicos en España |
|--|--|-----------------|--|
| Nivel territorial de administración      | Administración estatal   | 51%             | 18,9%                                    |
|  | Administración regional  | 11,9%           | 59,2%                                    |
|  | Administración local   | 37,1%           | 21,9%                                    |
| Género                                   | Masculino  | 45,4%           | 42,2%                                    |
|  | Femenino   | 54,1%           | 57,8%                                    |
|  | Otro   | 0,5%            |  |
| Grupo de edad*                           | Por debajo de 30   | 2,1%            | 3,7%                                     |
|  | 30-39  | 12,6%           | 11,0%                                    |
|  | 40-49  | 28,9%           | 21,8%                                    |
|  | 50-59  | 42,6%           | 41,6%                                    |
|  | Más de 59  | 13,7%           | 21,9%                                    |
| Años de experiencia                      | 0-10   | 45%             |  |
|  | 11-20  | 20,9%           |  |
|  | 21-30  | 14,7%           |  |
|  | 31-40  | 16,2%           |  |
|  | Más de 40  | 3,1%            |  |
| Nivel educativo                          | Estudios no universitarios   | 16,5%           |  |
|  | Grado  | 47,9%           |  |
|  | Postgrado  | 35,6%           |  |
| Responsabilidades de gestión de personas | Sin responsabilidades de gestión de personas                       | 40,7%           |  |
|  | Gestores por debajo del nivel de Subdirector General o equivalente | 42,3%           |  |
|  | Nivel de Subdirector General o superior                            | 17,1%           |  |

\* Los datos de grupo de edad solamente están disponibles para la Administración General del Estado.

#### 4.4.3. Análisis estadístico de las respuestas a la encuesta

El análisis estadístico de los datos se llevó a cabo utilizando R, el entorno de software libre para la ejecución de cálculos y generación de gráficos estadísticos. En línea con el objetivo principal de la investigación de identificar elementos de innovación organizativa para mejorar el desempeño de las administraciones públicas españolas, este análisis estadístico se focalizó en dos áreas:

- El estudio de las pautas de implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas
- El estudio de las relaciones entre la implantación de las prácticas Teal y el desempeño organizativo de esas administraciones

#### **4.4.3.1. Estudio de la implantación de las prácticas Teal**

Esta parte de la investigación se propuso responder a las tres preguntas siguientes:

1. ¿Cuál es el grado de implantación de las prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas (prácticas Teal)?
2. ¿Existen diferencias significativas entre las administraciones españolas a nivel nacional, regional y local en cuanto a la manera en que se implantan las prácticas Teal?
3. ¿La implantación de estas prácticas se lleva a cabo con arreglo a los patrones definidos por las tres innovaciones principales de las Organizaciones Teal en materia de Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo? En caso negativo, ¿pueden identificarse otros patrones?

De ellas, la primera está orientada a contrastar directamente la hipótesis de investigación 1, mientras que las otras dos persiguen obtener información adicional sobre las pautas de implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas que puedan ayudar a la hora de valorar y planificar la aplicación de dichas prácticas en organizaciones concretas del sector público.

Con este objetivo, se realizaron dos tipos de análisis estadísticos:

- Un análisis del grado de implantación de las prácticas Teal por tipo de administración (estatal, regional, local) a partir de los datos del cuestionario a empleados públicos, que incluyó técnicas de análisis de la varianza y análisis multivariado de la varianza, para determinar aquellas prácticas en las que existe una diferencia estadísticamente significativa en cuanto a su implantación entre los distintos tipos de administración.
- Un análisis factorial, a partir de los datos del cuestionario a empleados públicos, para determinar si la forma de implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas se corresponde con la aplicación de los tres principios característicos de las Organizaciones Teal enunciados por Laloux: Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo.

#### **4.4.3.2. Estudio de las relaciones entre la implantación de prácticas Teal y el desempeño**

Esta parte de la investigación se propuso responder a tres preguntas relacionadas con el contraste de las hipótesis de investigación 2, 3 y 4:

1. ¿Cuál es el efecto de la implantación de las prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas (prácticas Teal) en el desempeño individual?
2. ¿Cuál es el efecto de la implantación de las prácticas Teal en el desempeño organizativo?
3. ¿Tiene el desempeño individual algún efecto mediador sobre el desempeño organizativo?

Para responder a estas preguntas se realizó un análisis de las relaciones entre el grado de implantación de las prácticas Teal, el desempeño individual y el desempeño organizativo, utilizando regresión multivariable y técnicas de modelado de ecuaciones estructurales. Para este modelado se utilizó como punto de partida el modelo conceptual, adaptado para ajustarlo a las hipótesis de investigación descritas en el apartado 4.3, así como a los resultados del estudio de las pautas de implantación que se describe en el apartado anterior.

#### **4.5. Estudio del caso de la AACID**

Como parte de la investigación que dio lugar a la presente tesis se colaboró en el proyecto de investigación sobre organizaciones ágiles y humanistas que el GIOS realizó en la AACID, la agencia pública que diseña, ejecuta y coordina la política de cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía.

La misión de la AACID es la de contribuir a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible, y su labor se articula a través de tres vías principalmente: (i) Proyectos de cooperación al desarrollo; (ii) Acciones de ayuda humanitaria y de emergencia; (iii) Acciones de Educación para el Desarrollo. Para ello tomo la Agenda 2030 como guía.

La relevancia del caso de la AACID estriba en que, en el momento en que se abordó el proyecto, la Agencia ya estaba trabajando con el marco de referencia de las Organizaciones Teal y habían iniciado acciones de sensibilización interna utilizando ese marco de referencia.

El proyecto nació así del interés de la AACID por explorar las posibilidades de aplicación de los modelos y prácticas característicos de las organizaciones ágiles y humanistas en la Agencia, como respuesta a las necesidades identificadas en el

informe de evaluación de riesgos psicosociales de la institución. Sus objetivos principales fueron:

- Estudiar la labor y el modelo organizativo de la AACID con el fin de detectar posibles vías de evolución a modelos ágiles y humanistas.
- Definir un catálogo de prácticas Teal para la AACID en función de las necesidades detectadas y las posibilidades de transformación del sistema.

El proyecto se apoyó en información secundaria, tanto en documentación pública de la institución como en documentos internos facilitados por esta, y en información primaria.

Como parte del proceso de recogida de información primaria, se celebraron dos entrevistas individuales a informantes clave de la Agencia involucrados en las iniciativas de desarrollo organizativo, así como un taller telemático, destinado a todo el personal de la AACID, en el que se presentó el proyecto de investigación, se impartió formación relativa a prácticas Teal y tuvo lugar un debate donde se recogió información directamente de los empleados.

El proyecto incluyó también el análisis de las respuestas proporcionadas por los empleados de la AACID al cuestionario a empleados públicos que se ha descrito anteriormente, con algunas ligeras modificaciones para adaptarlo al contexto particular de esa organización:

- Se cambió la redacción de las preguntas sustituyendo la referencia genérica a la organización para la que trabaja empleado por una referencia específica a la AACID (por ejemplo, “¿En qué medida se comparte la información en la AACID?” en lugar de “¿En qué medida se comparte la información en su organización?”)
- En la sección sobre la clasificación administrativa, se sustituyeron las preguntas relativas al tipo de administración y al área de políticas públicas por preguntas sobre el tipo de puesto desempeñado en la AACID (1. Dirección, subdirección, jefatura de unidad, departamento o área; 2. Coordinadores sobre el terreno; 3. Personal técnico; 4. Personal administrativo y de apoyo), y el área de la AACID en la que dicho puesto se encuadra (Cooperación y Servicios, o Soporte y Gestión Interna).

El cuestionario adaptado se publicó como una encuesta en línea, utilizando también la herramienta Typeform, y fue respondido por 53 personas de la AACID entre el 16 de mayo y el 14 de junio de 2022.

El hecho de utilizar los mismos ítems para evaluar la implantación de prácticas Teal, el desempeño individual y el desempeño organizativo en las dos encuestas permitió establecer comparaciones entre las respuestas proporcionadas por los empleados de la AACID y las respuestas proporcionadas por la muestra de empleados públicos de toda la Administración que respondieron a la encuesta genérica. En este sentido, la adopción de esta doble estrategia a la hora de recopilar la información (cuestionario genérico y cuestionario específico de la AACID):

- Ayudó a la AACID a realizar una mejor interpretación de los resultados del cuestionario específico de la Agencia. Puesto que los resultados de la comparación fueron compartidos con la AACID, estos resultados proporcionaron un contexto general de referencia a partir del cual se pueden identificar aquellos elementos en los que las diferencias con las respuestas del conjunto de las administraciones públicas son significativas y, a través de esta identificación, definir las áreas de actuación prioritarias para sus esfuerzos de innovación organizativa.
- Contribuyó a enriquecer los resultados de la investigación, al permitir establecer comparaciones entre la situación observada en una organización del sector público específica, la AACID, y las conclusiones extraídas del estudio de un conjunto más amplio de organizaciones públicas.

Al igual que en el caso de la encuesta genérica a empleados públicos, para este análisis comparativo se ha utilizado el paquete de software para el análisis de datos R.

Fuera del alcance de la tesis, se realizó también un análisis estadístico específico de las respuestas al cuestionario de la AACID, examinando la implantación de los principios Teal y el desempeño individual y organizativo por área de gestión y por tipo de personal, que también se compartió con la Agencia como parte del proyecto del proyecto de investigación del GIOS en dicha entidad.



## 5. Resultados y discusión

Una vez expuestos los aspectos metodológicos de la investigación, incluyendo los distintos estudios y análisis estadísticos escogidos para dar respuesta a las preguntas de investigación y contrastar las hipótesis formuladas, en este capítulo se presentan los resultados obtenidos en dichos estudios y análisis, su interpretación, y las reflexiones más relevantes que se desprenden de ellos.

Estos resultados se han agrupado en cinco grandes bloques, cada uno de ellos dedicado a un aspecto de estudio específico:

- Estudio de los cuatro casos seleccionados como experiencias de innovación organizativa en administraciones públicas: SPFSS, Conservatorio Municipal de Barcelona, EASME A.2, Tribunal de Cuentas Europeo.
- Estudio del grado y las pautas de implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas a partir de las respuestas al cuestionario genérico a empleados públicos.
- Estudio de las distintas aproximaciones para la medida del desempeño organizativo utilizadas en ese cuestionario.
- Estudio del impacto de la implantación de las prácticas Teal en el desempeño organizativo de las administraciones públicas españolas, también a partir de las respuestas al cuestionario genérico a empleados públicos.
- Estudio del caso de la AACID, a partir de la comparación de las respuestas al cuestionario específico de la AACID y el genérico a empleados públicos.

### 5.1. Estudio de casos de innovación organizativa

Este apartado proporciona una descripción más detallada de cada uno de los cuatro casos estudiados y que se introdujeron en el capítulo dedicado a la metodología, explicando cómo surgió la iniciativa de transformación organizativa, los cambios más relevantes que trajo consigo, sus principales resultados y su evolución.

Con objeto de identificar semejanzas y diferencias entre los cuatro casos, incluye también una presentación, de forma comparada y mediante tablas, de sus principales características en relación con las dimensiones de análisis mencionadas en la metodología y que surgen de las preguntas de investigación

utilizadas por Laloux para estudiar las Organizaciones Teal: (i) Estructura organizativa; (ii) Procesos de Recursos Humanos; (iii) Prácticas diarias; (iv) Surgimiento, resiliencia y sostenibilidad; (v) Efecto sobre el desempeño. Las semejanzas y diferencias encontradas se ponen de manifiesto y se analizan en la sección dedicada a la interpretación de los resultados.

Finalmente, el apartado incluye una breve mención a otros dos casos relevantes examinados durante la investigación no incluidos en el estudio de casos.

### **5.1.1. Descripción de los casos analizados**

#### **5.1.1.1. Servicio Público Federal de la Seguridad Social de Bélgica**

Tal como se ha mencionado con anterioridad, el estudio del caso del Servicio Público Federal de Seguridad Social de Bélgica (Service Publicque Fédéral Sécurité Social, SPFSS) se realizó a partir de diversa información secundaria disponible, incluyendo la información publicada en el sitio web del SPFSS (SPF Sécurité Sociale, 2025), intervenciones públicas y entrevistas de Frank Van Massenhove (Van Massenhove, 2012; Minnaar, 2016), y estudios anteriores del proceso de cambio llevado a cabo por esta organización (Comisión Europea, 2017; de Morree, 2018).

Impulsado por el pobre desempeño en la gestión de los casos de ciudadanos en situación de necesidad, y por la mala reputación del servicio entre los nuevos funcionarios, el SPFSS, dirigido por su presidente Frank Van Massenhove, decidió llevar a cabo un cambio organizativo radical.

Tras algunos años de preparación, estudiando los intereses y motivaciones de las jóvenes generaciones y analizando cómo se llevaban a cabo realmente las funciones de las que la organización era responsable, el SPFSS cambió a una nueva forma de trabajar, basada en una cultura de confianza y empoderamiento del personal, el 1 de enero de 2009.

El punto de partida fue el paso de una evaluación del rendimiento basada en la presencia física en la oficina a una evaluación basada en los resultados. Bajo el nuevo marco de trabajo, la dirección especifica los resultados esperados, y el personal tiene libertad para decidir la mejor manera de alcanzarlos, incluida la forma de distribuir las tareas entre los miembros del equipo. Al definir estos objetivos, la dirección presta especial cuidado en establecer niveles realistas,

proporcionando margen suficiente para hacer frente a acontecimientos y cargas de trabajo imprevistos, así como para aplicar mejoras e innovaciones.

Este cambio implicó que cada persona adquirió la capacidad de organizar su propio trabajo, incluida la decisión sobre dónde hacerlo, lo que llevó a la mayoría de las personas a elegir trabajar parte de su semana (hasta 3 días) desde casa (los últimos datos disponibles muestran que más del 70% de los empleados teletrabajan). Como consecuencia de esta libertad concedida a los empleados y de la cultura de automotivación que se promovió, la capa de gestión necesaria se redujo a solo tres directivos para un personal de aproximadamente setecientas personas. Con el tiempo, este empoderamiento de los empleados se fue extendiendo a otras áreas, hasta llegar a un punto en el que las decisiones las toman principalmente los propios trabajadores, quienes participan de manera continua en la organización de los equipos de trabajo y en la configuración del futuro de la organización, incluida la definición de su estrategia.

El cambio fue posible debido a la decidida apuesta del SPFSS por la digitalización, haciendo que el expediente siguiera al trabajador, y no a la inversa. Para ello, el departamento informático tuvo el reto de proporcionar un acceso remoto y seguro a los archivos y procesos del SPFSS, en cualquier momento, desde cualquier lugar y a través de cualquier dispositivo.

Los cambios introducidos por el SPFSS también tuvieron un efecto importante en el entorno de oficina. Dado que la mayoría de las personas preferían trabajar desde casa, la necesidad de espacio de oficina disminuyó significativamente, por lo que el SPFSS pudo ahorrar mucho en costes de funcionamiento al trasladarse a un nuevo edificio con menos espacio. Además, el nuevo entorno de trabajo no estaba diseñado para contener oficinas individuales, ni siquiera para los directivos, sino para proporcionar espacios de trabajo compartidos que fomentan la calma y la creatividad.

La nueva forma de trabajar afectó a cómo se llevaban a cabo las reuniones, ya que la mayoría de ellas pasaron a celebrarse a través de videoconferencias. La atención prestada a los resultados y no a la presencia ayudó a reducir el número de reuniones, su duración y las personas que asisten a ellas, ya que tras el cambio la expectativa es que las reuniones se convoquen para debatir problemas u oportunidades, y no solo como un medio para que la dirección supervise el trabajo.

En la implantación de del cambio cultural, el SPFSS prestó especial atención al proceso de reclutamiento. Como parte del Gobierno federal belga, el reclutamiento

del SPFSS se realiza a través del SELOR (Oficina de Selección de la Administración Federal belga). Sin embargo, con arreglo al nuevo marco de reclutamiento introducido en el SPFSS, los candidatos que hayan superado el proceso de selección de SELOR y deseen trabajar en el SPFSS deben ahora celebrar varias entrevistas con sus futuros colegas, en las que se evalúa su adecuación a la cultura de la organización. Esto ayuda a evitar errores de reclutamiento, y a integrar más fácilmente a los nuevos funcionarios en la organización, ya que los colegas que participaron en su selección están más dispuestos a proporcionarles el asesoramiento y el apoyo que necesitan para tener éxito.

El cambio cultural también afectó al desarrollo profesional, de modo que las promociones ahora tienen en cuenta el perfil directivo del candidato y no solo su experiencia, y los jefes son evaluados por sus subordinados. Asimismo, a la hora de valorar los próximos pasos de la carrera profesional, se pregunta a los miembros del equipo que no puedan encontrar un puesto de acuerdo con sus aspiraciones si desean abandonar la organización, y se les ayuda en su transición a un nuevo puesto de trabajo en caso de que decidan hacerlo.

La nueva cultura, el estilo de gestión, las prácticas de trabajo y el entorno físico supusieron una mejora sustancial de la productividad. A finales de 2009, primer año completo de transformación, el SFPSS registró un aumento de la productividad del 23 %, mientras que las cifras de los próximos dos años, 2010 y 2011, también mostraron aumentos de productividad de dos dígitos (11 % y 15 %, respectivamente).

La transformación también afectó muy positivamente a la imagen percibida de la organización, que pasó de ser el destino menos deseado para los nuevos ingresos en la función pública en 2002 (cuando solo el 18 % estaba dispuesto a trabajar allí) a ser el destino preferido en 2016 (con el 93 % de los nuevos funcionarios que solicitaron incorporarse al SPFSS).

Aunque la salida de Frank Van Massenhove en 2019 marcó un cambio de etapa en el SPFSS, los cambios iniciados bajo su liderazgo se han integrado plenamente en la forma de trabajar de la organización, que continúa siendo percibida como un empleador innovador en el mercado laboral belga, pionera del trabajo independiente y flexible y con impacto social (y como tal ha obtenido la certificación “Employeur Pionnier '25”).

### 5.1.1.2. Conservatorio Municipal de Barcelona

El caso del Conservatorio Municipal de Barcelona se estudió también a partir de información secundaria, principalmente los trabajos previos del Grupo de Investigación en Organizaciones Sostenibles (GIOS) de la UPM (Martí & Doncel Carrillo, 2018), así como entrevistas e intervenciones públicas de David Martí (Peralta Alegre, 2014; ¿De quién es la música?, 2018).

Después de más de un siglo de vida, el Conservatorio Municipal de Barcelona atravesó, a principios de la década de 2000, una crisis institucional que condujo al nombramiento de un nuevo gerente, David Martí.

Con el fin de conectar la institución con sus raíces históricas de promoción del bienestar de las personas a través de la práctica musical, Martí comenzó a abrir el Conservatorio a la ciudadanía a través de una mayor transparencia sobre su funcionamiento y la celebración de conciertos, formaciones abiertas para personas sin conocimientos musicales previos, colaboraciones con otras organizaciones y otras actividades como la creación de una emisora de radio por Internet, una iniciativa pionera que pretende ofrecer a los alumnos y profesores una plataforma para compartir su música. Fruto de esta apertura, el Conservatorio pasó a impartir formación, además de a los aproximadamente 500 alumnos que siguen la enseñanza musical reglada, a unos 600 jubilados sin formación musical previa, así como a acoger a 23.000 ciudadanos que cada año acuden a escuchar los conciertos gratuitos ofrecidos por la institución.

Esta nueva orientación de tratar la música como un servicio ciudadano, adoptando las nuevas tendencias de la enseñanza musical, se puso en práctica mediante la creación de una estructura más ágil y flexible, superpuesta a la estructura burocrática y jerárquica existente asociada a la enseñanza musical formal que el Conservatorio está legalmente obligado a impartir. Gracias a esta estructura paralela, el Conservatorio pudo llegar a ser capaz de llevar a cabo actividades dirigidas a la comunidad, como cursos abiertos sobre teoría musical, interpretación de instrumentos musicales o cultura musical, sin interferir en las actividades necesarias para la impartición de las enseñanzas musicales profesionales.

Para apoyar las prácticas asociadas a la nueva estructura, Martí promovió la elaboración de un código deontológico, creado con la participación de los profesores, que incluye el compromiso de la comunidad docente del Conservatorio con la sociedad, así como los principios, actitudes y valores que deben guiar su actividad.

Esta nueva forma de trabajar se basa principalmente en la colaboración voluntaria de profesores y personal administrativo, organizada de acuerdo con el principio de Autogestión, ya que los trabajadores pueden elegir las iniciativas en las que desean participar, y sus funciones en estas iniciativas son cambiantes y flexibles.

Este enfoque de autogestión también se aplica a la hora de organizar la formación del propio personal del Conservatorio; siempre que un pequeño grupo de al menos 3 personas propone organizar una sesión de formación, esta se acepta y se lleva a la práctica.

En el caso de los profesores, la autogestión se extiende también a la organización de su propio tiempo de trabajo. Además de asistir a algunas reuniones fijas necesarias para llevar a cabo las actividades relacionadas con las enseñanzas musicales profesionales, disfrutaban de horarios de trabajo flexibles, donde todos respetan las agendas de los demás.

Con el fin de fomentar esta actitud de autogestión, el Conservatorio adoptó algunas iniciativas para minimizar los signos de estatus asociados a la jerarquía, como la provisión de plazas de aparcamiento compartidas para uso universal, en lugar de reservarlas para la dirección.

Junto con la Autogestión, el Conservatorio también trabajó en la dimensión de la Plenitud, ofreciendo formación frecuente sobre contenidos humanistas como la comunicación no violenta o prácticas de mediación periódicas llevadas a cabo por profesionales externos. Esto iba acompañado de medidas para promover la apertura y la transparencia, como la instalación de paredes y puertas de cristal.

Al ser una institución municipal y, por tanto, sujeta a los reglamentos y procedimientos administrativos establecidos para el sector público, uno de los principales retos a los que se enfrentó el Conservatorio fue el de aplicar la nueva forma de trabajar sin infringir las normas. Aunque no siempre fue posible introducir todos los cambios deseados, el Conservatorio pudo al menos modificar el proceso de reclutamiento para incluir una entrevista, con el fin de tener en cuenta las aptitudes interpersonales (“soft skills”) y la adecuación del candidato a la cultura organizativa, junto con sus capacidades técnicas.

Aunque la transformación del Conservatorio iniciada por David Martí no estuvo guiada de manera explícita por el marco de referencia de las Organizaciones Teal, resulta notable señalar el alineamiento existente entre ese marco y la experiencia y aspiraciones de Martí, que él mismo destacaría al prologar la edición española de la obra de Laloux. En este sentido, de acuerdo con Martí, la aplicación de los

principios Teal de Plenitud y Propósito evolutivo al sector público no deberían ofrecer dificultades, al menos en principio, ya que no existen normas que impidan el uso de las prácticas que los materializan.

### **5.1.1.3. Unidad A.2 de la Agencia Ejecutiva para pymes de la Comisión Europea (EASME)**

El caso de la unidad A.2 de EASME se estudió principalmente a partir de información primaria obtenida directamente de entrevistas con Bernd Reichert y miembros de su equipo, así como de documentos internos relativos a la introducción de prácticas de gestión innovadoras facilitados por estos. También se utilizó la información secundaria disponible, que incluyó estudios previos sobre este caso (De Bruin, Prieto Tovar, & Pelland, 2017) y otras entrevistas con Bernd Reichert (Slade, 2017).

La Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME) fue creada por la Comisión Europea en 2014 para gestionar en su nombre varios programas de la UE en los ámbitos de apoyo a las pymes e innovación, medio ambiente, acción por el clima, energía y asuntos marítimos.

En el momento de la creación de la agencia, Bernd Reichert fue nombrado jefe de la unidad A.2, responsable de la gestión de uno de los instrumentos destinados a las pymes, el programa acelerador para pequeñas empresas innovadoras en Europa.

Al tener que crear una unidad completamente nueva desde cero, Reichert decidió aplicar un enfoque de gestión participativa, utilizando como referencia el marco de Organizaciones Teal de Laloux. Esto implicaba pasar de una cultura jerárquica a una cultura de autogestión, basada en la confianza y la libertad, en la que se considera que los propios trabajadores son las personas mejor situadas para determinar el momento y el lugar más adecuados para trabajar, y se les empodera para tomar decisiones por sí mismas. Situando la prioridad en la realización del trabajo más que en identificar dónde y cuándo se lleva a cabo, se concedió a los miembros de la unidad tanto tiempo de trabajo flexible y teletrabajo como deseaban.

La gestión participativa se combinó con un programa de mejora continua, en el que las personas examinan continuamente sus procedimientos y procesos de trabajo para identificar ámbitos donde se puede aumentar la eficiencia e intentar

mejorarlos. Este programa incluía nuevas prácticas en tres ámbitos diferentes: mejora de los procesos, eficiencia personal y desarrollo organizativo.

Las prácticas de mejora de procesos tenían por objeto remodelar los procesos operativos básicos y aumentar el desempeño de la unidad. Entre estas prácticas, las más exitosas fueron el establecimiento de objetivos de proyecto y cargas de trabajo mensurables, la comunicación sistemática con las empresas destinatarias de los programas para detectar qué servicios consideran útiles y cuáles no, y la evaluación de las iniciativas de mejora utilizando una matriz de beneficios y esfuerzo.

En cuanto a la eficiencia personal, las nuevas prácticas implicaron cambiar el modo en que se celebraban las reuniones, evitando las reuniones formales convocadas por el jefe, y reuniéndose solo cuando los miembros del equipo consideran que hay algo que debe debatirse en el seno del grupo. También mejoraron la forma en que se almacenaba la información, cómo se gestionaban los correos electrónicos, evitando utilizarlos con fines de información general y la forma en que colaboraban en proyectos comunes.

En cuanto al desarrollo organizativo, trabajaron en el fomento de la autoorganización y la toma de decisiones autónoma, sin descripciones formales de puestos de trabajo, con la expectativa de que los miembros del equipo aprenderían sobre toda la gama de actividades de la unidad y encontrarían los roles más adecuados para ellos.

Gracias a este marco de mejora continua, la unidad pudo reducir en más de la mitad el tiempo necesario para firmar el acuerdo de subvención en el programa acelerador de empresas, lo que permitió a las empresas beneficiarias obtener apoyo antes.

Una parte importante de la cultura que Reichert intentó implantar en la unidad A.2 estaba relacionada con el desarrollo personal, invirtiendo en coaching interno y externo, y dando a las personas la libertad para desarrollarse en ámbitos que no estaban directamente relacionados con su trabajo en la unidad, en función de sus intereses, aunque ello pudiera llevarlos a dejar la unidad un día para trasladarse a una posición externa más cercana a sus aspiraciones. En este sentido, todos los miembros de la unidad disponían de la posibilidad de asistir a cursos de formación sobre cualquier tema (dentro del catálogo de formación de la organización, pero también accesibles a través de formación externa), independientemente de sus

funciones en ese momento, y podían asistir a ellos una vez acordadas con el equipo medidas para garantizar la continuidad de las actividades durante su ausencia.

En relación con el desarrollo personal, la unidad también prestó atención a la dimensión de Plenitud del marco de las Organizaciones Teal, ofreciendo diferentes oportunidades para aumentar el bienestar de su personal, como clases de yoga y meditación. En este sentido, introdujeron encuestas diarias de autosatisfacción como herramienta para recabar las opiniones de los equipos sobre su felicidad en el trabajo.

Dado que la unidad no existía anteriormente, la incorporación de colegas que funcionaran bien en el marco de la gestión participativa era de gran importancia, por lo que el reclutamiento resultó ser un reto. Aunque la unidad estaba limitada por el Estatuto de los funcionarios de la UE, que establece cómo se gestionan los procesos de recursos humanos en la Administración de la UE, pudo introducir algunos cambios para dar más participación al equipo en el proceso de reclutamiento. Los nuevos miembros tuvieron que pasar formalmente por un panel como en el procedimiento habitual, pero también fueron entrevistados por el equipo para comprobar su adecuación a la cultura de la unidad, especialmente en lo que se refiere a sus opiniones sobre la autogestión.

A pesar de los intentos de Reichert y su equipo de difundir los beneficios de su forma de trabajar a otras personas de EASME, las tensiones con otras áreas de la agencia que trabajaban de la manera tradicional fueron frecuentes. Los cambios también generaron resistencias internas en la propia unidad, especialmente en lo que se refiere al avance hacia la autogestión, debido a la falta de voluntad de algunos miembros del equipo para asumir las responsabilidades asociadas con una mayor autonomía.

En 2018, con la llegada de un nuevo equipo directivo menos favorable hacia la gestión participativa promovida por Reichert, y con la introducción de cambios en los programas bajo la responsabilidad de la unidad que cuestionaban su continuidad, la experiencia de innovación llegó a su fin. Reichert abandonó EASME en verano de 2018 y, aunque la cultura de autogestión pervivió durante algún tiempo, la salida de otras personas clave de la unidad en los meses siguientes hizo que la sostenibilidad de la iniciativa dejara de ser posible.

#### 5.1.1.4. Tribunal de Cuentas Europeo

Al igual que en el caso de EASME, la experiencia del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea se estudió principalmente a partir de información primaria, proveniente de las entrevistas con el Secretario General de la institución, Eduardo Ruiz, y la Directora de Información, entorno de trabajo e innovación, Magdalena Cordero, así como de los documentos internos relativos a la reforma facilitados por ellos. También se utilizaron fuentes de información secundaria de acceso público como la revista del Tribunal (Tribunal de Cuentas Europeo, 2015) y los distintos informes anuales.

Para poder anticipar y responder a los retos rápidamente cambiantes del entorno social, político y económico de la UE, el Tribunal de Cuentas Europeo decidió en marzo de 2014 reorganizar la forma en que trabajaba mediante la aplicación de un programa de reforma.

El principal objetivo de esta reforma era el de aumentar la relevancia de la institución en la mejora de la rendición de cuentas de la UE, reforzando sus capacidades para ofrecer productos de auditoría. Para ello, la reforma incluyó acciones que abarcaban seis elementos principales:

1. Reestructuración del Tribunal de Cuentas para convertirse en una organización basada en tareas. Esto implicaba la creación de mecanismos para asignar los recursos de forma rápida y flexible a las tareas de auditoría más relevantes. Para ello, el Tribunal pasó de una organización basada en unidades de auditoría, responsables de un ámbito de auditoría específico, a disponer de un fondo común de recursos asignados a las Salas de Auditoría. En la práctica, esto significaba la extinción de la unidad y la función de jefe de unidad, y su sustitución por equipos temporales de auditoría, compuestos por auditores y personal de apoyo procedentes de ese fondo común, y dirigidos por un jefe de tarea de auditoría.
2. Optimización de los procesos de auditoría. Esto implicaba la adopción de un conjunto de medidas para presentar informes de auditoría más rápidamente y proporcionar a las principales partes interesadas información de alta calidad, como: (i) utilización de informes especiales rápidos con procedimientos más sencillos, siempre que fuera viable y necesario; (ii) trabajos preparatorios más cortos para las tareas de auditoría; (iii) mejora de los documentos de planificación de la auditoría para centrarse en las cuestiones fundamentales; (iv) sustitución de la declaración de constataciones preliminares por cartas de

- gestión más breves, en menor número y más factuales; (iv) fomento del uso de comunicaciones electrónicas; (v) procedimientos más cortos para la aclaración de las constataciones con el auditado; (vi) un informe anual rediseñado.
3. Implantación de una estrategia de comunicación y relaciones con las partes interesadas. Empezando por la designación de un portavoz y la creación de una unidad de comunicación y relaciones institucionales, la estrategia incluía medidas para mejorar la comunicación externa e interna (actuando en publicaciones, sitios web en Internet e Intranet, bases de datos de las partes interesadas, identidad visual corporativa, etc.), prestando especial atención a la introducción de mecanismos para recabar las opiniones de las partes interesadas a fin de definir el programa de auditoría.
  4. Actualización del marco de gobernanza. Esto incluía la modificación del Reglamento interno y de las normas de desarrollo del Tribunal para reflejar los cambios en la organización y la forma de trabajar, la creación de un nuevo sistema de programación y la adopción de un nuevo marco ético.
  5. Renovación de los sistemas y herramientas de tecnología de la información y recursos humanos, con el fin de apoyar los cambios deseados. En cuanto al sistema de recursos humanos, se analizaron y rediseñaron varios elementos, con el objetivo de mejorar la motivación y el desarrollo profesional a través de trayectorias de carrera variables y medidas de crecimiento personal: reclutamiento e integración de nuevos auditores, formación, evaluación del desempeño, desarrollo y promoción profesional, recompensas e incentivos, y capacidades de liderazgo de equipos.
  6. Desarrollo de un marco global para la gestión del conocimiento, basado en una cultura de creación e intercambio de conocimiento. Aprovechando la experiencia de su personal, el Tribunal trató de captar, canalizar y utilizar esta experiencia a través de grupos de expertos en políticas públicas. Estos grupos contaron con el apoyo de herramientas de gestión del conocimiento e inventario de capacidades, así como de formación y eventos de difusión interna y externa. Además, la creación y el intercambio de conocimiento se alinearon con el desarrollo profesional, ya que se animó al personal, mediante reconocimiento y recompensas, a ampliar y desarrollar sus conocimientos cambiando entre diferentes temas a medida que avanzaban en sus carreras.

Tras un período transitorio, la organización empezó a funcionar en el marco del nuevo marco el 1 de enero de 2016. A partir de entonces, el Tribunal ha mostrado

un progreso constante en su desempeño en lo que respecta a la entrega de los informes de auditoría previstos: el 65 % de los informes previstos se entregaron a tiempo en 2017, el 93 % en 2018 y el 100 % en 2019.

La nueva organización basada en tareas se encuentra en la actualidad plenamente implantada en el Tribunal. Apoyándose en ella, el Tribunal se ha marcado tres prioridades estratégicas para el periodo 2021-2025: (i) Mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y las disposiciones en materia de auditoría en todas las modalidades de acción de la UE; (ii) Dirigir las auditorías a los ámbitos y temas en los que el Tribunal pueda aportar el mayor valor añadido; (iii) Proporcionar garantías de auditoría sólidas, en un entorno complejo y cambiante.

Para lograr los objetivos anteriores, la gestión de Recursos Humanos en el Tribunal se centrará en tres áreas principales: (i) contratar, desarrollar y retener personal altamente cualificado, con elevados conocimientos y capacidades, y mantener su compromiso y motivación a lo largo de su carrera profesional; (ii) fomentar el bienestar del personal creando un entorno de trabajo seguro y atractivo, prestando apoyo al personal, garantizando fórmulas de trabajo flexibles y facilitando la transición de un lugar de trabajo físico a otro virtual; (iii) promover la transformación digital, adaptándose a la nueva realidad híbrida y utilizando nuevas tecnologías para modernizar tanto los aspectos organizativos relacionados con la auditoría como los no relacionados con la auditoría, simplificar los procedimientos y aumentar la productividad.

### 5.1.2. Resumen y comparación de las principales características

Tal como se ha mencionado anteriormente, de la Tabla 11 a la Tabla 15 se presentan de forma resumida y comparada las principales características de los cuatro casos.

Tabla 11: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Estructura organizativa

| Caso  | Principales características de la estructura organizativa  |
|-------|--|
| SPFSS | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización basada en equipos autoorganizados</li> <li>• Estructura aplanada, suprimiendo varias capas de la jerarquía</li> <li>• Prácticas eficaces de gestión de reuniones</li> <li>• Los empleados pueden utilizar parte de su tiempo para participar en proyectos de innovación</li> </ul> |

| Caso                                 | Principales características de la estructura organizativa  |
|--------------------------------------|--|
| Conservatorio Municipal de Barcelona | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos estructuras paralelas: una burocrática y jerárquica, vinculada a las obligaciones legales del Conservatorio (enseñanza musical reglada) y la otra flexible y ágil, vinculada a la promoción de la música como servicio ciudadano</li> <li>• Los profesores pueden utilizar parte de su tiempo para participar en las iniciativas de promoción de la música de su elección</li> </ul>  |
| EASME A.2                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Basada en equipos autogestionados, compuestos por entre 5 y 12 personas</li> <li>• La carga de trabajo, las suplencias (“back-ups”), las tareas y la evaluación del desempeño se organizan sobre la base de los equipos autogestionados, no de forma individual.</li> </ul>   |
| Tribunal de Cuentas Europeo          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definida como una organización ágil basada en tareas, apoyada por prácticas de gestión sencilla (“lean management”) y de intercambio de conocimientos.</li> <li>• Supresión de unidades (y jefes de unidad correspondientes) y asignación de personal a un “pool” de recursos, aunque siguen existiendo vínculos administrativos con las Salas de Auditoría y Direcciones</li> <li>• Equipos de auditoría flexibles, con roles de liderazgo cambiantes</li> </ul> |

Tabla 12: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Procesos de Recursos Humanos

| Caso                                 | Principales características relativas a los procesos de Recursos Humanos  |
|--------------------------------------|---|
| SPFSS                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Horarios y lugares de trabajo flexibles, facilitados por la digitalización</li> <li>• Los empleados son evaluados en función de su desempeño, en lugar de su tiempo de trabajo</li> <li>• Evaluación ascendente (“bottom-up”) de los directivos</li> </ul>   |
| Conservatorio Municipal de Barcelona | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprueban y organizan sesiones de formación propuestas por al menos 3 colegas</li> <li>• Los profesores disfrutan de horarios de trabajo flexibles</li> <li>• Procesos de selección de profesores adaptados a la cultura de la organización</li> </ul>   |
| EASME A.2                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El equipo participa en el proceso de selección entrevistando a los candidatos preseleccionados</li> <li>• Descripciones de puestos de trabajo poco detalladas</li> <li>• Teletrabajo y horario flexible *</li> <li>• La unidad apoya la formación no solo relacionada con el trabajo real y la función actual, sino también con los intereses y expectativas personales</li> </ul> |

| <b>Caso</b>                 | <b>Principales características relativas a los procesos de Recursos Humanos</b>   |
|-----------------------------|---|
| Tribunal de Cuentas Europeo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de integración de nuevos auditores con rotación a través de diferentes Salas de Auditoría</li> <li>• Aportaciones de los miembros del equipo en las evaluaciones del desempeño</li> <li>• Rotación basada en los conocimientos, las capacidades, los intereses y las necesidades de desarrollo</li> <li>• Teletrabajo y horario flexible *</li> <li>• Premios de reconocimiento del desempeño que pueden utilizarse como créditos de formación</li> </ul> |

\* con arreglo a las normas del Estatuto de los funcionarios de la UE

Tabla 13: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Prácticas diarias

| <b>Caso</b>                          | <b>Principales características relativas a las prácticas diarias</b>   |
|--------------------------------------|--|
| SPFSS                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición del espacio de trabajo vinculada a la actividad, no a la jerarquía</li> <li>• No hay oficinas asignadas a las personas (incluida la alta dirección), sino espacios que promueven la concentración, la creatividad y el contacto entre colegas</li> <li>• Las decisiones las toman, en la medida de lo posible, los propios empleados, que participan en un proceso continuo para diseñar el futuro de la organización</li> <li>• Todo el personal participa en la definición de la estrategia</li> <li>• Los valores del SPFSS se han traducido en comportamientos concretos en la práctica cotidiana a través de un proceso participativo</li> </ul> |
| Conservatorio Municipal de Barcelona | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código deontológico, que incluye actitudes y valores orientativos, creado con la participación de los trabajadores</li> <li>• Plazas de aparcamiento para uso universal, independientemente del nivel jerárquico</li> <li>• Prácticas de meditación periódicas abiertas a todos</li> <li>• Muros y puertas de cristal para fomentar la apertura y la transparencia</li> </ul>   |

| <b>Caso</b>                 | <b>Principales características relativas a las prácticas diarias</b>  |
|-----------------------------|---|
| EASME A.2                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización del marco de Laloux como guía para el desarrollo organizativo</li> <li>• Todos los miembros del equipo son formados en liderazgo participativo</li> <li>• Los talleres interactivos se utilizan en todos los eventos internos y externos</li> <li>• Prácticas de coaching interno y externo</li> <li>• Encuestas de autosatisfacción</li> <li>• Oficinas abiertas</li> <li>• Se anima a los compañeros a llevar sus aficiones y hobbies al equipo</li> </ul> |
| Tribunal de Cuentas Europeo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos piloto para la introducción de espacios abiertos de oficina</li> <li>• Espacios de colaboración y salas de reunión de innovación para apoyar el intercambio de ideas (“brainstorming”)</li> <li>• Iniciativas de bienestar autogestionadas por el personal</li> <li>• ECALab, laboratorio de innovación para aplicar la tecnología a las necesidades de auditoría</li> <li>• Progreso hacia una cultura del «derecho a experimentar»</li> </ul>                |

Tabla 14: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Surgimiento, resiliencia y sostenibilidad

| <b>Caso</b>                          | <b>Principales características relativas al surgimiento de la innovación organizativa, su resiliencia y su sostenibilidad</b>   |
|--------------------------------------|---|
| SPFSS                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación organizativa impulsada en 2006 por la necesidad de atraer a los jóvenes para garantizar la sostenibilidad del servicio</li> <li>• La innovación se ha arraigado y se ha mantenido. En la actualidad, el SPFSS se presenta como un servicio público moderno e inspirador, una organización en constante evolución y que aspira a aprender y ser feliz, sexy, ágil, colaborativa y responsable</li> </ul>           |
| Conservatorio Municipal de Barcelona | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación desencadenada por el nombramiento de un nuevo gestor tras una crisis institucional a principios de 2000</li> <li>• Se utilizaron «huecos» en la estructura y los procesos burocráticos para empezar a experimentar con prácticas de innovación, aunque persiste la fricción entre ambos mundos</li> <li>• El cambio en el liderazgo se percibe como una preocupación importante para la sostenibilidad</li> </ul> |

| <b>Caso</b>                 | <b>Principales características relativas al surgimiento de la innovación organizativa, su resiliencia y su sostenibilidad</b>   |
|-----------------------------|---|
| EASME A.2                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación activada por el gestor que encabezó la unidad en 2014, cuando comenzó la agencia</li> <li>• Las tensiones con otros ámbitos de la agencia que trabajaban de la manera tradicional eran frecuentes</li> <li>• La falta de voluntad de algunos miembros del equipo para asumir responsabilidades se percibe como un obstáculo para la autogestión</li> <li>• La sostenibilidad está cuestionada, ya que el promotor de la iniciativa y otras personas clave han abandonado la unidad</li> </ul> |
| Tribunal de Cuentas Europeo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación como parte de un amplio programa de reforma implantado en 2016</li> <li>• Proceso desencadenado por la crisis económica de 2007 y la necesidad de presentar puntualmente informes de auditoría sobre nuevos ámbitos</li> <li>• Innovación respaldada por una interpretación flexible del Estatuto de los funcionarios de la UE</li> <li>• Sostenibilidad vinculada a la reflexión sobre los resultados obtenidos</li> </ul>   |

Tabla 15: Resumen de las características de los cuatro casos analizados. Efecto sobre el desempeño

| <b>Caso</b>                          | <b>Principales características relativas al efecto sobre el desempeño</b>  |
|--------------------------------------|--|
| SPFSS                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El atractivo del SPFSS para los recién llegados al servicio público belga aumentó. En 2002, solo el 18 % estaba dispuesto a trabajar allí, mientras que en 2016 era el destino preferido, con un 93 % de solicitudes de ingreso</li> <li>• Aumentos constantes de la productividad de dos dígitos (23 % en 2009, primer año de transformación, 11 % en 2010, 15 % en 2011)</li> </ul>                               |
| Conservatorio Municipal de Barcelona | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La innovación permitió revitalizar una institución en declive</li> <li>• Las capacidades de los estudiantes mejoraron con más práctica y formación en ámbitos complementarios</li> <li>• Se crearon nuevas fuentes de motivación para los profesores</li> <li>• La música se acercó a los ciudadanos mediante actividades como cursos abiertos, conciertos gratuitos o la radio online del Conservatorio</li> </ul> |
| EASME A.2                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La innovación organizativa permitió una mejora significativa en uno de los principales procesos de la unidad (subvenciones concedidas a las pymes), ya que el plazo para la concesión de subvenciones se redujo de 8 a 3 meses</li> </ul>   |

| Caso                        | Principales características relativas al efecto sobre el desempeño   |
|-----------------------------|--|
| Tribunal de Cuentas Europeo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se alcanzó el objetivo de reducir la plantilla en un 5 %</li> <li>• Se redujo el tiempo necesario para presentar los informes de auditoría</li> <li>• Se elaboraron más informes de auditoría que fueron bien recibidos por las partes interesadas</li> </ul> |

### 5.1.3. Interpretación de los resultados

Al observar de manera comparada las características de los cuatro casos estudiados, se pueden observar diferencias notables entre ellos, pero también la existencia de pautas comunes.

En cuanto a las divergencias entre casos, las principales diferencias aparecen en los siguientes aspectos del proceso de cambio organizativo asociado a la introducción de las innovaciones:

- **Amplitud del cambio:** En tres de los casos (SPFSS, Conservatorio Municipal y Tribunal de Cuentas), las innovaciones afectaron a toda la organización, mientras que en uno de ellos (EASME.A2) las innovaciones solo se introdujeron en una pequeña parte de la misma (una de las 8 unidades de la agencia). Asimismo, el número de personas afectadas por el cambio organizativo en los cuatro casos varía; mientras que el personal del Conservatorio y de la EASME.A2 ascendía a unas 80 personas, el personal del SPFSS y del Tribunal de Cuentas era aproximadamente diez veces superior (alrededor de 700 en el caso del SPFSS y 830 en el del Tribunal de Cuentas).
- **Exhaustividad del cambio:** Considerando en qué medida las tres dimensiones del cambio analizadas en la investigación (estructura organizativa, procesos de recursos humanos y prácticas diarias) se vieron afectadas por la transformación organizativa, el SPFSS parece haber introducido un cambio más equilibrado, con innovaciones profundas en los tres ámbitos. Las innovaciones en EASME.A2 también afectaron sistemáticamente a los tres ámbitos, aunque probablemente no de una manera tan revolucionaria como en el caso del SPFSS. Sin embargo, en el caso del Conservatorio y del Tribunal de Cuentas, las principales innovaciones se centraron más en un ámbito (prácticas cotidianas en el

Conservatorio, estructura organizativa en el Tribunal de Cuentas) que en el resto.

- Liderazgo del cambio: En el caso de EASME.A2 y del Conservatorio, la innovación organizativa comenzó principalmente por la visión y el compromiso de un único individuo, que lideró la implantación de los cambios previstos. En el caso del SPFSS y del Tribunal de Cuentas, aunque esto pudo haber ocurrido también al comienzo del proceso de transformación, el cambio se adoptó rápidamente y contó con el apoyo del equipo de dirección, por lo que el liderazgo permaneció más distribuido.
- Foco en los principios Teal: La Autogestión parece ser el único rasgo de las Organizaciones Teal que está presente en los cuatro casos, aunque con diferentes niveles de intensidad: más alto en el SPFSS, con la supresión de varios niveles jerárquicos, y menor en el Conservatorio, con la Autogestión solamente en parte de sus actividades, situándose EASME.A2 y el Tribunal de Cuentas en un lugar intermedio. La Plenitud también está presente de algún modo en las prácticas cotidianas del Conservatorio y de EASME.A2, y tal vez en el SPFSS, pero no parece ser un principio rector para el Tribunal de Cuentas. En cuanto al Propósito evolutivo, este puede reconocerse en el SPFSS con las prácticas participativas para definir la estrategia y con los comportamientos que implementan sus valores, así como en el Conservatorio con la preparación del código deontológico y con el surgimiento, de manera orgánica y sin una planificación estratégica previa, de diversas iniciativas para acercar el Conservatorio y la música a la ciudadanía sin apenas conexión entre sí.

En cuanto a las pautas comunes, en los cuatro casos se pueden encontrar los siguientes elementos:

- La existencia de un evento activador (creación de una nueva organización, llegada de un nuevo gestor, necesidad de responder a una crisis interna o externa) que desencadena el cambio organizativo, cambio que incluye la implantación de un conjunto de prácticas innovadoras alineadas con los principios Teal.
- La apertura y el compromiso de los líderes para experimentar nuevas formas de trabajo como motor de mejora.

- Un enfoque pragmático y oportunista para aprovechar las lagunas que dejan las normas y los procedimientos para introducir nuevas prácticas.

La experiencia de estas cuatro organizaciones muestra también que la sostenibilidad de las innovaciones no está garantizada, debido a la existencia de varios factores que pueden amenazar su continuidad:

- La dependencia de los líderes que pusieron en marcha el proceso de cambio y que lo continúan apoyando.
- La resistencia de los miembros que no están convencidos por los nuevos métodos.
- El rechazo a lo que es diferente, debido al exotismo de las nuevas prácticas, que puede aparecer en otros ámbitos de la organización o en los principales responsables de la toma de decisiones.

En cuanto al desempeño organizativo, si bien su medición en el sector público es una cuestión difícil y controvertida, como se ha expuesto con anterioridad, en los cuatro casos estudiados existen evidencias de efectos positivos de las innovaciones organizativas sobre algunos de los indicadores de desempeño de las organizaciones analizadas.

Además de para poner de manifiesto sus similitudes y diferencias, el estudio de casos sirvió, tal como se mencionó en el apartado de la metodología donde se describe el cuestionario a empleados públicos, para contrastar la selección de las prácticas organizativas incluidas en él. En este sentido, se buscó asegurar que los ítems del cuestionario se correspondieran con prácticas relevantes (tanto por estar implantadas en cierta medida en la organización como bajo consideración para su futura implantación) para al menos alguno de los casos estudiados.

Como se puede observar en la Tabla 16, la mayoría de los ítems escogidos aparecen reflejados de alguna manera en los cuatro casos analizados, y algunos de ellos como la estructura menos jerárquica, la descentralización en la toma de decisiones, y la flexibilidad en el horario de trabajo en todos los casos. En cuanto a los dos ítems que no tienen correspondencia con ninguno de los casos, Gestión del fracaso y Celebraciones, se optó por incluirlos en el cuestionario al considerar que pueden ser relevantes para las administraciones públicas (a la postre, se trata de prácticas

que pueden ser usadas por organizaciones tanto del sector público como privado), a pesar de no tener evidencia explícita de su uso en los casos estudiados.

Tabla 16: Relevancia de las prácticas Teal del cuestionario en los casos de innovación organizativa.

| #  | Ítem / Práctica Teal                                  | Casos en los que es relevante                        |
|----|---|--|
| 1  | Estructura jerárquica o plana                         | SPFSS, Conservatorio, EASME A.2, Tribunal de Cuentas |
| 2  | Toma de decisiones centralizada                       | SPFSS, Conservatorio, EASME A.2, Tribunal de Cuentas |
| 3  | Reuniones internas de coordinación                    | SPFSS, Conservatorio, EASME A.2                      |
| 4  | Optimización de reuniones                             | SPFSS, EASME A.2                                     |
| 5  | Descripción del puesto fija                           | EASME A.2  |
| 6  | Ajuste de los roles                                   | SPFSS, EASME A.2                                     |
| 7  | Flexibilidad de lugar de trabajo                      | SPFSS, EASME A.2, Tribunal de Cuentas                |
| 8  | Flexibilidad de horario de trabajo                    | SPFSS, Conservatorio, EASME A.2, Tribunal de Cuentas |
| 9  | Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | SPFSS, Conservatorio, EASME A.2                      |
| 10 | Conocimiento de la cultura                            | Tribunal de Cuentas                                  |
| 11 | Responsabilidad sobre la formación                    | Conservatorio, EASME A.2                             |
| *  | Participación de compañeros en evaluación             | SPFSS  |
| *  | Desarrollo personal en evaluación                     | EASME A.2  |
| 12 | Compartición de información                           | Tribunal de Cuentas                                  |
| 13 | Toma de decisiones inclusiva                          | SPFSS  |
| 14 | Escucha a los participantes en las reuniones          | Conservatorio  |
| 15 | Gestión del conflicto                                 | Conservatorio  |
| 16 | Gestión del fracaso                                   | N/A  |
| 17 | Debate sobre valores                                  | Conservatorio  |
| 18 | Desarrollo del sentido de comunidad                   | EASME A.2  |
| 19 | Valores en la práctica diaria                         | Conservatorio  |
| 20 | Propósito y alineamiento con los valores              | Conservatorio  |
| 21 | Celebraciones   | N/A  |
| 22 | Personalización del entorno de trabajo                | SPFSS  |
| 23 | Entorno de trabajo como símbolo de estatus            | SPFSS, Conservatorio                                 |

#### 5.1.4. Otras experiencias de interés

Además de los casos descritos anteriormente, la investigación examinó otras experiencias pioneras de incorporación de prácticas Teal en organizaciones del sector público, que fueron finalmente descartadas del estudio de casos por la dificultad para obtener información suficiente. Entre ellas, destacan los dos casos que se describen a continuación, en los que la introducción de estas prácticas logró

mejorar de manera significativa tanto el desempeño como la satisfacción de los empleados.

### **5.1.4.1. Servicio Público Federal de Movilidad y Transportes**

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

### **5.1.4.2. Servicio de Protección de la Infancia y Juventud del área de Ámsterdam**

Un nuevo ejemplo de transición hacia una organización basada en equipos autogestionados, característica del paradigma Teal, puede encontrarse en los Países Bajos, en el Servicio de Protección de la Infancia y Juventud del área de Ámsterdam (OECD, Government at a Glance 2017, 2017). El cambio de un modelo basado en las actuaciones aisladas de los diferentes especialistas a otro basado en la creación de equipos de trabajo centrados en el tratamiento de cada caso individual, donde cada equipo tiene libertad para examinar sus prácticas y decidir nuevos enfoques en su forma de trabajar, ha permitido tanto mejorar la calidad de los servicios públicos prestados, con una disminución del 50% en el número de casos en que los menores tienen que ser retirados de sus familias, como reducir los costes, con ahorros de 30 millones de euros anuales, además de lograr que el servicio fuera elegido en 2015 como la mejor organización del sector público en los Países Bajos.

## **5.2. Estudio del grado y las pautas de implantación de las prácticas Teal**

Tal como se ha explicado en el capítulo de metodología, el estudio de la implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas, incluyendo el contraste de la hipótesis de investigación 1, se llevó a cabo mediante

el análisis estadístico de las respuestas al cuestionario utilizado en la encuesta genérica a empleados públicos, e incluyó un análisis por tipo de administración y un análisis factorial.

Esta hipótesis asume que existen prácticas Teal, esto es, prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas, en las administraciones públicas españolas, pero su implantación es muy limitada.

Los resultados de ambos análisis, junto con los estadísticos descriptivos de las respuestas, se presentan en los apartados siguientes.

### 5.2.1. Estadísticos descriptivos

Los estadísticos descriptivos (media y desviación típica) por tipo de administración para los 23 ítems asociados a la implantación de prácticas Teal que se han analizado se presentan en la Tabla 18, mientras que, para facilitar la interpretación de dicha tabla, la Tabla 17 lista esos ítems. La Tabla 18 también presenta los resultados del análisis de las hipótesis de normalidad dentro de los grupos, realizado mediante el examen de los coeficientes de asimetría y curtosis, así como la homogeneidad de la varianza, realizado mediante el ensayo de Levene (Levene, 1960; Field, Miles, & Field, 2012; Aldás & Uriel, 2017).

Tabla 17: Ítems para la medida del grado de implantación de prácticas Teal

| Categoría   | #  | Ítem  | Principio Teal asociado       |
|---|----|---|-------------------------------|
| Estructura, distribución del trabajo y coordinación | 1  | Estructura jerárquica o plana                         | Autogestión                   |
|   | 2  | Toma de decisiones centralizada                       | Autogestión                   |
|   | 3  | Reuniones internas de coordinación                    | Autogestión                   |
|   | 4  | Optimización de reuniones                             | Plenitud                      |
|   | 5  | Descripción del puesto fija                           | Autogestión, Plenitud         |
|   | 6  | Ajuste de los roles                                   | Autogestión                   |
|   | 7  | Flexibilidad de lugar de trabajo                      | Plenitud                      |
|   | 8  | Flexibilidad de horario de trabajo                    | Plenitud                      |
| Prácticas de Recursos Humanos                       | 9  | Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | Plenitud, Propósito evolutivo |
|   | 10 | Conocimiento de la cultura                            | Plenitud                      |
|   | 11 | Responsabilidad sobre la formación                    | Plenitud                      |
| Participación y apertura                            | 12 | Compartición de información                           | Autogestión                   |
|   | 13 | Toma de decisiones inclusiva                          | Autogestión                   |
|   | 14 | Escucha a los participantes en las reuniones          | Plenitud                      |
|   | 15 | Gestión del conflicto                                 | Autogestión, Plenitud         |
|   | 16 | Gestión del fracaso                                   | Plenitud                      |
|   | 17 | Debate sobre valores                                  | Plenitud                      |

| Categoría             | #  | Ítem                                       | Principio Teal asociado |
|-----------------------|----|--|-------------------------|
| Propósito y comunidad | 18 | Desarrollo del sentido de comunidad        | Plenitud                |
|                       | 19 | Valores en la práctica diaria              | Plenitud                |
|                       | 20 | Propósito y alineamiento con los valores   | Propósito evolutivo     |
|                       | 21 | Celebraciones                              | Plenitud                |
|                       | 22 | Personalización del entorno de trabajo     | Plenitud                |
|                       | 23 | Entorno de trabajo como símbolo de estatus | Plenitud                |

Tabla 18: Estadísticos descriptivos por tipo de administración

| Ítem  | Media global (n=194) | Media Admin. estatal (n=99) | Media Admin. regional (n=23) | Media Admin. local (n=72) | Desviación Típica global (n=194) | Desviación Típica Admin. estatal (n=99) | Desviación Típica Admin. regional (n=23) | Desviación Típica Admin. local (n=72) |
|-------|----------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| 1     | <b>2,21</b>          | 2,04                        | 2,48                         | 2,35                      | <b>1,25</b>                      | 1,18                                    | 1,31                                     | 1,32                                  |
| 2     | <b>2,28</b>          | 2,16                        | 2,61                         | 2,33                      | <b>1,18</b>                      | 1,16                                    | 1,16                                     | 1,21                                  |
| 3     | <b>3,15</b>          | 3,02                        | 3,04                         | 3,36                      | <b>1,26</b>                      | 1,24                                    | 1,11                                     | 1,31                                  |
| 4     | <b>1,96</b>          | 1,87                        | 2,17                         | 2,01                      | <b>1,11</b>                      | 1,07                                    | 1,23                                     | 1,14                                  |
| 5     | <b>2,78</b>          | 2,71                        | 2,52                         | 2,96                      | <b>1,33</b>                      | 1,33                                    | 1,16                                     | 1,38                                  |
| 6     | <b>2,35</b>          | 2,43                        | 2,00                         | 2,33                      | <b>1,13</b>                      | 1,13                                    | 1,09                                     | 1,15                                  |
| 7     | <b>2,52</b>          | 2,48                        | 3,00                         | 2,40                      | <b>1,17</b>                      | 1,13                                    | 1,31                                     | 1,16                                  |
| 8     | <b>2,5</b>           | 2,43                        | 2,65                         | 2,54                      | <b>1,17</b>                      | 1,03                                    | 1,34                                     | 1,30                                  |
| 9 *** | <b>1,88</b>          | 2,13                        | 1,26 (*)                     | 1,72                      | <b>1,18</b>                      | 1,27                                    | 0,62                                     | 1,08                                  |
| 10    | <b>1,92</b>          | 2,12                        | 1,61                         | 1,74 (*)                  | <b>1,13</b>                      | 1,21                                    | 0,84                                     | 1,05                                  |
| 11    | <b>3,17</b>          | 3,04                        | 3,43                         | 3,26                      | <b>1,3</b>                       | 1,34                                    | 1,12                                     | 1,29                                  |
| 12    | <b>2,71</b>          | 2,57                        | 2,83                         | 2,88                      | <b>1,27</b>                      | 1,28                                    | 1,11                                     | 1,29                                  |
| 13    | <b>2,7</b>           | 2,55                        | 2,61                         | 2,94                      | <b>1,13</b>                      | 1,15                                    | 0,99                                     | 1,12                                  |
| 14    | <b>2,4</b>           | 2,22                        | 2,74                         | 2,53                      | <b>1,15</b>                      | 1,10                                    | 1,14                                     | 1,20                                  |
| 15    | <b>2,45</b>          | 2,41                        | 2,17                         | 2,60                      | <b>1,2</b>                       | 1,12                                    | 1,03                                     | 1,35                                  |
| 16    | <b>2,23</b>          | 2,12                        | 2,30                         | 2,36                      | <b>1,17</b>                      | 1,04                                    | 1,22                                     | 1,31                                  |
| 17    | <b>1,88</b>          | 1,74                        | 2,17                         | 1,97                      | <b>1,02</b>                      | 0,89                                    | 1,19                                     | 1,10                                  |
| 18    | <b>1,68</b>          | 1,71 (*)                    | 1,78                         | 1,61 (*)                  | <b>1,03</b>                      | 1,01                                    | 1,00                                     | 1,07                                  |
| 19    | <b>2,34</b>          | 2,43                        | 2,52                         | 2,14                      | <b>1,14</b>                      | 1,09                                    | 1,12                                     | 1,19                                  |
| 20    | <b>2,07</b>          | 2,03                        | 2,26                         | 2,06                      | <b>1,06</b>                      | 1,07                                    | 0,92                                     | 1,10                                  |
| 21    | <b>1,97</b>          | 2,19                        | 1,78                         | 1,72 (*)                  | <b>1,2</b>                       | 1,24                                    | 1,13                                     | 1,12                                  |
| 22    | <b>2,79</b>          | 2,78                        | 2,91                         | 2,78                      | <b>1,18</b>                      | 1,17                                    | 1,16                                     | 1,21                                  |
| 23    | <b>2,26</b>          | 2,06                        | 2,13                         | 2,57                      | <b>1,43</b>                      | 1,41                                    | 1,29                                     | 1,48                                  |

\*\*\* Test de Levene de homogeneidad de la varianza significativo con valor 0,001

· Test de Levene de homogeneidad de la varianza significativo con valor 0,1

(\*) Normalidad cuestionable debido a los elevados valores de los coeficientes de asimetría y curtosis

### 5.2.2. Análisis de la varianza por tipo de administración

Como muestran los estadísticos descriptivos, las hipótesis de normalidad dentro de los grupos y homogeneidad de la varianza solo son cuestionables para un pequeño número de elementos, por lo que se ha considerado razonable aceptar que los datos de la muestra cumplen las condiciones para realizar un análisis de la varianza por tipo de administración. El objetivo de dicho análisis es determinar si existen diferencias significativas entre los niveles de administración estatal, autonómico y local en España en la forma en que se implantan las prácticas Teal.

Para ello, se realizó inicialmente un análisis multivariante de la varianza (MANOVA). Los resultados de este análisis utilizando la traza de Pillai (Pillai, 1955; Denis, 2020) muestran que el tipo de administración tuvo un efecto significativo en el grado de implantación de las prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Teal,  $V = 0,44$ ,  $F(46, 340) = 2,07$ ,  $p < 0,001$ .

Para determinar dónde radica esta diferencia, se completó un análisis individual de la varianza (ANOVA) para cada uno de los 23 elementos, complementado con un análisis post-hoc que utiliza pruebas robustas para compensar las hipótesis potencialmente inadecuadas sobre las distribuciones de datos. Para estas pruebas robustas, se utilizó la función de R *mcppb20*, que utiliza un “Bootstrap” del percentil para calcular los valores p y recortar las medias del grupo (Field, Miles, & Field, 2012; Wilcox, 2012; Aldás & Uriel, 2017). La Tabla 19 muestra el resultado de este análisis ANOVA, en el que, a efectos de la interpretación de los resultados, solo se han tenido en cuenta valores significativos de 0,05 o inferiores.

Tabla 19: ANOVA

| Ítem | Valor F | Pr(>F) | Nivel de significación ANOVA | Diferencias encontradas entre grupos después de las pruebas robustas         |
|------|---------|--------|------------------------------|--|
| 1    | 1,88    | 0,16   |                              |  |
| 2    | 1,47    | 0,23   |                              | Regional vs. local (.)   |
| 3    | 1,64    | 0,20   |                              | Estatad vs. regional (*)   |
| 4    | 0,84    | 0,43   |                              |  |
| 5    | 1,23    | 0,30   |                              |  |
| 6    | 1,38    | 0,25   |                              | Regional vs. local (.)   |
| 7    | 2,37    | 0,10   | .                            | Estatad vs. local (*)  |
| 8    | 0,39    | 0,68   |                              |  |
| 9    | 6,44    | 0,00   | **                           | Estatad vs. regional (*)<br>Estatad vs. local (*)<br>Regional vs. local (**) |

| Ítem | Valor F | Pr(>F) | Nivel de significación ANOVA | Diferencias encontradas entre grupos después de las pruebas robustas |
|------|---------|--------|------------------------------|--|
| 10   | 3,48    | 0,03   | *                            | Estatad vs. regional (*)   |
| 11   | 1,16    | 0,32   |                              |  |
| 12   | 1,35    | 0,26   |                              |  |
| 13   | 2,73    | 0,07   | .                            | Estatad vs. regional (.)   |
| 14   | 2,66    | 0,07   | .                            | Estatad vs. regional (.)<br>Regional vs. local (*)                   |
| 15   | 1,19    | 0,31   |                              |  |
| 16   | 0,92    | 0,40   |                              |  |
| 17   | 2,26    | 0,11   |                              | Regional vs. local (.)   |
| 18   | 0,31    | 0,74   |                              |  |
| 19   | 1,78    | 0,17   |                              | Estatad vs. local (.)<br>Estatad vs. regional (*)                    |
| 20   | 0,44    | 0,64   |                              |  |
| 21   | 3,60    | 0,03   | *                            | Estatad vs. regional (**)  |
| 22   | 0,13    | 0,88   |                              |  |
| 23   | 2,78    | 0,06   | .                            | Estatad vs. regional (*)   |

Códigos de significación: '\*\*\*' 0,001 '\*\*' 0,01 '\*' 0,05 '.' 0,1

### 5.2.3. Estudio del grado de implantación de las prácticas Teal

El examen de los resultados anteriores (Tabla 18) muestra, en general, un bajo grado de implantación de las prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas entre las administraciones públicas españolas, con muy pocas diferencias significativas por tipo de administración.

Solo 2 de los 23 ítems obtuvieron un valor medio superior a 3 en la escala de 1 a 5, a saber, el ítem de Responsabilidad sobre la formación, con una media global de 3,17, y el de Reuniones internas de coordinación, con una media global de 3,15. Estos dos ítems representan, por tanto, las prácticas en las que los avances hacia las prácticas de las Organizaciones Teal son mayores. De ellos, solo las diferencias en la puntuación del ítem de Reuniones de coordinación interna entre la administración estatal y las administraciones regionales resultan ser estadísticamente significativas, aunque esta diferencia es muy pequeña (3,02 frente a 3,04).

Estos resultados sugieren que en las administraciones públicas españolas la responsabilidad sobre la formación se reparte a partes iguales entre los trabajadores y la organización (lo que es coherente con la práctica común en la Administración de permitir a los empleados inscribirse en cursos de un catálogo de formación corporativo), y que la coordinación interna se logra mediante una

combinación equilibrada de reuniones periódicas y ad hoc. En este sentido, la forma en que las administraciones públicas españolas gestionan la formación y las reuniones de coordinación parece estar más cerca de las Organizaciones Orientadas al logro - Naranjas o Pluralistas - Verdes que de las Organizaciones Conformistas - Ámbar que supuestamente ejemplifican.

Un segundo conjunto de ítems que presentan un avance relevante hacia las prácticas Teal está compuesto por los siete ítems que muestran valores medios inferiores a 3 e iguales o superiores a 2,5. Entre ellos, los valores más altos de este rango corresponden a estos cuatro ítems: Personalización del entorno de trabajo (media global de 2,79), Descripción del puesto fija (media global de 2,78), Compartición de información (media global de 2,71) y Toma de decisiones inclusiva (media global de 2,7), sin diferencias estadísticamente significativas entre los tipos de administración. Los valores más bajos de este conjunto corresponden a los ítems Flexibilidad de lugar de trabajo (media global de 2,52), Flexibilidad de horario de trabajo (media global de 2,5) y Conocimiento de la cultura (media global de 2,5), con la única diferencia significativa en el grado de implantación de la Flexibilidad de lugar de trabajo entre la administración estatal (2,48) y las administraciones locales (2,4).

Los resultados anteriores sugieren que los empleados de las administraciones públicas españolas tienen cierta libertad para personalizar su entorno de trabajo, posiblemente debido a la falta de normas que prescriban esta materia, así como cierta flexibilidad en la definición de sus responsabilidades laborales, lo que podría explicarse por las dificultades para mantener descripciones actualizadas de los puestos de trabajo.

Las puntuaciones relativamente elevadas de Compartición de información y Toma de decisiones inclusiva apuntan a un entorno de trabajo en el que los empleados reciben información pertinente, aunque no de manera consistente y sobre todos los temas, y participan en algunas de las decisiones; esto podría estar relacionado con las obligaciones de información y consulta de los trabajadores establecidas en la legislación administrativa y laboral española, pero también con la actitud de los mandos intermedios, que avanzan lentamente hacia unos hábitos de gestión más participativos.

El progreso de las prácticas Teal relacionadas con la flexibilidad en el horario y lugar de trabajo puede explicarse por los cambios organizativos introducidos a raíz de la pandemia de COVID-19, que trajeron consigo una implantación generalizada

del teletrabajo, algunos de los cuales todavía persisten; esto también explica la diferencia entre la administración estatal y las administraciones locales, ya que las administraciones locales, que prestan servicios públicos con una relación más directa con los ciudadanos, tienen más dificultades para diseñar puestos de trabajo adecuados para fórmulas de trabajo flexibles.

En cuanto al ítem de Conocimiento de la cultura, una explicación de su puntuación relativamente alta puede ser el hecho de que, en algunos procesos de reclutamiento, los candidatos seleccionados pueden elegir entre un conjunto de puestos abiertos y normalmente reunirse con las organizaciones que ofrecen esos puestos para conocerlos mejor antes de tomar una decisión.

Un tercer conjunto es el compuesto por los nueve ítems con valores medios inferiores a 2,5 y superiores a 2, en los que se pueden observar algunos avances hacia las prácticas Teal, aunque insuficientes para aprovechar los beneficios que estas pueden aportar. De ellos, cuatro ítems presentan valores superiores a 2,3: Gestión del conflicto (media global de 2,45); Escucha a los participantes en las reuniones (media global de 2,4), con una diferencia estadísticamente significativa entre las administraciones regionales y locales (2,74 frente a 2,53); Ajuste de los roles (media global de 2,35); y Valores en la práctica diaria (media global de 2,34), con una diferencia estadísticamente significativa entre la administración estatal y las administraciones regionales (2,43 frente a 2,52).

Los cinco ítems con los valores más bajos en este rango son Toma de decisiones centralizada (media global de 2,28); Entorno de trabajo como símbolo de estatus (media global de 2,26), con una diferencia estadísticamente significativa entre la administración estatal y las administraciones regionales (2,06 frente a 2,13); Gestión del fracaso (media global de 2,23); Estructura jerárquica o plana (media global de 2,21); y Propósito y alineamiento con los valores (media global de 2,07).

El último conjunto de ítems, correspondiente a las prácticas más alejadas de la forma de trabajar en las Organizaciones Teal y, por tanto, también con un grado de avance insuficiente, se compone de cinco elementos: Celebraciones (media global de 1,97), con una diferencia significativa entre la administración estatal y las administraciones regionales (2,19 frente a 1,78); Optimización de reuniones (media global de 1,96); Debate sobre valores (media global de 1,88); Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo (media global de 1,88), con diferencias significativas entre la administración estatal (2,13), las administraciones regionales (1,26) y las

administraciones locales (1,72); y Desarrollo del sentido de comunidad (media mundial de 1,68).

Estos resultados sugieren que las administraciones públicas españolas siguen siendo organizaciones jerárquicas, donde la mayoría de las decisiones se toman de manera centralizada y los puestos superiores de la jerarquía disfrutan de mejores entornos de trabajo (como muestra el ítem Entorno de trabajo como símbolo de estatus), aunque esta práctica parece ser más frecuente en la administración estatal que en las administraciones regionales, quizás debido a su mayor antigüedad.

Esto no es sorprendente, ya que la jerarquía está integrada en el modo tradicional de funcionamiento de las burocracias. Los valores se aplican de algún modo en la práctica diaria, al parecer en mayor medida en las administraciones regionales que en la administración estatal, aunque hay pocos debates sobre ellos, lo que plantea dudas sobre la eficacia de su aplicación. Existe una ligera apertura para asegurar que las voces de todos los participantes en las reuniones son escuchadas, en mayor medida en las administraciones regionales que en las administraciones locales, pero, como muestra el ítem Optimización de reuniones, existe una clara falta de prácticas estructuradas para optimizar estas reuniones en términos de resultados y los recursos utilizados en ellas.

Los resultados también sugieren que las prácticas para hacer frente a conflictos y fracasos son escasas, lo que es coherente con la actitud tradicional de las burocracias de ignorarlos (son simplemente temas sobre los que nadie habla), y que existen pocas posibilidades de ajustar las responsabilidades en el puesto de trabajo únicamente con el acuerdo de los compañeros, lo que está en consonancia con la rigidez de las organizaciones jerárquicas.

Las prácticas centradas en las dimensiones social e individual de los trabajadores parecen casi inexistentes, lo que sugiere que las emociones, las necesidades sociales y los intereses personales no se suelen tener en cuenta, como es habitual en las burocracias (los trabajadores son solo «engranajes en la máquina»). Hay pocas celebraciones, aunque parece que son más frecuentes en la administración estatal en las administraciones regionales (quizás porque estas celebraciones suelen estar relacionadas con la consecución de objetivos políticos), y casi ninguna práctica para desarrollar un sentimiento de comunidad.

Del mismo modo, no se tiene en cuenta el alineamiento de los empleados con la cultura, los objetivos y el propósito de la organización, ni durante su reclutamiento

ni después de su incorporación, aunque la administración estatal parece poner un énfasis comparativamente mayor en el alineamiento de los candidatos durante el reclutamiento, seguida por las administraciones locales.

Ante estos resultados, cabría plantearse hasta qué punto los niveles de implantación de las prácticas Teal mostrados por las administraciones públicas españolas pueden asociarse con su ubicación, dentro de los paradigmas organizativos del marco de referencia de Laloux, en las etapas anteriores a las Organizaciones Teal como son las Organizaciones Orientadas al logro – Naranjas o las Organizaciones Pluralistas – Verdes. En este sentido, resulto lógico pensar que las organizaciones en etapas evolutivas más cercanas a las Organizaciones Teal mostrarán también mayor cercanía en cuanto al grado de implantación de las prácticas Teal. Por este motivo, los bajos valores observados nos llevan a asumir que las administraciones públicas españolas no se encuentran, a nivel general (a pesar de lo mencionado anteriormente sobre la gestión de la formación y las reuniones internas de coordinación), en esas etapas, sino en la etapa Conformista - Ámbar, de la que constituyen uno de sus ejemplos.

### **5.2.4. Análisis factorial**

Como se ha mencionado en el capítulo de metodología, los ítems del cuestionario fueron objeto de un análisis factorial, con el fin de examinar la existencia de elementos subyacentes que pudieran explicar el grado de implantación de las prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Teal, y la posible relación entre dichos elementos y los tres principios diferenciadores de estas organizaciones: Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo.

Para evaluar la idoneidad de la muestra para este análisis, se comprobó el estadístico de Kaiser-Meyer-Olkin, con un resultado aceptable de 0,86 (Kaiser, 1960; Díaz Monroy, 2007; Field, Miles, & Field, 2012; Aldás & Uriel, 2017; Denis, 2020). Esto se complementó con la realización de la prueba de la esfericidad de Bartlett, que resultó significativa, garantizando así unas correlaciones adecuadas entre las variables (Bartlett, 1937; Díaz Monroy, 2007; Field, Miles, & Field, 2012; Aldás & Uriel, 2017; Denis, 2020).

#### **5.2.4.1. Análisis factorial confirmatorio**

En primer lugar, para examinar la relación entre la implantación de las prácticas Teal y los tres principios Teal, se creó y probó, mediante un análisis factorial

confirmatorio (CFA), un modelo de factores basado en esos tres principios. En este modelo, se asumió la existencia de tres factores, uno por cada uno de los tres principios Teal, y se asoció a cada uno de los 23 ítems del cuestionario uno o varios de los tres factores de acuerdo con la Tabla 7. El objetivo de esta prueba fue el de comprobar si la implantación de las prácticas Teal se produce de acuerdo con las pautas definidas por los principios Teal, es decir, si las prácticas asociadas al mismo principio están correlacionadas en su implantación.

La adecuación del modelo se evaluó comparando la ratio de la chi-cuadrado con los grados de libertad (CMIN/DF), el índice de calidad del ajuste (GFI), el índice de ajuste comparativo (CFI), el índice de Tucker-Lewis (TLI), el error cuadrático medio de aproximación (RMSEA) y los residuos medios (RMR) con los valores recomendados en la bibliografía (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2010; Aldás & Uriel, 2017). Los resultados, que revelaron un mal ajuste del modelo, se muestran en la Tabla 20.

Tabla 20: Resultados del análisis factorial confirmatorio

| Índice            | CMIN/DF | GFI   | CFI   | TLI   | RMSEA  | RMR   |
|-------------------|---------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Valor del modelo  | 2,54    | 0,791 | 0,766 | 0,736 | 0,089  | 0,114 |
| Valor recomendado | < 3,0   | > 0,9 | > 0,9 | > 0,9 | < 0,08 | < 0,1 |

Este resultado se ajusta al lugar que ocupa la Administración Pública dentro del marco de referencia de Laloux, donde representa uno de los ejemplos de referencia de las Organizaciones Conformistas - Ámbar. En consecuencia, se encuentran tres niveles por debajo, dentro del esquema de etapas de evolución de los paradigmas organizativos, de las Organizaciones Teal, por lo que no es de esperar que los principios Teal resulten ser relevantes para ellas.

#### 5.2.4.2. Análisis de componentes principales

Debido al mal ajuste del modelo basado en los tres principios Teal, se llevó a cabo un análisis de componentes principales (PCA) de los 23 ítems con rotación ortogonal (varimax), con el objetivo de identificar otros factores potenciales, distintos de los tres principios Teal, que pudieran explicar la varianza observada en los datos de la encuesta y, por tanto, sugerir patrones alternativos de implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas. Con estos patrones, se busca proporcionar indicaciones sobre los posibles caminos a recorrer por las administraciones en su progresión hacia paradigmas organizativos más evolucionados.

Aunque seis componentes tenían valores propios superiores al criterio de Kaiser de 1 (Kaiser, 1960), el análisis paralelo (Horn, 1965) sugirió que el número de factores era de cinco. Tras examinar ambas opciones, finalmente se seleccionaron cinco componentes, ya que se consideró que su combinación ofrecía una explicación suficiente de la varianza (56,71 %) y un conjunto representativo y parsimonioso de factores que facilitan la interpretación.

La Tabla 21 muestra los resultados del PCA, con las cargas de los factores tras la rotación y el agrupamiento de los ítems, donde los cinco componentes han sido etiquetados como: (1) Comunidad y valores, (2) Confianza, (3) Jerarquía, (4) Asignación de tareas y (5) Gestión de reuniones. El cuadro muestra también el valor alfa de Cronbach de cada componente, como indicación de la fuerza del factor.

Tabla 21: Resultados del análisis de componentes principales

| #  | Ítem  | Cargas de los factores después de la rotación ortogonal Varimax |             |           |                      |                      |
|----|---|---|-------------|-----------|----------------------|----------------------|
|    |   | Comunidad y valores   | Confianza   | Jerarquía | Asignación de tareas | Gestión de reuniones |
| 18 | Desarrollo del sentido de comunidad                   | <b>0,75</b>   | -0,01       | 0,13      | 0,17                 | -0,02                |
| 21 | Celebraciones   | <b>0,73</b>   | 0,00        | -0,08     | 0,13                 | -0,04                |
| 19 | Valores en la práctica diaria                         | <b>0,72</b>   | 0,16        | 0,10      | 0,00                 | 0,09                 |
| 20 | Propósito y alineamiento con los valores              | <b>0,67</b>   | 0,13        | 0,10      | 0,00                 | 0,26                 |
| 17 | Debate sobre los valores                              | <b>0,62</b>   | 0,27        | 0,29      | -0,01                | 0,32                 |
| 16 | Gestión del fracaso                                   | <b>0,57</b>   | 0,47        | 0,29      | 0,02                 | 0,14                 |
| 9  | Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | <b>0,48</b>   | 0,19        | -0,11     | 0,45                 | -0,17                |
| 22 | Personalización del entorno de trabajo                | <b>0,45</b>   | 0,42        | 0,25      | -0,04                | -0,25                |
| 10 | Conocimiento de la cultura                            | <b>0,44</b>   | 0,23        | 0,11      | 0,37                 | 0,01                 |
| 8  | Flexibilidad de horario de trabajo                    | 0,03  | <b>0,75</b> | -0,11     | 0,19                 | 0,12                 |
| 13 | Toma de decisiones inclusiva                          | 0,32  | <b>0,69</b> | 0,33      | 0,07                 | 0,12                 |

| #  | Ítem   | Cargas de los factores después de la rotación ortogonal Varimax |             |             |                      |                      |
|----|--|---|-------------|-------------|----------------------|----------------------|
|    |  | Comunidad y valores   | Confianza   | Jerarquía   | Asignación de tareas | Gestión de reuniones |
| 11 | Responsabilidad sobre la formación           | 0,10  | <b>0,63</b> | 0,14        | 0,04                 | -0,25                |
| 12 | Compartición de información                  | 0,23  | <b>0,59</b> | 0,48        | 0,04                 | 0,06                 |
| 7  | Flexibilidad de lugar de trabajo             | -0,01   | <b>0,55</b> | -0,24       | 0,39                 | 0,22                 |
| 15 | Gestión del conflicto                        | 0,49  | <b>0,53</b> | 0,31        | 0,03                 | 0,03                 |
| 1  | Estructura jerárquica o plana                | 0,08  | 0,06        | <b>0,73</b> | 0,13                 | 0,06                 |
| 23 | Entorno de trabajo como símbolo de estatus   | 0,16  | 0,02        | <b>0,63</b> | 0,01                 | -0,01                |
| 2  | Toma de decisiones centralizada              | 0,01  | 0,22        | <b>0,61</b> | 0,35                 | -0,01                |
| 5  | Descripción del puesto fija                  | -0,01   | 0,02        | 0,23        | <b>0,72</b>          | -0,03                |
| 6  | Ajuste de los roles                          | 0,23  | 0,24        | 0,12        | <b>0,68</b>          | 0,15                 |
| 4  | Optimización de reuniones                    | 0,19  | -0,08       | 0,16        | 0,31                 | <b>0,70</b>          |
| 3  | Reuniones internas de coordinación           | -0,01   | -0,09       | 0,16        | 0,38                 | <b>-0,60</b>         |
| 14 | Escucha a los participantes en las reuniones | 0,40  | 0,39        | 0,27        | 0,13                 | <b>0,41</b>          |
|    | Valores propios                              | 4,07  | 3,24        | 2,30        | 1,95                 | 1,48                 |
|    | % de la varianza                             | 17,69   | 14,1        | 10,0        | 8,49                 | 6,43                 |
|    | $\alpha$                                     | 0,84  | 0,79        | 0,61        | 0,62                 | 0,42                 |

### 5.2.5. Estudio de las pautas de implantación de las prácticas Teal

Como se desprende de los resultados anteriores, el Análisis Factorial Confirmatorio muestra que la implantación las prácticas propias de las Organizaciones Teal en las administraciones públicas españolas no parece seguir los tres principios Teal introducidos por Laloux. A pesar de ser un resultado esperable en organizaciones que, como la Administración, se encuentran todavía en el paradigma evolutivo Ámbar, esto también cuestiona la utilidad de los tres principios Teal como marco explicativo durante la transición hacia niveles más evolucionados de los paradigmas organizativos, más allá de que sirvan para

caracterizar el estado final de las Organizaciones Teal. No obstante, y precisamente por su carácter de principios a los que se debe aspirar para alcanzar el nivel más avanzado de desarrollo, los principios Teal pueden desempeñar un papel muy relevante en la innovación organizativa en cuanto a principios inspiradores del proceso de cambio, proporcionando a la organización un marco de referencia sobre el que apoyarse para explicar y debatir sobre la dirección en la que la organización quiere avanzar, como se observa en los casos de EASME y la AACID.

En lugar de los tres principios Teal, el Análisis de Componentes Principales de las respuestas al cuestionario sugiere que, en el caso de las administraciones públicas españolas, los avances hacia las prácticas de las Organizaciones Teal se explican mejor considerando cinco dimensiones de implantación, como se muestra en la Tabla 21.

Estas dimensiones de implantación representan conjuntos de prácticas de innovación organizativa que muestran una alta correlación entre sí y que, por tanto, apuntan a una posible evolución conjunta en su grado de implantación, influida por un elemento común subyacente. En este sentido, las dimensiones de implantación resultan relevantes como potenciales áreas de intervención en las que focalizarse para la introducción de prácticas de innovación organizativa y avanzar así hacia modelos organizativos más evolucionados.

Las características de estas cinco dimensiones de implantación, incluidas sus relaciones con los tres principios Teal, se resumen en la Tabla 22, en el que las dimensiones se han ordenado en función de su puntuación media.

Tabla 22: Resumen de las cinco dimensiones de implantación

| <b>Dimensión de implantación</b> | <b>Puntuación media</b> | <b>Número de ítems</b> | <b><math>\alpha</math></b> | <b>Principios Teal relacionados</b>                 |
|----------------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------|---|
| Confianza                        | 2,68                    | 6                      | 0,79                       | Autogestión (3 ítems)<br>Plenitud (4 ítems)         |
| Asignación de tareas             | 2,57                    | 2                      | 0,62                       | Autogestión (2 ítems)<br>Plenitud (1 ítem)          |
| Gestión de reuniones             | 2,5                     | 3                      | 0,42                       | Autogestión (1 ítem)<br>Plenitud (2 ítems)          |
| Jerarquía                        | 2,25                    | 3                      | 0,61                       | Autogestión (2 ítems)<br>Plenitud (1 ítem)          |
| Comunidad y valores              | 2,15                    | 9                      | 0,84                       | Propósito evolutivo (2 ítems)<br>Plenitud (8 ítems) |

La primera dimensión se ha denominado “Comunidad y valores”, ya que está relacionada principalmente con prácticas sobre valores, desarrollo comunitario y alineamiento. Muestra una elevada fiabilidad interna ( $\alpha = 0,84$ ) e incluye 9 ítems, 2 ítems asociados al principio de Propósito evolutivo y 8 de los 15 ítems asociados al principio de Plenitud (1 de los 9 ítems está asociado a ambos principios). También es la dimensión en la que los avances hacia las prácticas de las Organizaciones Teal son más bajos, con una puntuación media, teniendo en cuenta las medias globales de sus 9 elementos, de 2,15.

La segunda dimensión se denominado “Confianza”, ya que está relacionada con prácticas que dependen de un grado significativo de confianza en los empleados para su implantación, como la compartición de información, la toma de decisiones inclusiva, y la flexibilidad en el horario laboral y el lugar de trabajo. También muestra una elevada fiabilidad interna ( $\alpha = 0,79$ ) e incluye seis elementos, tres asociados al principio de Autogestión y cuatro asociados al principio de Plenitud (uno de los elementos está asociado a ambos). Esta es la dimensión en la que los avances hacia las prácticas de la Organización Teal son más elevados, con una puntuación media de 2,68.

La tercera dimensión, denominada “Jerarquía”, muestra una fiabilidad interna moderada ( $\alpha = 0,61$ ) e incluye tres elementos, dos relacionados con el principio de Autogestión (Estructura jerárquica o plana y Toma de decisiones centralizada) y uno con el principio de Plenitud (Entorno de trabajo como símbolo de status). Con una puntuación media de 2,25, esta dimensión muestra el segundo grado de avance más reducido hacia las prácticas de las Organizaciones Teal. En este sentido, se debe hacer notar que, a pesar de que esta dimensión se ha denominado “Jerarquía” por simplicidad, una puntuación menos elevada en esta dimensión no significa que la organización sea menos jerárquica, sino todo lo contrario, ya que la escala mide el grado de implantación de las prácticas Teal y por tanto valores inferiores implican un mayor alejamiento de las prácticas Teal vinculadas a organizaciones más planas y menos jerarquizadas.

La cuarta dimensión se ha denominado “Asignación de tareas”, ya que incluye dos ítems, Descripción del puesto fija (asociado a los principios de Autogestión y Plenitud) y Ajuste de los roles (asociado al principio de Autogestión), que están relacionados con la forma en que se asignan las tareas y responsabilidades. También muestra una fiabilidad interna moderada ( $\alpha = 0,62$ ), y su puntuación media de 2,57 es la segunda más alta.

La quinta dimensión, la única con baja fiabilidad interna ( $\alpha = 0,42$ ), incluye tres ítems relacionados con la forma en que se gestionan las reuniones, por lo que se ha denominado “Gestión de reuniones”. Dos de estos tres ítems están relacionados con el principio de Plenitud (Optimización de reuniones y Escucha a los participantes en las reuniones) y uno con el principio de Autogestión (Reuniones internas de coordinación). Con una puntuación media de 2,5, ocupa la posición intermedia en la clasificación de las dimensiones en función de su grado de avance hacia las prácticas de las Organizaciones Teal. Un rasgo interesante de esta dimensión es que la carga factorial del ítem de Reuniones internas de coordinación tiene el signo contrario al de las cargas de los otros dos ítems, lo que implica que tiene una correlación negativa con los otros dos ítems. Este resultado, combinado con el hecho de que la valoración media de este ítem (3,15) es muy superior a la de los otros dos (1,96 para la Optimización de reuniones, y 2,4 para la Escucha a los participantes) sugiere que en las administraciones públicas españolas hay un cierto equilibrio entre reuniones programadas y reuniones ad hoc, pero que en ambos casos estas reuniones están escasamente optimizadas y apenas aseguran la escucha de todos los participantes. Además, conforme el uso de reuniones ad hoc frente a programadas aumenta, la utilización de prácticas para optimizar esas reuniones y garantizar que se escuche a todos los participantes se reduce.

Así pues, dentro del contexto general en el que el grado de implantación de prácticas de innovación organizativa en las administraciones públicas españolas es bastante reducido, el avance es mayor en lo que respecta a otorgar mayor autonomía y participación a los empleados y flexibilidad para gestionar la carga de trabajo, así como a mejorar la gestión de reuniones. Por el contrario, este avance es menor en lo que respecta a evolucionar hacia estructuras menos jerárquicas, y a impulsar la cultura y los valores, el sentido de comunidad, y el alineamiento con los objetivos de la organización.

A pesar las limitaciones que se han expuesto con anterioridad sobre la utilidad de los tres principios Teal para explicar las pautas de implantación de las prácticas de innovación organizativa, la observación de la Tabla 22 muestra que el principio de Autogestión tiene una relación más estrecha con las dimensiones de implantación más avanzadas, por lo que se podría argumentar que es el principio Teal en el que se ha producido un mayor progreso.

Una posible explicación es que, como se ha apuntado en el marco teórico, se trata de un rasgo compartido con otros paradigmas de innovación organizativa y por tanto potencialmente mejor conocido entre los gestores de las administraciones

públicas y asumido como un aspecto en el que resulta deseable progresar. Por el contrario, la Plenitud y el Propósito evolutivo, a pesar del interés que suscitan por su carácter innovador como formulaciones de la dimensión humanista de las organizaciones, son probablemente menos conocidos en el ámbito de la Administración Pública y menos extendidos como objetivo aspiracional.

No obstante, se debe incidir aquí en lo mencionado en el marco teórico al explicar el principio de Autogestión, en el sentido de que no se refiere únicamente a la autogestión a nivel individual, sino a nivel de equipo, que en las Organizaciones Teal pueden decidir de manera autónoma sobre su organización interna. En este contexto, y considerando el limitado grado de desarrollo del trabajo en equipo en las administraciones públicas, el mayor progreso observado en Autogestión está probablemente más ligado a avances en cuanto a la autonomía individual de los empleados públicos que a la implantación de equipos autogestionados.

### **5.3. Estudio de las aproximaciones para la medida del desempeño organizativo**

Como se mencionó anteriormente, el modelo conceptual incluyó entre sus elementos el desempeño individual y el desempeño organizativo, poniéndolos en relación con la implantación de prácticas de innovación organizativa

En lo que se refiere al desempeño organizativo, el modelo conceptual incluyó un modelo propio de evaluación del desempeño de las administraciones públicas basado en cuatro dimensiones (Resultados, Relaciones, Operaciones y Desarrollo de capacidades). La utilidad de este modelo se exploró en mayor profundidad en el cuestionario genérico a empleados públicos mediante la inclusión de cuatro aproximaciones distintas para la medida del desempeño organizativo:

- Medida con un único ítem referido al desempeño absoluto
- Medida con un único ítem referido al desempeño relativo
- Medida del desempeño absoluto con las cuatro dimensiones del desempeño
- Medida del desempeño relativo con las cuatro dimensiones del desempeño

Con objeto de examinar las diferencias y similitudes entre los distintos métodos, se presentan a continuación las medias y desviaciones típicas de los ítems asociados a las medidas del desempeño organizativo (Tabla 23), y su matriz de

correlaciones (Tabla 24), en la que se han marcado en azul los ítems con correlación alta ( $r \geq 0,7$ ), en verde los ítems con correlación media-alta ( $0,7 > r > 0,6$ ) y en naranja los ítems con correlación media ( $r < 0,6$ ).

Tabla 23: Comparación de los ítems asociados al Desempeño organizativo

| Ítem                                    | Desempeño Organizativo Absoluto |                   | Desempeño Organizativo Relativo |                   |
|---|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|
|   | Media                           | Desviación típica | Media                           | Desviación típica |
| Desempeño organizativo global           | 3,09                            | 1,05              | 3,26                            | 1,12              |
| Cumplimiento de la misión               | 3,31                            | 1,07              | 3,24                            | 1,04              |
| Relaciones con el exterior              | 3,26                            | 1,03              | 3,19                            | 0,95              |
| Calidad y eficiencia                    | 3,25                            | 1,02              | 3,22                            | 0,91              |
| Desarrollo de capacidades internas      | 2,83                            | 0,99              | 2,91                            | 0,91              |
| <i>Promedio 4 dimensiones desempeño</i> | <i>3,16</i>                     |                   | <i>3,14</i>                     |                   |

Tabla 24: Matriz de correlaciones de los ítems asociados al Desempeño organizativo

|                    | Global (abs.) | Misión (abs.) | Relac. (abs.) | Calid. (abs.) | Capac. (abs.) | Global (rel.) | Misión (rel.) | Relac. (rel.) | Calid. (rel.) | Capac. (rel.) |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Global (abs.)      | <b>1,00</b>   |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Misión (abs.)      | 0,75          | <b>1,00</b>   |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Relaciones (abs.)  | 0,66          | 0,74          | <b>1,00</b>   |               |               |               |               |               |               |               |
| Calidad (abs.)     | 0,62          | 0,73          | 0,80          | <b>1,00</b>   |               |               |               |               |               |               |
| Capacidades (abs.) | 0,67          | 0,65          | 0,64          | 0,67          | <b>1,00</b>   |               |               |               |               |               |
| Global (rel.)      | 0,71          | 0,69          | 0,57          | 0,55          | 0,56          | <b>1,00</b>   |               |               |               |               |
| Misión (rel.)      | 0,67          | 0,72          | 0,64          | 0,66          | 0,57          | 0,79          | <b>1,00</b>   |               |               |               |
| Relaciones (rel.)  | 0,68          | 0,67          | 0,69          | 0,65          | 0,59          | 0,65          | 0,73          | <b>1,00</b>   |               |               |
| Calidad (rel.)     | 0,62          | 0,65          | 0,62          | 0,70          | 0,56          | 0,57          | 0,69          | 0,76          | <b>1,00</b>   |               |
| Capacidades (rel.) | 0,60          | 0,60          | 0,51          | 0,52          | 0,62          | 0,63          | 0,68          | 0,67          | 0,65          | <b>1,00</b>   |

Por último, y como medida para contrastar la fiabilidad de la medición del desempeño realizada mediante las cuatro dimensiones (cumplimiento de la misión, relaciones con el exterior, calidad y eficiencia, y desarrollo de capacidades internas), se indican a continuación los valores alfa de Cronbach de los cuatro ítems asociados tanto al desempeño absoluto como relativo:

- Alfa dimensiones asociadas al desempeño absoluto = 0,91
- Alfa dimensiones asociadas al desempeño relativo = 0,9

El examen de estos resultados permite extraer algunos hallazgos relevantes. En primer lugar, la fiabilidad del método de medida utilizando las cuatro dimensiones del desempeño (cumplimiento de la misión, relaciones con el exterior, calidad y eficiencia, y desarrollo de capacidades internas) resulta muy elevada, como evidencian los valores del alfa de Cronbach cercanos de 0,91 para el desempeño absoluto y de 0,9 para el desempeño relativo. Esto también se refleja en los elevados índices de correlación entre sus ítems que figuran en la Tabla 24, con valores entre 0,64 y 0,8 (promedio 0,71) para el desempeño absoluto y entre 0,65 y 0,76 (promedio 0,7) para el relativo.

Por otra parte, también aparece una correlación significativa entre el ítem asociado a la medida global del desempeño y los cuatro ítems asociados a la medida mediante dimensiones, con valores entre 0,62 y 0,75 (promedio 0,68) para el desempeño absoluto y entre 0,57 y 0,79 (promedio 0,66) para el relativo. Como cabría esperar, estas correlaciones son menores cuando se compara el índice de la medida global de desempeño absoluto con las dimensiones de desempeño relativo (valores entre 0,6 y 0,68, con promedio 0,64), y el índice de la medida global de desempeño relativo con las dimensiones de desempeño absoluto (valores entre 0,55 y 0,69, con promedio 0,59).

Cuando se comparan los ítems de desempeño absoluto con sus equivalentes de desempeño relativo (por ejemplo, el cumplimiento de la misión medido como desempeño absoluto frente al cumplimiento de la misión medido como desempeño relativo), las correlaciones también resultan ser elevadas, 0,71 en el caso del índice global de desempeño, y entre 0,62 y 0,72 (promedio 0,68) en el caso de los índices para las cuatro dimensiones del desempeño. Por el contrario, cuando se examinan las correlaciones cruzadas de los ítems asociados a las dimensiones del desempeño (esto es, del ítem de una dimensión de desempeño absoluto con los ítems de las otras tres dimensiones de desempeño relativo, y viceversa), se observa que estas correlaciones son inferiores, también como cabría esperar (con valores en un rango entre 0,51 y 0,67 con promedio 0,6).

En cuanto al examen de las medias de los ítems de las distintas aproximaciones, los resultados de la Tabla 23 muestran valores cercanos al valor medio de 3, superiores para todos los ítems (entre 3,09 y 3,26) excepto el de desarrollo de capacidades internas, que está por debajo tanto en el caso del desempeño absoluto (media de 2,83) como del relativo (media de 2,91).

Cuando se ordenan las medias de los ítems asociados a las cuatro dimensiones del desempeño de mayor a menor, se observa que esta ordenación es muy similar, con el ítem de desarrollo de capacidades internas mencionado antes en la posición inferior en los dos casos. En ambos casos el ítem con la media más elevada es el cumplimiento de la misión (media de 3,31 para el desempeño absoluto y 3,24 para el relativo), figurando en posición intermedia las relaciones con el exterior (media de 3,26 para el desempeño absoluto y 3,19 para el relativo) y la calidad y eficiencia (media de 3,25 para el desempeño absoluto y 3,22 para el desempeño relativo).

Por último, la comparación de las medias de los ítems equivalentes del desempeño absoluto y relativo muestra un resultado interesante; el desempeño global relativo tiene un valor superior al desempeño global absoluto (3,26 frente a 3,09), pero cuando se compara dimensión a dimensión el desempeño absoluto es superior al relativo en todas las dimensiones excepto en el caso del desarrollo de capacidades internas. Esto motiva que el valor del desempeño global absoluto (3,09) esté algo más cercano al promedio de las medias de las dimensiones del desempeño absoluto (3,16) que en el caso del desempeño global relativo (3,26 con un promedio de medias de dimensiones de 3,14).

Esta falta de consistencia en la comparación de los valores del desempeño absoluto y relativo medidos con un único ítem frente a los valores medidos con las cuatro dimensiones lleva a cuestionar la utilidad de utilizar ambas aproximaciones, sugiriendo utilizar únicamente una de ellas. Por otra parte, la elevada correlación entre las medidas equivalentes de desempeño absoluto y relativo apunta también en la dirección de utilizar únicamente uno de los dos métodos.

#### **5.4. Estudio del impacto de la implantación de las prácticas Teal en el desempeño**

De acuerdo con lo explicado en el capítulo relativo a la metodología de investigación, para evaluar la validez de las hipótesis de investigación 2, 3 y 4, según las cuales el grado de implantación de las prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas influye en el desempeño organizativo, con el desempeño individual actuando como mediador, se llevó a cabo un análisis mediante modelado de ecuaciones estructurales con modelos de estructuras de covarianza (CB – SEM) (Aldás & Uriel, 2017) utilizando el paquete *lavaan* de R.

### 5.4.1. Especificación del modelo de ecuaciones estructurales

Las relaciones entre los constructos del modelo conceptual asociadas al alcance definido por las hipótesis de investigación se trasladaron a un modelo de ecuaciones estructurales basadas en covarianza que vincula el grado de implantación de las prácticas Teal en administraciones públicas con su desempeño individual y organizativo.

Para modelar el grado de implantación de las prácticas Teal, se utilizaron como base los resultados del análisis de la implantación de prácticas Teal descritos anteriormente, y en particular del análisis de componentes principales. En este sentido, se asumió que los cinco componentes identificados en el PCA (Comunidad y valores, Confianza, Jerarquía, Asignación de tareas, Gestión de reuniones) son los que actúan como factores o dimensiones determinantes del desempeño individual y organizativo, en lugar de los tres principios Teal de Autogestión, Plenitud y Propósito Evolutivo. El modelo de medida para estos cinco factores, en consecuencia, viene determinado por los ítems asociados a cada componente identificados tras la realización del PCA.

Para modelar el desempeño individual, se utilizaron como instrumentos de medida los tres ítems descritos anteriormente vinculados a la expectativa de evaluación individual, sentido del logro y orgullo de pertenencia.

En cuanto al desempeño organizativo, de las cuatro aproximaciones utilizadas para su medida, se escogió para el modelo de ecuaciones estructurales la medida a partir de los cuatro ítems que evalúan el desempeño absoluto en las cuatro dimensiones del modelo de medida del desempeño de la Administración Pública: cumplimiento de la misión, relaciones con el exterior, calidad y eficiencia, y desarrollo de capacidades internas.

Las razones de esta elección fueron las siguientes:

- En cuanto al número de ítems, el modelado mediante ecuaciones estructurales requiere que la medida de la variable a analizar se realice a través de más de un factor.
- En cuanto al tipo de desempeño, la razón para elegir el desempeño absoluto en lugar del relativo fue el deseo de mantener la consistencia con los ítems para valorar la implantación de prácticas Teal, ya que en ellos se pide una evaluación del grado de implantación de la práctica en la organización en sí misma, sin comparación con la situación en otras organizaciones.

Como consecuencia de esta especificación, la validación de las hipótesis de investigación se tradujo en la validación de las 11 hipótesis CB – SEM siguientes:

- La adopción de prácticas Teal influye en el desempeño individual:
  - h1. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Comunidad y valores influye en el desempeño individual.
  - h2. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Confianza influye en el desempeño individual.
  - h3. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Jerarquía influye en el desempeño individual.
  - h4. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Asignación de tareas influye en el desempeño individual.
  - h5. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Gestión de reuniones influye en el desempeño individual.
- La adopción de prácticas Teal influye en el desempeño organizativo:
  - h6. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Comunidad y valores influye en el desempeño organizativo.
  - h7. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Confianza influye en el desempeño organizativo.
  - h8. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Jerarquía influye en el desempeño organizativo.
  - h9. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Asignación de tareas influye en el desempeño organizativo.
  - h10. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Gestión de reuniones influye en el desempeño organizativo.
- h11. El desempeño individual influye en el desempeño organizativo.

El modelo de ecuaciones estructurales anterior, junto con las hipótesis relativas a las relaciones que se establecen entre los distintos elementos, se representa en la Figura 11.

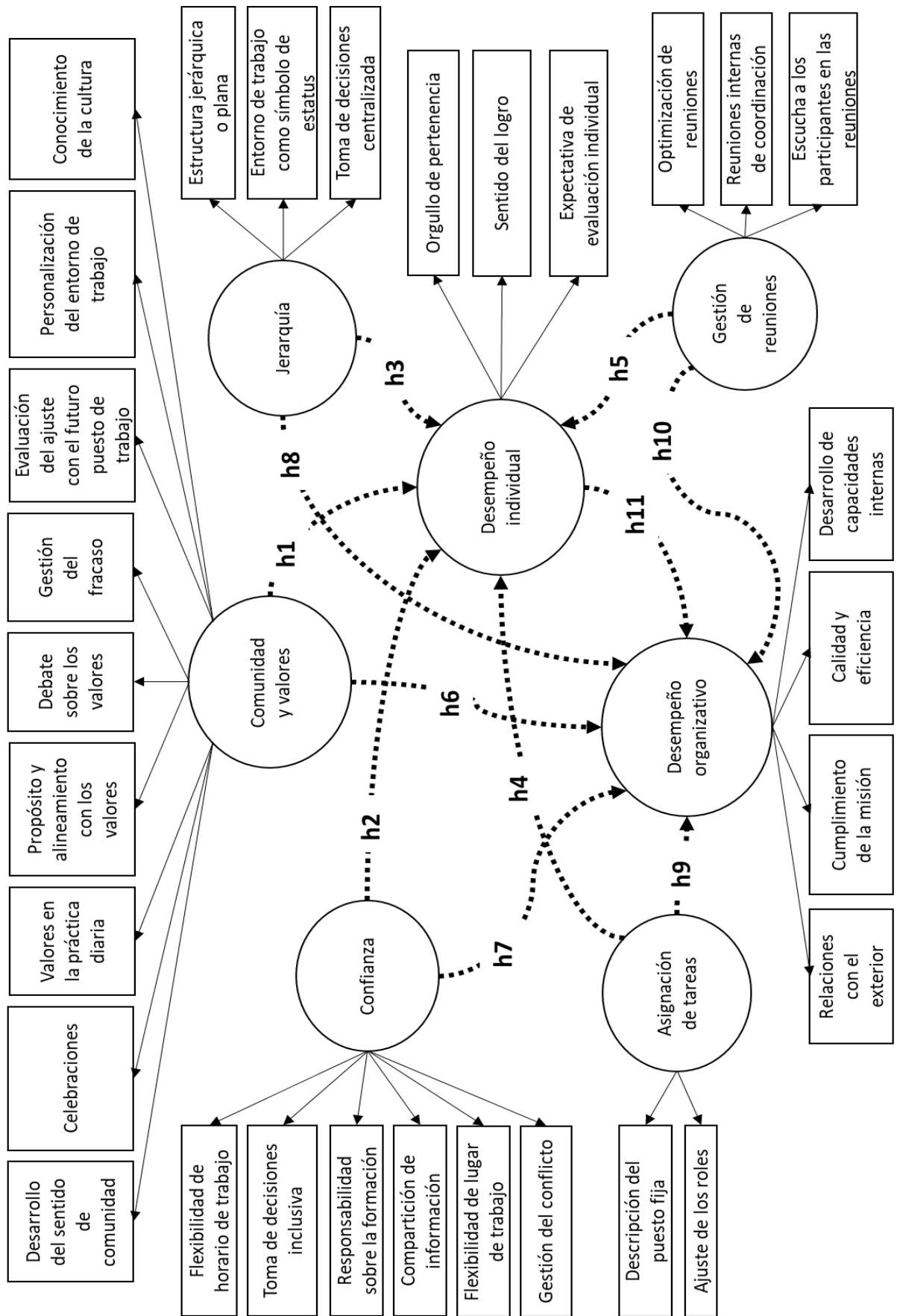


Figura 11: Modelo de ecuaciones estructurales

### 5.4.2. Evaluación del ajuste del modelo

Al igual que en el caso del análisis factorial confirmatorio, la adecuación del modelo se evaluó comparando la ratio de la chi-cuadrado con los grados de libertad (CMIN/DF), el índice de calidad del ajuste (GFI), el índice de ajuste comparativo (CFI), el índice de Tucker-Lewis (TLI), el error cuadrático medio de aproximación (RMSEA) y los residuos medios (RMR) con los valores recomendados en la bibliografía (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2010; Aldás & Uriel, 2017).

Los resultados se muestran en la Tabla 25.

Tabla 25: Evaluación del ajuste del modelo de ecuaciones estructurales

| Índice            | CMIN/DF | GFI   | CFI   | TLI   | RMSEA  | RMR   |
|-------------------|---------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Valor del modelo  | 1,85    | 0,81  | 0,858 | 0,84  | 0,067  | 0,095 |
| Valor recomendado | < 3,0   | > 0,9 | > 0,9 | > 0,9 | < 0,08 | < 0,1 |

Como se puede observar, los valores del modelo se encuentran dentro del rango de valores recomendados para 3 de los índices (CMIN/DIF, RMSEA, RMR), y cerca los valores límite para los otros 3 índices en los que los valores del modelo no concuerdan con los valores recomendados (GFI, CFI, TLI). Por este motivo, se ha considerado que el ajuste del modelo, sin ser óptimo, resulta razonablemente bueno como para poder realizar el contraste de hipótesis y extraer conclusiones de él.

### 5.4.3. Contraste de hipótesis

El resultado del contraste de hipótesis se muestra en la Tabla 26, en la que se puede observar que, de las 11 hipótesis del modelo, solamente resultan significativas 5 de ellas:

- h1. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Comunidad y valores influye en el desempeño individual.
- h7. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Confianza influye en el desempeño organizativo.
- h8. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Jerarquía influye en el desempeño organizativo.
- h9. La adopción de prácticas Teal relacionadas con la dimensión de Asignación de tareas influye en el desempeño organizativo.
- h11. El desempeño individual influye en el desempeño organizativo.

Tabla 26: Resultados del contraste de hipótesis del CB - SEM

| Hipótesis  | Beta estandarizada | Valor t     |
|--|--------------------|-------------|
| <b>h1 Comunidad y valores -&gt; Desempeño individual</b>     | <b>0,327 *</b>     | <b>2,02</b> |
| h2 Confianza -> Desempeño individual                         | 0,112              | 0,7         |
| h3 Jerarquía -> Desempeño individual                         | 0,03               | 0,24        |
| h4 Asignación de tareas -> Desempeño individual              | 0,104              | 1,08        |
| h5 Gestión de reuniones -> Desempeño individual              | 0,029              | 0,26        |
| h6 Comunidad y valores -> Desempeño organizativo             | 0,222              | 1,61        |
| <b>h7 Confianza -&gt; Desempeño organizativo</b>             | <b>0,333 *</b>     | <b>2,4</b>  |
| <b>h8 Jerarquía -&gt; Desempeño organizativo</b>             | <b>0,39 **</b>     | <b>3,42</b> |
| <b>h9 Asignación de tareas -&gt; Desempeño organizativo</b>  | <b>-0,172 *</b>    | <b>-2,1</b> |
| h10 Gestión de reuniones -> Desempeño organizativo           | 0,32               | 1,01        |
| <b>h11 Desempeño individual -&gt; Desempeño organizativo</b> | <b>0,34 **</b>     | <b>3,9</b>  |

Códigos de significación: \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$

Estos resultados se presentan también, en el contexto del modelo completo, en la Figura 12, donde las hipótesis confirmadas en el contraste se representan con una línea continua, y las no confirmadas con una línea de puntos.

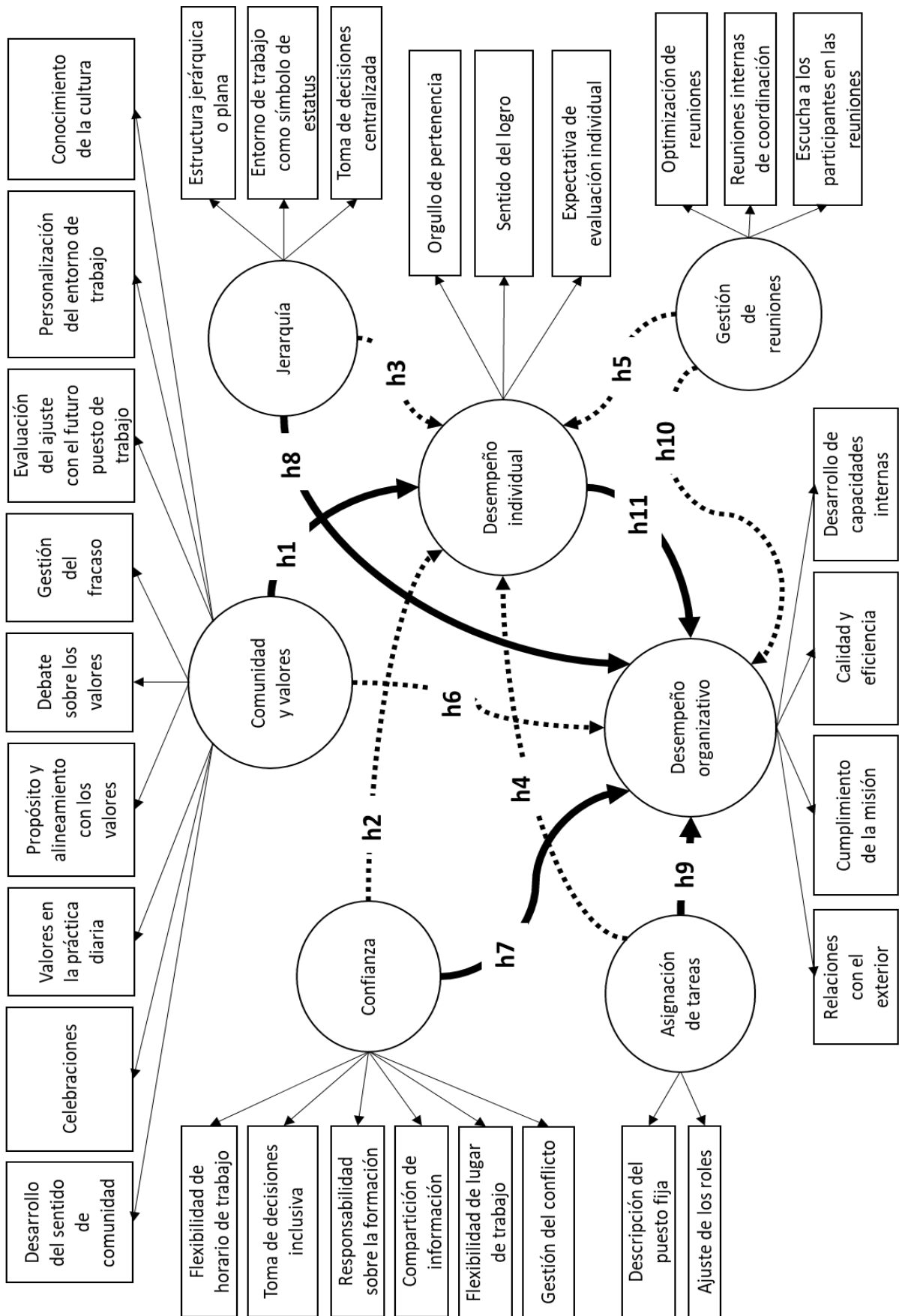


Figura 12: Hipótesis validadas por el modelo de ecuaciones estructurales

#### 5.4.4. Interpretación de los resultados

Como se observa, en lo que respecta las relaciones entre la implantación de prácticas Teal y el desempeño individual, la única hipótesis confirmada es la que se refiere a las prácticas relacionadas con la dimensión de Comunidad y valores, donde se observa que estas prácticas tienen un efecto positivo en el desempeño ( $\beta = 0,327$ ,  $p < 0,05$ ).

En lo que respecta a las relaciones entre la implantación de prácticas Teal y el desempeño organizativo, el resultado del contraste de hipótesis confirma la relación entre las prácticas relacionadas con la dimensión de Confianza, con un efecto positivo ( $\beta = 0,333$ ,  $p < 0,05$ ), con la dimensión de Jerarquía, también con un efecto positivo ( $\beta = 0,39$ ,  $p < 0,01$ ), y con la dimensión de Asignación de tareas, en este caso con un efecto negativo ( $\beta = -0,172$ ,  $p < 0,05$ ).

Por último, el contraste de hipótesis confirma también la relación entre el desempeño individual y el desempeño organizativo, con efecto positivo ( $\beta = 0,34$ ,  $p < 0,01$ ).

Estos resultados muestran que la implantación de prácticas Teal influye en el desempeño organizativo, pero de manera diferente según la dimensión de implantación que se considere:

- Las prácticas asociadas a la dimensión de Comunidad y valores influyen positivamente en el desempeño organizativo, pero no lo hacen directamente, sino indirectamente a través del desempeño individual. Esto sugiere que dichas prácticas, relacionadas con el desarrollo del sentido de comunidad, la comprensión de la cultura y los valores de la organización, y el alineamiento con su propósito, generan un entorno de trabajo que proporciona un mayor apoyo al trabajador, lo que se traduce en un mejor desempeño individual.
- Las prácticas asociadas a la dimensión de Confianza influyen positiva y directamente en el desempeño organizativo, sin efecto en el desempeño individual. Este resultado apunta a que este efecto está asociado a la forma en la que las contribuciones individuales se agregan para producir resultados al nivel de toda la organización más que a las contribuciones individuales en sí mismas, lo que resulta coherente con la naturaleza de algunas de estas prácticas, como son la toma de decisiones inclusiva, la compartición de información, y la gestión del conflicto, entre cuyos objetivos

se encuentra lograr una mejor coordinación y toma de decisiones con vistas a lograr mejores resultados para el conjunto de la organización.

- Las prácticas asociadas a la dimensión de Jerarquía también influyen positiva y directamente en el desempeño organizativo, pero no en el desempeño individual. De nuevo, esto apunta a que un mayor nivel de implantación de sus prácticas, relacionadas con estructuras más planas y toma de decisiones más descentralizada, trae consigo una mejor toma de decisiones y coordinación de las acciones individuales que se traduce en un mejor desempeño de la organización a nivel agregado.
- Las prácticas asociadas a la dimensión de Asignación de tareas muestran, por el contrario, un efecto negativo en el desempeño, aunque su influencia resulta ser menor que en los casos anteriores (valor absoluto de  $\beta$  de 0,17 frente a valores superiores a 3,2). Este resultado apuntaría a que una descripción de puesto más flexible y la posibilidad de ajustar los roles asociados al puesto mediante acuerdos con compañeros no genera, en el caso de las administraciones públicas españolas, una mejor coordinación y toma de decisiones que dé lugar a un mejor desempeño organizativo, como cabría esperar a partir de las experiencias descritas por Laloux.

Una posible explicación de este resultado es que esta flexibilidad, orientada a facilitar una mejor adaptación frente a cambios en el entorno con la contrapartida de poder dar lugar, en el corto plazo, a una mayor confusión y descoordinación en la asignación de tareas, ofrece menos beneficios en un entorno relativamente estable, como es en el que operan las organizaciones que forman parte de la Administración. Por otra parte, no es descartable que esta flexibilidad no sea tanto una flexibilidad deseada como un efecto colateral de la rápida implantación de políticas de teletrabajo a las que, como muchas otras organizaciones, se vieron obligadas las administraciones públicas como consecuencia de la pandemia de Covid-19.

No obstante, este efecto negativo debe tomarse con cautela, al tratarse de un factor que incluye únicamente dos elementos, y por tanto menos robusto que los factores que incluyen más elementos. De hecho, al examinar la matriz de correlaciones de los elementos incluidos en el modelo de ecuaciones estructurales que se presenta en el Anexo 5, se observa que las correlaciones entre los dos elementos de la dimensión de Asignación de tareas y los cuatro elementos que miden el desempeño organizativo son positivas, aunque

débiles en el caso del ajuste de roles (entre 0,12 y 0,2) y muy débiles en el caso de la descripción de puesto (entre 0,02 y 0,09). Esta discrepancia con el efecto negativo que muestra el modelo de ecuaciones estructurales sugiere que dicho efecto podría deberse más a la necesidad de obtener un ajuste compatible con las restricciones teóricas impuestas por propio el modelo que a un efecto real.

- Las prácticas asociadas a la dimensión de Gestión de reuniones no parecen tener ningún efecto sobre el desempeño organizativo. Una posible explicación de este resultado es que los potenciales efectos positivos de estas prácticas se ven compensados, en el contexto de las administraciones públicas españolas, por efectos negativos. Esta compensación resulta consistente con lo que se observó en el análisis de factores para esta dimensión, donde el ítem asociado a las Reuniones internas de coordinación participa en esta dimensión con signo contrario a los ítems asociados a la Optimización de reuniones y la Escucha a los participantes en las reuniones.

El examen de la matriz de correlaciones del Anexo 5 confirma esta doble influencia. Por una parte, los ítems de Optimización de reuniones y Escucha a los participantes tienen una correlación positiva con los cuatro elementos que miden el desempeño organizativo, muy débil en el caso de Optimización de reuniones (con valores entre 0,07 y 0,11) y débil en el caso de Escucha a los participantes (con valores entre 0,11 y 0,28). Por otra parte, el ítem de Reuniones internas de coordinación tiene una correlación negativa, también bastante débil (con valores entre -0,06 y -0,16) con los cuatro elementos que miden el desempeño organizativo.

Si bien estas correlaciones positivas, aunque débiles, entre las prácticas de Optimización de reuniones y Escucha a los participantes y el desempeño están en línea con lo que cabría esperar de acuerdo con el paradigma Teal, así como con la experiencia de los casos del SPFSS y de EASME, llama la atención la correlación negativa entre el ítem de las Reuniones internas de coordinación y el desempeño. Aunque débil, esta relación apunta a que, en el caso de las administraciones públicas españolas, un aumento en la proporción de reuniones ad hoc frente a reuniones programadas no mejora el desempeño, como sería lo esperable, sino que lo reduce.

Una posible explicación para este resultado es que, de acuerdo con el paradigma Teal, el efecto positivo de las reuniones ad hoc se debe a que

estas, que se celebran cuando surge la necesidad, sustituyen a las reuniones programadas, por lo que reducen la frecuencia y duración del total de reuniones. En el caso de las administraciones públicas españolas, es posible que esta sustitución no se esté dando, ya que muchas de las reuniones de coordinación programadas están vinculadas a mecanismos de gobernanza interna (por ejemplo, a través de Comités, Comisiones o Consejos) regulados por normas administrativas difíciles de cambiar, y el efecto final sea un aumento en el número total de reuniones y su duración.

Considerando las diferencias anteriores en cuanto al efecto que las distintas dimensiones de implantación tienen en el desempeño, las prácticas a las que se debería prestar más atención, si se desea mejorar el desempeño a través de la introducción de prácticas de innovación organizativa, son aquellas relacionadas con las dimensiones de Jerarquía (avanzando hacia organizaciones menos jerárquicas), Confianza (aumentando la implicación y el grado de autonomía de los miembros de la organización), y Comunidad y Valores (haciendo los valores de la organización más presentes y alineándolos con el propósito de la organización, y fomentando el sentido de comunidad).

### 5.5. Estudio del caso de la AACID

Tal como se ha mencionado anteriormente, durante la investigación se llevó a cabo un análisis comparativo de los resultados obtenidos en los dos cuestionarios, el específico de la AACID y el genérico para todos los empleados de las administraciones públicas.

Para este análisis, se utilizaron todas las respuestas recibidas (221 del cuestionario general y 53 del cuestionario de la AACID), lo que dio un total de 274 observaciones, si bien no todas ellas disponían de valores en todas las variables dentro del ámbito de estudio.

El detalle del análisis se presenta en los apartados siguientes, donde cada apartado está dedicado a un conjunto de dimensiones. En todos ellos se presenta la siguiente información:

- Principales estadísticos de las respuestas dadas en los dos cuestionarios a las preguntas asociadas a la variable de análisis: media ( $\bar{x}$ ), mediana (med), desviación típica (s) y error estándar (e), así como la posición (pos) ocupada por la variable en la ordenación de mayor a menor valoración.

- Resultado del contraste estadístico de medias de dos poblaciones, aplicado a cada una de las variables del cuestionario, donde la primera población corresponde a los empleados de la AACID y la segunda a los empleados públicos que han respondido a la encuesta general. Para realizar este contraste se ha utilizado la función *t.test* de R, basada en el test t de Welch que aplica una corrección en el caso de que las varianzas de las dos poblaciones no sean homogéneas. En este caso se ha aplicado un contraste bilateral con un nivel de significación  $\alpha = 0,05$ . Los datos que se presentan son: el estadístico t (t), los grados de libertad (df), el valor p (p), los límites inferior (li) y superior (ls) del intervalo de confianza, y el resultado del contraste.

Para ilustrar mejor estos resultados, en el Anexo 3 se incluye un conjunto de gráficos comparativos de las medias y errores estándar de las respuestas obtenidas en los dos cuestionarios.

### 5.5.1. Implantación de prácticas Teal

En lo que respecta a la existencia de prácticas de innovación organizativa características de las Organizaciones Teal, tanto en el caso de la AACID como en el caso del cuestionario general los resultados muestran, en la mayor parte de los casos, una valoración por debajo del nivel medio (correspondiente al nivel 3 de la escala).

#### 5.5.1.1. Estructura, distribución del trabajo y coordinación

Tabla 27: Comparación de las variables de Estructura, distribución del trabajo y coordinación

| Ítem                               | Cuestionario AACID |      |      |   | Cuestionario general |           |      |      |   |
|------------------------------------|--------------------|------|------|---|----------------------|-----------|------|------|---|
|                                    | $\bar{x}$          | med  | s    | e | pos                  | $\bar{x}$ | med  | s    | e |
| Estructura jerárquica o plana      | 1,751              | 1,09 | 0,15 | 8 | 2,24                 | 2         | 1,27 | 0,09 | 7 |
| Toma de decisiones centralizada    | 1,812              | 0,93 | 0,13 | 7 | 2,27                 | 2         | 1,19 | 0,08 | 6 |
| Reuniones internas de coordinación | 3,293              | 1,30 | 0,18 | 1 | 3,15                 | 3         | 1,28 | 0,09 | 1 |
| Optimización de reuniones          | 2,152              | 1,15 | 0,16 | 5 | 1,96                 | 2         | 1,13 | 0,08 | 8 |
| Descripción del puesto fija        | 2,603              | 1,15 | 0,16 | 4 | 2,77                 | 3         | 1,33 | 0,09 | 2 |
| Ajuste de los roles                | 2,042              | 0,96 | 0,13 | 6 | 2,32                 | 2         | 1,13 | 0,08 | 5 |
| Flexibilidad de lugar de trabajo   | 2,693              | 0,96 | 0,13 | 3 | 2,53                 | 2         | 1,20 | 0,08 | 4 |
| Flexibilidad de horario de trabajo | 2,793              | 1,06 | 0,15 | 2 | 2,55                 | 2         | 1,22 | 0,08 | 3 |

Tabla 28: Resultado del contraste de medias de las variables de Estructura, distribución del trabajo y coordinación

| Ítem                               | t     | df    | p      | li    | ls    | Diferencia significativa |
|------------------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------------------------|
| Estructura jerárquica o plana      | -2,78 | 90,11 | 0,0067 | -0,82 | -0,14 | Sí                       |
| Toma de decisiones centralizada    | -3,07 | 94,86 | 0,0028 | -0,77 | -0,16 | Sí                       |
| Reuniones internas de coordinación | 0,67  | 76,66 | 0,5035 | -0,26 | 0,53  | No                       |
| Optimización de reuniones          | 1,07  | 78,65 | 0,2878 | -0,16 | 0,54  | No                       |
| Descripción del puesto fija        | -0,91 | 89,33 | 0,3644 | -0,53 | 0,2   | No                       |
| Ajuste de los roles                | -1,82 | 90,43 | 0,0722 | -0,58 | 0,03  | No                       |
| Flexibilidad de lugar de trabajo   | 1,07  | 92,61 | 0,2863 | -0,14 | 0,48  | No                       |
| Flexibilidad de horario de trabajo | 1,47  | 88,62 | 0,1452 | -0,09 | 0,58  | No                       |

Como se puede observar, en ambos casos la práctica que se valora como más desarrollada es la relacionada con las reuniones internas de coordinación ad hoc, donde se obtiene un promedio superior a 3 (3,29 en la AACID, 3,15 en el cuestionario general).

Le siguen las prácticas relacionadas con la flexibilidad en el lugar de trabajo (2,69 en la AACID, 2,53 en el cuestionario general) y en el horario (2,79 en la AACID, 2,53 en el cuestionario general), donde la AACID tiene valores ligeramente superiores, y con la flexibilidad en la descripción del puesto (2,6 en la AACID, 2,77 en el cuestionario general) y en el ajuste de roles (2,04 en la AACID, 2,32 en el cuestionario general), donde los valores son superiores en el cuestionario general.

Respecto al resto de prácticas, la AACID muestra una mejor valoración en las prácticas de optimización de reuniones (promedio de 2,15 en la AACID, 1,96 en el cuestionario general), pero su valoración es inferior en el caso de la estructura organizativa plana (1,75 en la AACID, 2,24 en el cuestionario general) y en el caso de la toma de decisiones descentralizada (1,81 en la AACID, 2,27 en el cuestionario general).

De todas estas diferencias, solamente resultan ser estadísticamente significativas las relativas a la estructura jerárquica o plana y a la toma de decisiones descentralizada, las que tienen menor valoración en la AACID.

Este resultado apunta a que los empleados de la AACID perciben su agencia como una organización algo más jerárquica y centralizada que las organizaciones públicas para las que trabajan los empleados de la muestra genérica. Ello constituye en cierto sentido una paradoja, puesto que, en principio, las agencias ofrecen mayor flexibilidad organizativa y de gestión que las formas tradicionales de organización administrativa, por lo que cabría esperar un mayor alejamiento de los principios de jerarquía y concentración.

### 5.5.1.2. Prácticas de Recursos Humanos

Tabla 29: Comparación de las variables de Prácticas de Recursos Humanos

| Ítem  | Cuestionario AACID |      |      |       | Cuestionario general |     |      |       |   |
|---|--------------------|------|------|-------|----------------------|-----|------|-------|---|
|   | $\bar{x}$          | med  | s    | e pos | $\bar{x}$            | med | s    | e pos |   |
| Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | 1,531              | 1,01 | 0,14 | 3     | 1,85                 | 1   | 1,16 | 0,08  | 3 |
| Conocimiento de la cultura                            | 1,621              | 0,92 | 0,13 | 2     | 1,89                 | 1   | 1,13 | 0,08  | 2 |
| Responsabilidad sobre la formación                    | 2,873              | 0,96 | 0,13 | 1     | 3,13                 | 3   | 1,32 | 0,09  | 1 |

Tabla 30: Resultado del contraste de medias de las variables de Prácticas de Recursos Humanos

| Ítem  | t     | df     | p      | li    | ls    | Diferencia significativa |
|---|-------|--------|--------|-------|-------|--------------------------|
| Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | -2,04 | 88,49  | 0,0444 | -0,64 | -0,01 | Sí                       |
| Conocimiento de la cultura                            | -1,8  | 93,39  | 0,0744 | -0,56 | 0,03  | No                       |
| Responsabilidad sobre la formación                    | -1,66 | 104,64 | 0,0996 | -0,58 | 0,05  | No                       |

Como se observa, la AACID muestra resultados inferiores en todas las prácticas de Recursos Humanos, aunque en ambos casos la ordenación de las prácticas resulta ser la misma. La práctica que se valora como más desarrollada es la relacionada con la responsabilidad de los empleados en su formación (promedio de 2,87 en la AACID y de 3,13 en el cuestionario general), con las prácticas para conocer la cultura (promedio de 1,62 en la AACID y de 1,89 en el cuestionario general) en segundo lugar, y las entrevistas a los colegas durante el reclutamiento para valorar el ajuste con el futuro puesto de trabajo (promedio de 1,53 en la AACID y de 1,85 en el cuestionario general) en última posición.

De ellas tres, solamente resulta ser estadísticamente significativa la celebración de entrevistas con colegas durante el reclutamiento. Este resultado apunta a que esta práctica, ya de por sí poco desarrollada en la muestra general, resulta todavía menos habitual en el caso de la AACID.

### 5.5.1.3. Participación y apertura

Tabla 31: Comparación de las variables de Participación y apertura

| Ítem                         | Cuestionario AACID |      |      |       | Cuestionario general |     |      |       |   |
|------------------------------|--------------------|------|------|-------|----------------------|-----|------|-------|---|
|                              | $\bar{x}$          | med  | s    | e pos | $\bar{x}$            | med | s    | e pos |   |
| Compartición de información  | 1,982              | 1,08 | 0,15 | 3     | 2,67                 | 3   | 1,27 | 0,09  | 2 |
| Toma de decisiones inclusiva | 2,042              | 0,83 | 0,11 | 2     | 2,68                 | 3   | 1,14 | 0,08  | 1 |

|  |         |      |      |   |      |   |      |      |   |
|--|---------|------|------|---|------|---|------|------|---|
| Escucha a los participantes en las reuniones | 2,172   | 1,12 | 0,15 | 1 | 2,36 | 2 | 1,18 | 0,08 | 4 |
| Gestión del conflicto                        | 1,962   | 0,97 | 0,13 | 4 | 2,41 | 2 | 1,22 | 0,08 | 3 |
| Gestión del fracaso                          | 1,771,5 | 0,94 | 0,13 | 6 | 2,24 | 2 | 1,18 | 0,08 | 5 |
| Debate sobre valores                         | 1,791   | 0,95 | 0,13 | 5 | 1,85 | 2 | 1,02 | 0,07 | 6 |

Tabla 32: Resultado del contraste de medias de las variables de Participación y apertura

| Ítem   | t     | df     | p         | li    | ls    | Diferencia significativa |
|--|-------|--------|-----------|-------|-------|--------------------------|
| Compartición de información                  | -3,99 | 89,89  | 0,0001    | -1,03 | -0,34 | Sí                       |
| Toma de decisiones inclusiva                 | -4,68 | 104,92 | 8,712e-06 | -0,92 | -0,37 | Sí                       |
| Escucha a los participantes en las reuniones | -1,07 | 82,23  | 0,2861    | -0,53 | 0,16  | No                       |
| Gestión del conflicto                        | -2,82 | 93,26  | 0,0058    | -0,76 | -0,13 | Sí                       |
| Gestión del fracaso                          | -3,09 | 92,88  | 0,0026    | -0,78 | -0,17 | Sí                       |
| Debate sobre valores                         | -0,39 | 83,84  | 0,6972    | -0,35 | 0,24  | No                       |

De nuevo, la AACID muestra resultados inferiores a los del cuestionario general en todas las prácticas relacionadas con la participación y apertura, aunque en este caso la ordenación muestra algunas diferencias.

En ambos casos, entre las prácticas más desarrolladas están la consideración de las opiniones de los afectados en la toma de decisiones, en segunda posición en la AACID (promedio de 2,04) y en primera en el cuestionario general (promedio de 2,68); y la compartición de información, en tercera posición en la AACID (promedio de 1,98) y en segunda en el cuestionario general (promedio de 2,67).

En los dos casos, entre las prácticas menos desarrolladas están la gestión del conflicto, que ocupa la cuarta posición en la AACID (promedio de 1,96) y la tercera en el cuestionario general (promedio de 2,41); la existencia de debates sobre valores y reglas de comportamiento, que ocupa la quinta posición en la AACID (promedio de 1,79) y la sexta en el cuestionario general (promedio de 1,85); y la gestión del fracaso, que ocupa la sexta posición en la AACID (promedio de 1,77) y la quinta en el cuestionario general (promedio de 2,24).

La mayor diferencia en cuanto a la ordenación se da en el caso de la escucha a los participantes en las reuniones, que resulta ser la práctica más desarrollada en la AACID (promedio de 2,17), pero ocupa el cuarto lugar en el cuestionario general (promedio de 2,36).

De todas estas diferencias, resultan ser estadísticamente significativas cuatro de ellas: las relativas a la compartición de información, a la consideración de las

opiniones de los afectados en la toma de decisiones, a la gestión del fracaso, y a la gestión del conflicto. Estos resultados confirman que el grado de participación y apertura percibido en su organización, ya de por sí bajo en el conjunto general de empleados públicos, resulta todavía más bajo en el caso de la AACID.

#### 5.5.1.4. Propósito y comunidad

Tabla 33: Comparación de las variables de Propósito y comunidad

| Ítem                                       | Cuestionario AACID |      |      |   |      | Cuestionario general |      |      |   |     |
|--|--------------------|------|------|---|------|----------------------|------|------|---|-----|
|  | $\bar{x}$          | med  | s    | e | pos  | $\bar{x}$            | med  | s    | e | pos |
| Desarrollo del sentido de comunidad        | 1,681              | 0,92 | 0,13 | 5 | 1,69 | 1                    | 1,05 | 0,07 | 6 |     |
| Valores en la práctica diaria              | 2,192              | 1,00 | 0,14 | 3 | 2,29 | 2                    | 1,13 | 0,08 | 2 |     |
| Propósito y alineamiento con los valores   | 2,092              | 0,95 | 0,13 | 4 | 2,05 | 2                    | 1,09 | 0,07 | 4 |     |
| Celebraciones                              | 1,641              | 0,76 | 0,10 | 6 | 1,99 | 1                    | 1,23 | 0,08 | 5 |     |
| Personalización del entorno de trabajo     | 2,703              | 1,22 | 0,17 | 1 | 2,77 | 3                    | 1,23 | 0,08 | 1 |     |
| Entorno de trabajo como símbolo de estatus | 2,312              | 1,13 | 0,16 | 2 | 2,23 | 2                    | 1,41 | 0,10 | 3 |     |

Tabla 34: Resultado del contraste de medias de las variables de Propósito y comunidad

| Ítem                                       | t     | df     | p      | li    | ls    | Diferencia significativa |
|--|-------|--------|--------|-------|-------|--------------------------|
| Desarrollo del sentido de comunidad        | -0,08 | 88,04  | 0,9357 | -0,3  | 0,27  | No                       |
| Valores en la práctica diaria              | -0,62 | 87,43  | 0,5394 | -0,41 | 0,22  | No                       |
| Propósito y alineamiento con los valores   | 0,32  | 89,49  | 0,7502 | -0,25 | 0,35  | No                       |
| Celebraciones                              | -2,58 | 126,46 | 0,0111 | -0,61 | -0,08 | Sí                       |
| Personalización del entorno de trabajo     | -0,38 | 79,82  | 0,6991 | -0,44 | 0,3   | No                       |
| Entorno de trabajo como símbolo de estatus | 0,42  | 93,44  | 0,6751 | -0,29 | 0,44  | No                       |

De todo el conjunto de prácticas, las de propósito y comunidad presentan los valores más similares en los dos cuestionarios. La práctica que se valora como más desarrollada en ambos casos es la personalización del entorno de trabajo (promedio de 2,7 en la AACID, y 2,77 en el cuestionario general), seguida del entorno de trabajo como símbolo de estatus (segunda posición en la AACID con promedio de 2,31 y tercera posición en el cuestionario general con promedio de 2,23), y de la consideración de los valores en la práctica diaria (tercera posición en la AACID con promedio de 2,19, y segunda posición en el cuestionario general con promedio 2,29).

En ambos casos, las prácticas para alinear el propósito ocupan la cuarta posición (promedio de 2,09 en la AACID y de 2,05 en el cuestionario general), mientras que las prácticas menos desarrolladas resultan ser las prácticas para desarrollar el sentido de comunidad (promedio de 1,68 en la AACID, en quinta posición, y de 1,69 en el cuestionario general, en sexta posición), y la existencia de celebraciones (promedio de 1,64 en la AACID, en sexta posición, y de 1,99 en el cuestionario general, en quinta posición).

De todas estas diferencias, solamente resulta ser estadísticamente significativa la existencia de celebraciones, donde de nuevo la AACID muestra un grado de desarrollo de la práctica sensiblemente inferior al de la muestra general y que, siguiendo la tendencia general, es ya notablemente bajo.

## 5.5.2. Desempeño individual

### 5.5.2.1. Desempeño individual

Tabla 35: Comparación de las variables de Desempeño individual

| Ítem  | Cuestionario AACID |      |      |   | Cuestionario general |           |      |      |   |     |
|---|--------------------|------|------|---|----------------------|-----------|------|------|---|-----|
|   | $\bar{x}$          | med  | s    | e | pos                  | $\bar{x}$ | med  | s    | e | pos |
| Expectativa de resultado de evaluación individual | 4,024              | 0,95 | 0,13 | 1 | 4,01                 | 4         | 0,98 | 0,07 | 1 |     |
| Sentido del logro                                 | 3,093              | 1,23 | 0,17 | 3 | 3,51                 | 4         | 1,16 | 0,08 | 3 |     |
| Orgullo de pertenencia                            | 3,383              | 1,26 | 0,17 | 2 | 3,60                 | 4         | 1,20 | 0,08 | 2 |     |

Tabla 36: Resultado del contraste de medias de las variables de Desempeño individual

| Ítem  | t     | df    | p      | li    | ls    | Diferencia significativa |
|---|-------|-------|--------|-------|-------|--------------------------|
| Expectativa de resultado de evaluación individual | 0,03  | 80,84 | 0,9723 | -0,29 | 0,3   | No                       |
| Sentido del logro                                 | -2,22 | 75,95 | 0,0296 | -0,78 | -0,04 | Sí                       |
| Orgullo de pertenencia                            | -1,17 | 76,42 | 0,2454 | -0,6  | 0,15  | No                       |

Este apartado muestra valoraciones notablemente elevadas, con valores superiores al nivel medio de 3.

La autoevaluación del desempeño individual, el ítem mejor valorado, presenta valores muy similares en los dos casos (promedio de 4,02 en la AACID y de 4,01 en el cuestionario general).

El siguiente ítem mejor valorado es el orgullo por trabajar en la organización, donde la valoración del cuestionario general es algo superior a la de la AACID (3,38 en la AACID frente a 3,6 en el cuestionario general).

El ítem menos valorado es el sentido de logro personal proporcionado por el trabajo, donde la AACID presenta un promedio notablemente inferior al del cuestionario general (3,09 frente a 3,51), siendo esta además la única diferencia estadísticamente significativa.

### 5.5.2.2. Factores de desempeño individual

Tabla 37: Comparación de las variables de los Factores de desempeño individual

| Ítem             | Cuestionario AACID |      |      |       | Cuestionario general |     |      |       |   |
|------------------|--------------------|------|------|-------|----------------------|-----|------|-------|---|
|                  | $\bar{x}$          | med  | s    | e pos | $\bar{x}$            | med | s    | e pos |   |
| Motivación       | 3,463              | 1,28 | 0,18 | 1     | 3,80                 | 4   | 1,12 | 0,08  | 1 |
| Carga de trabajo | 2,583              | 1,02 | 0,14 | 8     | 2,84                 | 3   | 1,11 | 0,07  | 8 |
| Formación        | 2,813              | 1,02 | 0,14 | 6     | 3,17                 | 3   | 1,00 | 0,07  | 5 |
| Recursos         | 3,043              | 0,98 | 0,13 | 4     | 3,16                 | 3   | 1,06 | 0,07  | 6 |
| Equipo           | 3,263              | 0,94 | 0,13 | 3     | 3,56                 | 4   | 1,11 | 0,07  | 2 |
| Supervisor       | 3,303              | 1,07 | 0,15 | 2     | 3,39                 | 3   | 1,14 | 0,08  | 3 |
| Normas           | 2,633              | 0,95 | 0,13 | 7     | 2,92                 | 3   | 1,03 | 0,07  | 7 |
| Expectativas     | 2,963              | 0,92 | 0,13 | 5     | 3,31                 | 3   | 0,99 | 0,07  | 4 |

Tabla 38: Resultado del contraste de medias de las variables de los Factores de desempeño individual

| Ítem             | t     | df    | p      | li    | ls    | Diferencia significativa |
|------------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------------------------|
| Motivación       | -1,76 | 70,67 | 0,0834 | -0,72 | 0,05  | No                       |
| Carga de trabajo | -1,68 | 82,19 | 0,097  | -0,59 | 0,05  | No                       |
| Formación        | -2,33 | 78,17 | 0,0225 | -0,67 | -0,05 | Sí                       |
| Recursos         | -0,8  | 84,38 | 0,4233 | -0,43 | 0,18  | No                       |
| Equipo           | -2    | 90,11 | 0,0484 | -0,6  | -0,01 | Sí                       |
| Supervisor       | -0,53 | 83,34 | 0,5965 | -0,42 | 0,24  | No                       |
| Normas           | -1,91 | 81,53 | 0,0602 | -0,58 | 0,01  | No                       |
| Expectativas     | -2,42 | 84,12 | 0,0176 | -0,63 | -0,06 | Sí                       |

Las valoraciones del impacto positivo en el desempeño individual de los factores que figuran en el cuestionario general son superiores en todos los casos a las valoraciones que figuran en el cuestionario de la AACID. Sin embargo, la posición que ocupan los factores en función de su valoración es muy similar en ambos casos.

El ítem mejor valorado es la motivación individual (promedio de 3,46 en la AACID, y de 3,80 en el cuestionario general), seguido de la actuación del supervisor

(promedio de 3,3 en la AACID, en segunda posición, 3,39 en el cuestionario general, en tercera posición) y del equipo (promedio de 3,26 en la AACID, en tercera posición, y de 3,56 en el cuestionario general, en segunda posición).

Los ítems menos valorados, por el contrario, son la carga de trabajo (promedio de 2,58 en la AACID, 2,84 en el cuestionario general, en octava posición en ambos), y las normas, prácticas y rutinas organizacionales (promedio de 2,63 en la AACID y de 2,92 en el cuestionario general, en séptima posición en ambos).

En un nivel intermedio se sitúan la información, materiales y recursos proporcionados por la organización (promedio de 3,04 en la AACID, en cuarta posición, y de 3,16 en el cuestionario general, en sexta posición), la definición de lo que se espera del empleado en el trabajo (promedio de 2,96 en la AACID, en quinta posición, y de 3,31 en el cuestionario general, en cuarta posición), y la formación proporcionada por la organización (promedio de 2,81 en la AACID, en sexta posición, y de 3,17 en el cuestionario general, en quinta posición).

De todos estos casos, en los que la AACID obtiene una valoración inferior, resultan ser estadísticamente significativos tres de ellos: la formación proporcionada por la organización, el desempeño del equipo, y la definición de lo que se espera del empleado en el trabajo. Al ser aspectos en los que la situación de la AACID parece desviarse en sentido negativo de la situación caracterizada por el cuestionario general, estos elementos constituyen potenciales palancas que la AACID podría utilizar para avanzar hacia un mejor desempeño individual de sus empleados.

### 5.5.3. Desempeño organizativo

#### 5.5.3.1. Desempeño organizativo absoluto

Tabla 39: Comparación de las variables de Desempeño organizativo absoluto

| Ítem  | Cuestionario AACID |     |      |      |     | Cuestionario general |     |      |      |     |
|---|--------------------|-----|------|------|-----|----------------------|-----|------|------|-----|
|   | $\bar{x}$          | med | s    | e    | pos | $\bar{x}$            | med | s    | e    | pos |
| Desempeño organizativo global (absoluto)      | 3,27               | 3,0 | 0,89 | 0,12 | N/A | 3,09                 | 3   | 1,05 | 0,07 | N/A |
| Cumplimiento de la misión (absoluto)          | 3,30               | 3,0 | 0,91 | 0,13 | 1   | 3,31                 | 3   | 1,07 | 0,07 | 1   |
| Relaciones con el exterior (absoluto)         | 3,30               | 3,0 | 0,87 | 0,12 | 1   | 3,26                 | 3   | 1,03 | 0,07 | 2   |
| Calidad y eficiencia (absoluto)               | 3,17               | 3,0 | 0,89 | 0,12 | 3   | 3,25                 | 3   | 1,02 | 0,07 | 3   |
| Desarrollo de capacidades internas (absoluto) | 2,60               | 2,5 | 0,96 | 0,13 | 4   | 2,83                 | 3   | 0,99 | 0,07 | 4   |

Tabla 40: Resultado del contraste de medias de Desempeño organizativo absoluto

| Ítem  | t     | df    | p      | li    | ls   | Diferencia significativa |
|---|-------|-------|--------|-------|------|--------------------------|
| Desempeño organizativo global (absoluto)      | 1,25  | 88,14 | 0,2129 | -0,1  | 0,46 | No                       |
| Cumplimiento de la misión (absoluto)          | -0,4  | 89,95 | 0,97   | -0,29 | 0,28 | No                       |
| Relaciones con el exterior (absoluto)         | 0,28  | 90,86 | 0,7823 | -0,24 | 0,31 | No                       |
| Calidad y eficiencia (absoluto)               | -0,59 | 87,98 | 0,5593 | -0,36 | 0,2  | No                       |
| Desarrollo de capacidades internas (absoluto) | -1,61 | 79,46 | 0,112  | -0,53 | 0,06 | No                       |

Los resultados en cuanto a la valoración del desempeño organizativo en valor absoluto son muy similares en ambos casos, no existiendo diferencias estadísticamente significativas.

En lo que respecta al nivel de desempeño global de la organización, la valoración se sitúa en ambos casos por encima del valor medio de 3, aunque la puntuación de la AACID es algo superior a la del cuestionario general (3,27 frente a 3,09).

En lo que respecta a la valoración de las dimensiones de desempeño organizativo, en ambos casos la dimensión más valorada es el cumplimiento de la misión (promedio de 3,3 en la AACID y de 3,31 en el cuestionario general), seguida muy de cerca por la calidad de las relaciones con el exterior (promedio de 3,3 en la AACID y de 3,26 en el cuestionario general).

A continuación, y también con un valor superior a 3, se sitúa la calidad, eficiencia y satisfacción (promedio de 3,17 en la AACID y de 3,25 en el cuestionario general).

La dimensión peor valorada es el desarrollo de capacidades internas, que obtiene un valor promedio inferior a 3 en ambos casos (2,6 en el caso de la AACID y 2,83 en el caso del cuestionario general).

### 5.5.3.2. Desempeño organizativo relativo

Tabla 41: Comparación de las variables de Desempeño organizativo relativo

| Ítem                                     | Cuestionario AACID |      |      |     |      | Cuestionario general |      |      |     |     |
|--|--------------------|------|------|-----|------|----------------------|------|------|-----|-----|
|  | $\bar{x}$          | med  | s    | e   | pos  | $\bar{x}$            | med  | s    | e   | pos |
| Desempeño organizativo global (relativo) | 3,213              | 0,82 | 0,11 | N/A | 3,26 | 3                    | 1,12 | 0,08 | N/A |     |
| Cumplimiento de la misión (relativo)     | 3,293              | 0,78 | 0,11 | 1   | 3,24 | 3                    | 1,04 | 0,07 | 1   |     |
| Relaciones con el exterior (relativo)    | 3,253              | 0,74 | 0,10 | 2   | 3,19 | 3                    | 0,95 | 0,06 | 3   |     |
| Calidad y eficiencia (relativo)          | 3,173              | 0,73 | 0,10 | 3   | 3,22 | 3                    | 0,91 | 0,06 | 2   |     |

|   |      |   |      |      |   |      |   |      |      |   |
|---|------|---|------|------|---|------|---|------|------|---|
| Desarrollo de capacidades internas (relativo) | 2,75 | 3 | 0,95 | 0,13 | 4 | 2,91 | 3 | 0,91 | 0,06 | 4 |
|---|------|---|------|------|---|------|---|------|------|---|

Tabla 42: Resultado del contraste de medias de Desempeño organizativo relativo

| Ítem  | t     | df     | p      | li    | ls   | Diferencia significativa |
|---|-------|--------|--------|-------|------|--------------------------|
| Desempeño organizativo global (relativo)      | -0,38 | 100,34 | 0,7043 | -0,32 | 0,21 | No                       |
| Cumplimiento de la misión (relativo)          | 0,4   | 100,01 | 0,6925 | -0,2  | 0,31 | No                       |
| Relaciones con el exterior (relativo)         | 0,49  | 95,49  | 0,6256 | -0,18 | 0,3  | No                       |
| Calidad y eficiencia (relativo)               | -0,39 | 92,43  | 0,6992 | -0,28 | 0,19 | No                       |
| Desarrollo de capacidades internas (relativo) | -1,09 | 75,03  | 0,2814 | -0,45 | 0,13 | No                       |

La valoración del desempeño organizativo relativo, esto es, en comparación con el desempeño de otras organizaciones similares, resulta ser también muy parecida en ambos casos, y las diferencias tampoco son estadísticamente significativas.

El nivel de desempeño global, en términos relativos, se vuelve a situar por encima de 3 en ambos casos (promedio de 3,21 en la AACID, 3,26 en el cuestionario general).

Se mantiene también el orden en cuanto a las dimensiones de desempeño, con el cumplimiento de la misión de nuevo como la más valorada (3,29 en la AACID, 3,24 en el cuestionario general), seguida de cerca por la calidad de las relaciones (promedio de 3,25 en la AACID y de 3,19 en el cuestionario general) y por la calidad, eficiencia y satisfacción (promedio de 3,17 en la AACID y de 3,22 en el cuestionario general).

De nuevo, el desarrollo de capacidades internas resulta ser la dimensión peor valorada, con un promedio por debajo de 3 en ambos casos (2,75 en la AACID, 2,91 en el cuestionario general).

Examinado exclusivamente los resultados de la AACID, se observa que las valoraciones del desempeño organizativo absoluto y relativo arrojan valores muy similares, lo que confirma los hallazgos expuestos en el apartado 5.3 respecto al cuestionario genérico, en el sentido de prescindir de uno de los dos métodos de medición.

Por otra parte, el orden de valoración de las dimensiones del desempeño, coincidente en los dos casos, AACID y cuestionario genérico, apunta a un mejor desempeño de las administraciones públicas en los aspectos orientados hacia el

exterior de la organización, esto es, el cumplimiento de su misión, la relación con las partes interesadas, la calidad y satisfacción, que en los aspectos orientados hacia el interior, esto es, el desarrollo de capacidades internas.

### 5.5.3.3. Factores de desempeño organizativo

Tabla 43: Comparación de las variables de los Factores de desempeño organizativo

| Ítem                          | Cuestionario AACID |     |      |      |     | Cuestionario general |     |      |      |     |
|-------------------------------|--------------------|-----|------|------|-----|----------------------|-----|------|------|-----|
|                               | $\bar{x}$          | med | s    | e    | pos | $\bar{x}$            | med | s    | e    | pos |
| Estrategia                    | 3,06               | 3,0 | 0,97 | 0,13 | 2   | 2,94                 | 3   | 1,01 | 0,07 | 4   |
| Liderazgo                     | 2,56               | 2,5 | 1,21 | 0,17 | 5   | 2,93                 | 3   | 1,18 | 0,08 | 5   |
| Estructura                    | 2,32               | 2,0 | 0,94 | 0,13 | 8   | 2,76                 | 3   | 1,05 | 0,07 | 8   |
| Cultura                       | 2,74               | 3,0 | 1,00 | 0,14 | 4   | 3,14                 | 3   | 0,97 | 0,07 | 3   |
| Prácticas de gestión          | 2,44               | 2,0 | 0,98 | 0,14 | 7   | 2,79                 | 3   | 1,05 | 0,07 | 6   |
| Procesos de negocio           | 2,52               | 3,0 | 0,98 | 0,14 | 6   | 2,77                 | 3   | 0,88 | 0,06 | 7   |
| Desempeño individual          | 3,40               | 3,0 | 0,99 | 0,14 | 1   | 3,52                 | 4   | 0,99 | 0,07 | 1   |
| Funcionamiento de los equipos | 3,04               | 3,0 | 1,11 | 0,15 | 3   | 3,33                 | 3   | 1,05 | 0,07 | 2   |

Tabla 44: Resultado del contraste de medias de las variables de los Factores de desempeño organizativo

| Ítem                          | t     | df    | p      | li    | ls    | Diferencia significativa |
|-------------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------------------------|
| Estrategia                    | 0,78  | 81,85 | 0,4376 | -0,18 | 0,41  | No                       |
| Liderazgo                     | -2,01 | 75,6  | 0,048  | -0,74 | -0,01 | Sí                       |
| Estructura                    | -2,99 | 86,55 | 0,0037 | -0,73 | -0,15 | Sí                       |
| Cultura                       | -2,66 | 77,68 | 0,0094 | -0,71 | -0,1  | Sí                       |
| Prácticas de gestión          | -2,3  | 81,47 | 0,0241 | -0,66 | -0,05 | Sí                       |
| Procesos de negocio           | -1,69 | 71,87 | 0,0959 | -0,55 | 0,05  | No                       |
| Desempeño individual          | -0,79 | 79,41 | 0,4309 | -0,42 | 0,18  | No                       |
| Funcionamiento de los equipos | -1,75 | 76,19 | 0,0841 | -0,63 | 0,04  | No                       |

Las valoraciones del impacto positivo en el desempeño organizativo de los factores que aparecen en el cuestionario general son superiores en casi todos los ítems a las valoraciones del cuestionario de la AACID, siendo la posición que ocupan los factores en función de su valoración bastante parecida en ambos casos.

El ítem mejor valorado en los dos casos es el desempeño individual (promedio de 3,4 en la AACID, y de 3,52 en el cuestionario general), seguido de la estrategia (promedio de 3,06 en la AACID, en segunda posición, y de 2,94 en el cuestionario general, en cuarta posición) y del funcionamiento de los equipos (promedio de 3,04

en la AACID, en tercera posición, y de 3,33 en el cuestionario general, en segunda posición).

En un nivel intermedio se sitúan la cultura y los valores (promedio de 2,74 en la AACID, en cuarta posición, y de 3,14 en el cuestionario general, en tercera posición), y el liderazgo (promedio de 2,56 en la AACID, en quinta posición, y de 2,93 en el cuestionario general, también en quinta posición).

Los ítems menos valorados resultan ser los procesos de negocio (promedio de 2,52 en la AACID, en sexta posición, y de 2,77 en el cuestionario general, en séptima posición), las prácticas de gestión (promedio de 2,44 en la AACID, en séptima posición, y de 2,79 en el cuestionario general, en sexta posición), y en último lugar en ambos casos, la estructura organizativa (promedio de 2,32 en la AACID y de 2,76 en el cuestionario general).

En cuanto a la relevancia de las diferencias, resultan ser estadísticamente significativas cuatro de ellas: las relativas al liderazgo, a la estructura organizativa, a la cultura, y a las prácticas de gestión. En todos estos factores la puntuación de la AACID es notablemente inferior al cuestionario general, lo que apunta a que estos elementos, percibidos por los empleados de la AACID como barreras al desempeño de la organización más que como facilitadores, podrían ser potenciales palancas sobre las actuar para la mejora de la agencia.

### 5.5.4. Interpretación de los resultados

El análisis comparativo de las respuestas proporcionadas al cuestionario de la AACID y al cuestionario general muestra que, en general, las valoraciones dadas por los empleados de la AACID resultan ser inferiores a las valoraciones proporcionadas por los empleados públicos que respondieron al cuestionario general.

No obstante, la mayor parte de las diferencias entre ambos casos resultan no ser estadísticamente significativas. Este es el caso de la valoración del desempeño organizativo, donde se obtienen resultados muy similares.

En lo que respecta a las prácticas de innovación organizativa, las diferencias significativas se centran en los siguientes elementos:

- Elementos de estructura, distribución del trabajo y coordinación: estructura jerárquica o plana, toma de decisiones centralizada, donde en ambos casos los valores de la AACID son inferiores a los del cuestionario general (1,75

frente a 2,24 para la estructura organizativa jerárquica o plana; 1,81 frente a 2,27 para la toma de decisiones centralizada).

- Elementos de prácticas de Recursos Humanos: entrevistas a colegas durante el reclutamiento, donde también los valores de la AACID resultan inferiores a los del cuestionario general (1,53 frente a 1,85).
- Elementos de participación y apertura: compartición de información, consideración de las opiniones de los afectados en la toma de decisiones, gestión del fracaso y gestión del conflicto, donde de nuevo los valores de la AACID son inferiores a los del cuestionario general (1,98 frente a 2,67 para la compartición de información; 2,04 frente a 2,68 para la consideración de opiniones; 1,77 frente a 2,24 para la gestión del fracaso; 1,96 frente a 2,41 para la gestión del conflicto;).
- Elementos de propósito y comunidad: existencia de celebraciones, donde también los valores de la AACID resultan inferiores a los del cuestionario general (1,64 frente a 1,99).

En lo que respecta al desempeño individual, existen diferencias significativas en el sentido de logro personal proporcionado por el trabajo, y en los siguientes factores que afectan al desempeño individual: la formación proporcionada por la organización, el desempeño del equipo, y la definición de lo que se espera del empleado en el trabajo. En todos estos casos, de nuevo, los valores de la AACID son inferiores a los del cuestionario general (3,09 frente a 3,51 para el sentido de logro; 2,81 frente a 3,17 para la formación; 3,26 frente a 3,56 para el desempeño del equipo; 2,96 frente a 3,31 para la definición de lo que se espera del empleado).

Por último, en el caso del desempeño organizativo, si bien no se presentan diferencias significativas en cuanto a la valoración del nivel de desempeño de la organización, como se ha comentado anteriormente, sí existen diferencias significativas en cuanto al impacto de los siguientes factores en el desempeño organizativo: liderazgo, estructura organizativa, cultura y prácticas de gestión, donde una vez más los valores de la AACID son inferiores a los del cuestionario general (2,56 frente a 2,93 para el liderazgo; 2,32 frente a 2,76 para la estructura organizativa; 2,74 frente a 3,14 para la cultura; 2,44 frente a 2,79 para las prácticas de gestión).

Se debe hacer notar que, a pesar de la existencia de valoraciones significativamente inferiores en la AACID respecto del cuestionario general en los

elementos anteriores, no se debe concluir necesariamente que el nivel de desarrollo de la AACID en relación con estos elementos sea muy distinto de la referencia marcada por el cuestionario general.

Debido a su propio diseño basado en las valoraciones personales de los empleados públicos, tanto en lo que se refiere al grado de implantación de las prácticas Teal como al desempeño individual y organizativo y los factores que los afectan, el cuestionario tiene un elevado componente subjetivo. En particular, las expectativas del empleado sobre cuál sería la situación deseable de la organización respecto a la implantación de esas prácticas puede influir notablemente la valoración.

En el caso de la AACID, no se puede descartar que el trabajo previo de reflexión interna sobre innovación organizativa, las iniciativas en marcha, y el resto de las actividades que formaron parte del proyecto de investigación en el que se incluyó el cuestionario afectaran a las expectativas de los empleados a la hora de responder a las preguntas, dando lugar a una situación en la que el hecho de observar influye en el resultado. En este sentido, la exposición a los conceptos asociados al paradigma de las Organizaciones Teal puede cambiar la percepción de los empleados acerca de lo que sería la situación deseable para la organización, aumentando su nivel de exigencia y con ello marcándose objetivos más ambiciosos. Esto los llevaría a juzgar la situación actual como más alejada de esos objetivos y, en consecuencia, a conceder valoraciones inferiores en lo que se refiere al grado de implantación de las prácticas Teal.

Asimismo, el hecho de dar a conocer la existencia del proyecto y celebrar un taller abierto a todos los empleados, transmitiendo el mensaje de que la dirección los escucha, puede dar lugar a que estos aprovechen el cuestionario para llamar la atención de la dirección sobre aquellos aspectos en los que creen que se debe incidir, mediante la concesión de puntuaciones bajas en la valoración. En esta línea de pensamiento, resulta relevante que el mayor número de diferencias significativas se dé entre los elementos relacionados con las prácticas de participación y apertura.

Un argumento a favor de esta interpretación de que la causa de las valoraciones inferiores en el caso de la AACID pueda deberse a unas expectativas más elevadas por parte de sus empleados es el hecho de que la valoración del desempeño organizativo de la AACID esté por encima del nivel medio de 3, en línea con los resultados del cuestionario general. Si la situación de la AACID fuera tan distinta

(e inferior) a la de la generalidad de las administraciones públicas, cabría esperar que esto se viera reflejado también en la evaluación de su desempeño.

En cualquier caso, las diferencias significativas encontradas, y los resultados del análisis comparativo en su conjunto, pueden servir a la AACID a la hora de identificar los elementos más relevantes para sus empleados y, basándose en ellos, definir las áreas de actuación en las que sus esfuerzos de innovación organizativa pueden tener un mayor impacto.

## 6. Conclusiones

### 6.1. Contribuciones de la tesis

Tal como se expuso en la introducción, la presente tesis pretende abordar la reforma de la Administración desde el punto de vista de la ciencia de la organización, explorando cómo la innovación organizativa puede mejorar el desempeño de las administraciones públicas españolas. En este sentido, la tesis presenta varias contribuciones.

En primer lugar, desde una perspectiva teórica, una de las principales aportaciones de la tesis es la utilización del paradigma de las Organizaciones Teal como marco de referencia para el estudio de la innovación organizativa en las administraciones públicas, explorando su conexión con otros paradigmas de innovación organizativa centrados en las personas y con las teorías de la complejidad.

En segundo lugar, otra contribución teórica es la definición de un modelo de evaluación del desempeño organizativo de las administraciones públicas, basado en marcos de referencia previos, que integra las distintas dimensiones a las que la Administración debe prestar atención teniendo en cuenta su carácter institucional, la complejidad de los objetivos que debe perseguir, y la variedad de las actividades que desarrolla. La utilización de este modelo de evaluación en el cuestionario a empleados públicos, mediante el desarrollo de ítems y escalas de medida específicos, ha mostrado resultados prometedores.

En tercer lugar, desde una perspectiva empírica, los casos estudiados en la tesis han contribuido a confirmar que la innovación organizativa en la Administración a través de prácticas alineadas con los principios Teal es posible, y que estas prácticas pueden servir como palancas para acelerar dicha innovación.

En este sentido, otra de las principales aportaciones de la tesis es la identificación de un conjunto de pautas en la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas, así como del efecto de estas prácticas en el desempeño organizativo, para el caso particular de las administraciones públicas españolas. Estos resultados permiten proponer recomendaciones en relación con el tipo de prácticas de innovación organizativa

que se deberían priorizar a la hora de abordar iniciativas de transformación o reforma de la Administración.

Por último, desde una perspectiva metodológica, la principal aportación de la tesis es el desarrollo de una herramienta genérica, el cuestionario a empleados públicos, para evaluar, de forma cuantitativa, el grado de implantación de las prácticas organizativas que caracterizan a las Organizaciones Teal. Tal como muestra su aplicación al caso de la AACID, donde se usó para estudiar la situación de esta organización en comparación con el conjunto de las administraciones públicas españolas y con ello identificar potenciales palancas de mejora, esta herramienta puede ser utilizada en contextos diferentes para obtener información acerca de la innovación organizativa.

## **6.2. Respuestas a los objetivos de investigación**

Las diferentes actividades descritas a lo largo de la tesis han estado encaminadas a proporcionar respuestas a los objetivos y preguntas de investigación planteados. A continuación, se presenta un resumen de cómo los resultados obtenidos responden a estos objetivos y preguntas.

### **6.2.1. Aplicación del paradigma de las Organizaciones Evolutivas a la Administración Pública**

En cuanto a la aplicación del marco de referencia de las Organizaciones Evolutivas a la Administración Pública, los resultados de la investigación muestran que, a pesar de que dicho marco fue desarrollado por Frédéric Laloux a partir de experiencias de organizaciones del sector privado, los principios y las prácticas característicos de las Organizaciones Teal resultan útiles para el estudio de la innovación organizativa en la Administración Pública.

Así, el estudio comparativo de los casos de innovación organizativa utilizando las dimensiones de análisis usadas por Laloux para caracterizar a las Organizaciones Teal, (Estructura organizativa; Procesos de Recursos Humanos; Prácticas diarias; Condiciones para el surgimiento, resiliencia y sostenibilidad) ha permitido encontrar similitudes y diferencias entre los casos estudiados que pueden ayudar en la toma de decisiones a la hora de introducir prácticas innovadoras en organizaciones del sector público.

Por otra parte, el hecho de abordar el análisis de la implantación de innovaciones organizativas en las administraciones públicas españolas a partir de las prácticas Teal, mediante el cuestionario a empleados públicos, y su vinculación con los principios Teal, ha permitido encontrar patrones de implantación relevantes para futuros intentos de innovación organizativa. En ese sentido, el creciente interés entre las comunidades de práctica en el ámbito de la innovación y de la teoría de la organización por los paradigmas y modelos centrados en las personas, como los descritos en el marco teórico, está haciendo que muchas administraciones públicas sean más receptivas a los conceptos y prácticas característicos de las Organizaciones Teal y estén explorando su uso, lo que aumenta la relevancia de estos patrones.

Asimismo, al utilizar esta base de análisis fundamentada en las prácticas Teal para el estudio de la AACID, ha sido posible comparar las respuestas del cuestionario genérico y del cuestionario de la AACID y con ello identificar semejanzas y diferencias que pueden ayudar a la Agencia a priorizar áreas de actuación para sus iniciativas de desarrollo organizativo.

Finalmente, la investigación ha encontrado que el paradigma de las Organizaciones Evolutivas resulta útil no solamente en el estudio de la innovación organizativa en la Administración, sino también en la aplicación de esa innovación en la práctica, puesto que, en uno de los casos de innovación organizativa estudiados, la unidad A.2 de EASME, el marco de referencia de las Organizaciones Teal se utilizó de manera explícita como modelo para la introducción de las prácticas innovadoras.

### **6.2.2. Existencia y pautas de implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en la Administración Pública**

Respecto a este objetivo de investigación, tanto el estudio comparativo de casos como el análisis de las repuestas al cuestionario a empleados públicos ha permitido obtener información relevante sobre las pautas de implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas (prácticas Teal) en la Administración.

Por una parte, el estudio de casos, además de confirmar la existencia de prácticas Teal en la Administración, ha mostrado que existen diferencias notables entre las organizaciones estudiadas en cuanto a la amplitud, exhaustividad, liderazgo y

relevancia de los principios Teal en el proceso de cambio organizativo. No obstante, estas también comparten la existencia de un evento activador que desencadena el cambio, la apertura de los líderes a nuevas formas de trabajo, y un enfoque pragmático para actuar sobre aspectos no cubiertos por las normas.

Por otra parte, en el caso particular de la Administración Pública española, el análisis realizado a partir de las respuestas al cuestionario en línea muestra un bajo grado de implantación de prácticas Teal, con valores superiores a 1 (valor que representa la no existencia de la práctica) en todos los casos y por debajo del valor medio de 3 en 21 de los 23 ítems, confirmando así la hipótesis de investigación 1 de que esta implantación existe, pero es muy limitada.

En cuanto a las pautas de implantación de esas prácticas, la investigación ha examinado en primer lugar, mediante un análisis factorial confirmatorio, si la adopción de las prácticas Teal en la Administración Pública española se ajusta a los tres principios Teal de Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo. En este sentido, los resultados del análisis muestran un bajo grado de ajuste.

Ante este resultado, la investigación abordó un análisis de componentes principales para identificar otros factores que pudieran explicar los patrones de adopción de prácticas Teal observados, encontrando un buen ajuste con un modelo de implantación basado en cinco componentes o factores: (1) Comunidad y valores, (2) Confianza, (3) Jerarquía, (4) Asignación de tareas y (5) Gestión de reuniones.

### **6.2.3. Caracterización y medición del desempeño de la Administración Pública**

En cuanto a los aspectos que caracterizan el desempeño de la Administración Pública frente a otro tipo de organizaciones, y cómo se puede medir ese desempeño, la investigación ha conducido a la elaboración de un modelo de desempeño específico para la Administración Pública, basado en las cuatro dimensiones de Resultados, Relaciones, Operaciones y Desarrollo de capacidades.

Este modelo, desarrollado a partir de diversos marcos de referencia previos, incluye tanto elementos aplicables en general a cualquier organización, incluyendo el sector privado (como pueden ser los aspectos ligados a la consecución de resultados, calidad, eficiencia y satisfacción), como elementos más específicos del sector público, como son los aspectos ligados a la legitimidad de la organización frente a los distintos agentes.

En lo que se refiere a la medición del desempeño, la investigación abordó esta cuestión con la inclusión en el cuestionario a los empleados públicos de cuatro aproximaciones diferentes para su estimación subjetiva, dependiendo de si la medida se refiere al desempeño absoluto o relativo, y de si incluye un único ítem para medir el desempeño general o cuatro ítems para medir cada una de las dimensiones del modelo de desempeño elaborado en la tesis. En este sentido, la investigación encontró resultados similares y altamente correlacionados entre las cuatro aproximaciones.

La investigación exploró también el impacto de la implantación de prácticas de innovación organizativa inspiradas en las Organizaciones Evolutivas en el desempeño organizativo, realizando un análisis mediante modelado de ecuaciones estructurales. El análisis encontró una relación estadísticamente significativa entre el grado de implantación de estas prácticas, evaluado por los empleados públicos en sus respuestas al cuestionario, y el desempeño organizativo, también evaluado por los empleados públicos en el mismo cuestionario.

Sin embargo, este análisis encontró también que esta relación es distinta dependiendo del tipo de práctica que se considere: las prácticas asociadas a la dimensión de Gestión de reuniones no parecen tener ningún efecto, las prácticas asociadas a la dimensión de Asignación de tareas muestran un pequeño efecto negativo, las prácticas asociadas a las dimensiones de Confianza y de Jerarquía influyen positiva y directamente, y las prácticas asociadas a la dimensión de Comunidad y valores influyen también positivamente, pero indirectamente, a través del desempeño individual.

### **6.3. Implicaciones para la práctica**

En un escenario de expectativas crecientes de los ciudadanos sobre el papel que deben desempeñar, y de aumento de la complejidad del entorno en el que operan y de los problemas que deben resolver, las administraciones públicas se ven cada vez más presionadas para poner en marcha iniciativas de reforma o transformación para mejorar su desempeño.

En este proceso de transformación, la transición hacia modelos organizativos integradores, como el de las Organizaciones Evolutivas o Teal de Frédéric Laloux, según el cual los nuevos estadios de desarrollo organizativo no rechazan los estadios anteriores, sino que construyen sobre ellos trascendiéndolos, puede constituir una estrategia muy adecuada para la Administración, que debe operar

al mismo tiempo de acuerdo con distintos paradigmas: como burocracia basada en la racionalidad y el cumplimiento de la ley, como prestadora de servicios públicos con calidad y eficiencia, y como dinamizadora de redes de participación y colaboración entre actores públicos y privados.

Un aspecto relevante de las Organizaciones Teal y de los otros paradigmas de innovación organizativa expuestos en el marco teórico es la gran importancia que conceden a la satisfacción, el bienestar y el desarrollo personal de los empleados en el entorno laboral. Aunque los resultados alcanzados por las organizaciones que han adoptado estos paradigmas apuntan a que un mayor bienestar de los empleados redundaría en una mejora significativa del desempeño organizativo, para estas organizaciones este mayor bienestar no aparece como algo instrumental, sino un fin en sí mismo, que forma parte del núcleo de valores de la organización.

Por otra parte, este bienestar está íntimamente ligado al cumplimiento del propósito organizacional, por lo que no es posible alcanzarlo sin un alineamiento pleno entre las aspiraciones de los empleados y la misión de la organización.

Si admitimos que las administraciones públicas deben velar por el bienestar de los ciudadanos, parece entonces razonable suponer que también deban velar por el bienestar de sus empleados (a menos que se quiera sustraer a estos de su condición de ciudadanos). En este sentido, no debería resultar extraño que la mejora en la satisfacción de los empleados públicos y de su alineamiento con la misión de la organización figurara en la agenda política, ni encontrar iniciativas de innovación organizativa en las administraciones públicas orientadas a explorar las posibilidades que los nuevos paradigmas organizativos centrados en las personas, como el de las Organizaciones Teal, ofrecen.

En este contexto, la investigación ha intentado precisamente evaluar la innovación organizativa en el sector público y, más concretamente, la innovación de gestión, utilizando como referencia el marco de las Organizaciones Teal, y poniendo el foco en las administraciones públicas españolas. La innovación de gestión adquiere especial importancia para el sector público, ya que las revisiones sistemáticas de los estudios sobre la innovación en los servicios públicos sugieren que se trata del tipo de innovación más común entre los casos analizados (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Chen, Walker, & Sawhney, 2020).

El estudio de casos realizado como parte de esta investigación confirma que, en efecto, la innovación en las prácticas organizativas en el sector público se está produciendo, y que es posible iniciar la transición hacia paradigmas organizativos

más evolucionados mediante la introducción de algunas de las prácticas características de las Organizaciones Teal.

Aunque los cambios en los procesos de recursos humanos y las estructuras organizativas son difíciles debido a las limitaciones impuestas por el contexto político y el marco regulador, los resultados del estudio de casos muestran que existe cierta flexibilidad en las prácticas diarias para introducir nuevas formas de trabajo que puedan tener un impacto positivo en el funcionamiento de la organización. En este sentido, el enfoque pragmático y oportunista mostrado por las organizaciones estudiadas, que se traduce en el aprovechamiento de elementos no cubiertos por la normativa administrativa y por tanto no sujetos a restricciones, para introducir allí las nuevas prácticas, constituye un rasgo de gran interés para organizaciones del sector público que quieran abordar procesos de cambio a través de la innovación organizativa.

Por otra parte, el estudio de casos muestra también una notable diversidad en la amplitud, profundidad y foco del cambio organizativo, lo que da lugar a diferentes perfiles de adopción en cuanto a las prácticas características de las Organizaciones Teal. No obstante, los cuatro casos estudiados evidencian la presencia, en mayor o menor medida, de prácticas alineadas con el principio de Autogestión, lo que sugiere que este es uno de los principales objetivos del proceso de transformación, en línea con la tendencia hacia organizaciones autogestionadas que se expuso al explicar este principio en el marco teórico.

A pesar de las prometedoras experiencias de innovación organizativa que representan los casos estudiados, los resultados del estudio de la implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas españolas muestran que estas prácticas distan mucho de ser aplicadas de manera generalizada. Esto no es sorprendente, ya que los gobiernos, según el marco de las Organizaciones Teal, ejemplifican el paradigma de Organizaciones Conformistas – Ámbar y, por tanto, se sitúan en las fases iniciales del desarrollo organizativo, tres etapas por debajo del paradigma más innovador representado por las Organizaciones Evolutivas – Teal.

Sin embargo, la investigación ha encontrado indicios de cierto movimiento hacia prácticas organizativas más innovadoras en la Administración española. Aunque el grado de progreso muestra una intensidad diferente en función de la práctica en cuestión, la investigación también ha revelado algunos patrones de implantación que, si bien no pueden generalizarse por las limitaciones propias del estudio,

ofrecen información útil sobre qué palancas podrían ser más adecuadas para impulsar el cambio organizativo.

En el caso de las administraciones públicas españolas, los resultados del análisis de las respuestas al cuestionario apuntan a que estos patrones no se corresponden directamente con los tres principios o innovaciones (Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo) introducidos por las Organizaciones Teal. La implantación de prácticas organizativas innovadoras seguiría, en cambio, un modelo caracterizado por cinco dimensiones que combinan varios de los elementos de los tres principios Teal.

Este resultado está en línea con la premisa de que el avance a etapas superiores conlleva recorrer el camino definido por las etapas intermedias que se expuso en el marco teórico. Puesto que las administraciones públicas se encuentran tres etapas por debajo de las Organizaciones Teal, su progreso hacia ellas supone no solamente integrar los principios Teal sino también los principios característicos de las Organizaciones orientadas al logro – Naranjas (innovación, rendición de cuentas, meritocracia) y de las Organizaciones Pluralistas – Verdes (empoderamiento, cultura basada en valores, modelo de stakeholders). Esta diferencia respecto al punto de partida puede explicar que el avance no siga exactamente las pautas definidas por los principios de Autogestión, Plenitud y Propósito evolutivo (lo que tal vez sería esperable para Organizaciones Pluralistas – Verdes) sino un modelo de implantación diferente.

De acuerdo con este modelo de implantación, el avance hacia prácticas organizativas más innovadoras en las administraciones públicas españolas se produciría principalmente mediante la introducción de prácticas que, apoyándose en relaciones más confiables con los trabajadores, aumentan su implicación y grado de autonomía (dimensión de Confianza), seguidas de prácticas que ofrecen una mayor flexibilidad para distribuir la carga de trabajo (dimensión de Asignación de tareas) y las que tienen por objeto mejorar la gestión de las reuniones (dimensión de Gestión de reuniones).

El mayor grado de implantación de este conjunto de prácticas no parece constituir la mejor opción para mejorar el desempeño de las administraciones públicas españolas, ya que, de acuerdo con los resultados del análisis mediante modelado con ecuaciones estructurales, solamente las prácticas relacionadas con una de estas dimensiones, la de Confianza, resultan tener una influencia positiva y directa en el desempeño organizativo. En cuanto a la dimensión de Gestión de reuniones,

los resultados del modelo muestran que no tiene ningún efecto, y en el caso de la dimensión de Asignación de tareas muestran un pequeño efecto negativo (si bien estos resultados, como se expuso en el apartado 5.4.4 donde se interpretan, deben tomarse con cautela).

Por otra parte, se debe también tener en cuenta que entre las prácticas de la dimensión de Confianza se incluyen la Flexibilidad de horario de trabajo y la Flexibilidad de lugar de trabajo, que constituyen los elementos esenciales del teletrabajo. Teniendo en cuenta que, tras la pandemia de Covid-19, muchas administraciones públicas españolas han desarrollado normativas que permiten a los empleados públicos teletrabajar una fracción significativa de su jornada semanal, no es descartable que una parte importante del progreso en la dimensión de Confianza se deba a este motivo.

En cambio, las prácticas que conducen a organizaciones menos jerárquicas (dimensión Jerarquía) y las relacionadas con la cultura y los valores, el desarrollo comunitario y el alineamiento con los objetivos organizativos (dimensión Comunidad y valores) contribuirían muy poco a este progreso, ya que aparecen como apenas implementadas.

En contraste, el análisis mediante modelado con ecuaciones estructurales muestra que las prácticas asociadas a estas dos dimensiones tienen un efecto positivo en el desempeño organizativo, directo en el caso de la dimensión de Jerarquía, e indirecto, a través del desempeño individual, en el caso de la dimensión de Comunidad y valores. Este resultado apunta a que un mayor grado de implantación de las prácticas asociadas a estas dos dimensiones en las administraciones públicas españolas podría tener un efecto notable en la mejora de su desempeño.

Si bien cabe esperar resistencia a apartarse de la tradición jerárquica característica de las administraciones públicas y avanzar hacia organizaciones más planas, especialmente cuando la jerarquía es uno de los principios de actuación de las administraciones públicas reconocidos en la Constitución Española (artículo 103.1), el hecho de que se preste tan poca atención a la dimensión de Comunidad y valores parece sorprendente.

A diferencia de otras prácticas que requieren cambios en el marco jurídico, como la implantación de horarios y lugares de trabajo flexibles asociados con el teletrabajo que está cogiendo impulso en muchas administraciones públicas, la mayoría de las prácticas asociadas con la dimensión de Comunidad y valores podrían ser

introducidas en las administraciones públicas sin necesidad de modificar la normativa existente, una de las principales restricciones que dificultan su adopción, como se ha argumentado anteriormente. Esto las convierte en excelentes candidatas a puntos de partida para la implantación de innovaciones organizativas. No obstante, este enfoque supone un cambio cultural en la forma en que la Administración se relaciona con sus empleados, ya que obliga a esta a ir más allá de las prácticas de administración de personal, que constituyen actualmente la principal área de actividad de las políticas de Recursos Humanos de muchas administraciones, para avanzar hacia una auténtica gestión integral de Recursos Humanos.

Dado que los valores están integrados, como criterios de actuación, en la actividad de las administraciones públicas, estas pueden beneficiarse del hecho de abordarlos de manera más explícita (Molina, 2009), teniendo en cuenta que los empleados públicos parecen mostrar diferencias con los empleados del sector privado en términos de identificación con los valores y objetivos organizativos (Lyons, Duxbury, & Higgins, 2006) y motivaciones (Holt, 2018). Este abordaje de los valores puede acompañarse de referencias al sentido de propósito de la función pública, considerando que la fortaleza de este propósito dependerá de la actividad desarrollada (siendo este propósito más evidente en actividades con una mayor cercanía a los ciudadanos, como las desarrolladas en entidades municipales como el Conservatorio, y más difícil de encontrar en lugares como los ministerios).

Asimismo, como se expuso en el marco teórico, el desarrollo del sentido de comunidad y de valores que promuevan la confianza y la comunicación abierta, la colaboración y el trabajo en equipo, y el aprendizaje, la experimentación y la mejora continua favorecen, de acuerdo con el modelo de Nonaka y Takeuchi, una mejor gestión del conocimiento en la organización.

En el caso concreto de España, algunos académicos afirman, en sus reflexiones sobre el futuro del servicio público español, que una mayor atención a los valores constituye una práctica positiva (Jiménez Asensio, 2021; Ramió, 2021). En este sentido, una de las implicaciones prácticas de los resultados de la presente investigación es la confirmación del escaso desarrollo de prácticas relacionadas con valores entre las administraciones públicas españolas.

Esta atención a los valores también está en consonancia con las recomendaciones formuladas por la OCDE para mejorar las formas de organización y gestión de los empleados públicos (OECD, 2019). Una de las principales líneas de acción

propuestas en estas recomendaciones es la creación de un servicio público basado en valores, en el que los valores comúnmente declarados guíen una cultura orientada a los resultados y centrada en los ciudadanos. Esto incluye ofrecer oportunidades periódicas para que todos los empleados públicos mantengan debates sinceros sobre los valores y su aplicación, una de las prácticas de las Organizaciones Teal examinadas en esta investigación.

También como parte de las iniciativas para implantar prácticas asociadas con la dimensión de Comunidad y valores, las administraciones públicas deberían explorar las posibilidades que ofrecen los resultados que arrojan las investigaciones en el área de la motivación en el sector público, debido a su posible asociación con mejoras en el desempeño (Bellé, 2013; Andersen, Heinesen, & HolmPedersen, 2014).

Asimismo, prestar más atención a las prácticas asociadas con la dimensión de Comunidad y valores también tiene implicaciones prácticas desde el punto de vista de la gestión de la sostenibilidad. Dado que es más probable que surjan innovaciones favorables para el medio ambiente impulsadas por empleados en organizaciones en las que las preocupaciones medioambientales están ampliamente integradas (Yuriev, Boiral, & Talbot, 2022), la implantación de estas prácticas permitiría abordar las preocupaciones medioambientales de los trabajadores e integrarlas en sus rutinas diarias, contribuyendo a fomentar la innovación en materia de sostenibilidad.

Por último, el estudio del caso de la AACID arroja también conclusiones relevantes para la práctica en lo que se refiere a la gestión de las expectativas de la organización durante la introducción de prácticas de innovación organizativa. Como se argumentó, los valores inferiores en cuanto al grado de implantación de prácticas Teal obtenidos en la AACID en comparación con los valores del cuestionario general pueden deberse a un mayor nivel de exigencia en cuanto a la situación deseable para la organización, fruto de las actividades previas de sensibilización, que lleve a los miembros de la organización a ser más críticos con la situación actual. En este sentido, resulta esencial asegurarse de que las presentaciones y debates que tienen lugar en la organización sobre el proceso de cambio se ven acompañados de compromisos creíbles que evidencien el deseo de la organización de modificar su forma de trabajar, como medio de contrarrestar el potencial aumento de la insatisfacción con el statu quo.

## 6.4. Limitaciones

Como todo proceso de investigación, el presente trabajo no está exento de limitaciones. Tal como se expuso en el capítulo donde se presenta el modelo conceptual, una de sus principales limitaciones, debida a las restricciones impuestas por la longitud deseable del cuestionario a empleados públicos, ha sido la falta de exploración en detalle de todos los constructos y relaciones incluidos en dicho modelo. En particular, no se han desarrollado los aspectos relativos a la cultura organizacional y al perfil de trabajador de conocimiento ni sus relaciones, tanto de estos dos elementos entre sí como con el resto de constructos del modelo.

Otra de las limitaciones se refiere al estudio de casos, donde la escasez de experiencias conocidas ha impedido evaluar de manera precisa en qué medida las innovaciones organizativas examinadas en esta investigación son representativas de los cambios que se están experimentando en el sector público.

La utilización del cuestionario a empleados públicos como instrumento de medida del grado de implantación de prácticas Teal presenta también varias limitaciones, siendo la primera de ellas el hecho de que se trata de un instrumento novedoso, no usado con anterioridad, que se ha debido desarrollar como parte de la investigación debido a la ausencia de instrumentos ya establecidos y validados sobre el tema.

El cuestionario tiene también limitaciones en cuanto a su representatividad. La falta de aleatoriedad, ya que se utilizaron métodos de muestreo de conveniencia y bola de nieve, y el hecho de que la administración regional esté significativamente infrarrepresentada en la muestra, plantean problemas para la generalización de los resultados para toda la población de empleados públicos en España. Además, la elección de un cuestionario en línea como instrumento de medida da lugar a los problemas a los que se enfrentan las encuestas que utilizan este método, como posibles malentendidos e interpretaciones erróneas, ya que las posibles dudas de los empleados públicos sobre las preguntas o instrucciones planteadas no pueden ser resueltas.

Por otra parte, y como se ha mencionado en el estudio del caso de la AACID, a pesar de la utilización de una escala numérica y del intento de concretar el significado de los niveles extremos de la escala, con objeto de reforzar la coherencia entre respuestas, el cuestionario tiene un alto componente subjetivo. Ello puede dar lugar a interpretaciones distintas de una misma situación por parte de distintas personas, dependiendo de sus características y circunstancias individuales.

Entre ellas, las expectativas de las personas que responden frente a las situaciones planteadas en el cuestionario pueden jugar un papel muy importante en su valoración, de tal manera que unas expectativas más elevadas (por ejemplo, en lo que respecta al grado de apertura y transparencia en la comunicación interna) pueden dar lugar a una valoración inferior.

Por último, aunque la investigación sugiere algunas relaciones entre la implantación de determinadas prácticas de innovación organizativa y el desempeño, estos resultados deben tomarse con cautela ya que se trata de un estudio muy exploratorio, basado en una evaluación subjetiva del desempeño, sobre un asunto que es objeto de intensa investigación.

Asimismo, aunque la utilización del modelado con ecuaciones estructurales permite ir más allá de la mera correlación y contrastar relaciones de causalidad entre los distintos elementos, este contraste se basa en asunciones teóricas. Además, en el caso del modelo utilizado en la investigación, la evaluación de su grado de ajuste arrojó resultados algo inferiores a los que se consideran habitualmente como óptimos.

Por estos motivos, las relaciones de causalidad encontradas deberían ser contrastadas con datos reales, para lo que sería necesario adoptar otro enfoque metodológico, como un estudio de intervención.

### **6.5. Oportunidades para futuras investigaciones**

Considerando tanto el contexto actual, en el que se percibe una demanda creciente de intervención estatal para hacer frente a los desafíos sociales y económicos, como su probable evolución, la reforma del sector público seguirá siendo, previsiblemente, un área que suscite la atención no solamente de la comunidad política, sino también de la ciudadanía. Por este motivo, continuar explorando la teoría de Organizaciones Evolutivas como marco de referencia para la transformación de la Administración, como se ha hecho en la presente tesis, presenta gran interés. En este sentido, se sugieren a continuación algunas orientaciones para futuras líneas de investigación.

En primer lugar, el enfoque metodológico utilizado en la presente tesis puede ser aplicado en situaciones distintas mediante el estudio de otros casos de innovación organizativa y la extensión del análisis cuantitativo basado en el cuestionario, ayudando así a contrastar los resultados de la investigación y a enriquecer la base de conocimiento sobre la materia.

En esta línea, continuar investigando otras experiencias de innovación organizativa distintas a las abordadas en esta tesis permitiría no solo identificar prácticas innovadoras en otras organizaciones públicas, sino también analizar si estas prácticas son capaces de sostener la mejora organizativa en el sector público o, por el contrario, se ven abocadas a desaparecer a causa de la resistencia ofrecida por las fuerzas del conservadurismo burocrático.

Asimismo, resultaría interesante aplicar el cuestionario a otros empleados públicos que no han participado en la presente investigación, tanto en el marco de estudio del conjunto general de organizaciones pertenecientes a la Administración (mediante el cuestionario genérico, usando muestras distintas), como de estudio de organizaciones individuales (mediante el cuestionario específico adaptado a esas organizaciones, como se hizo en el caso de la AACID). Ello ayudaría a validar y refinar el cuestionario como instrumento de medida, y a contrastar el hallazgo de los cinco factores que definen las pautas de implantación de las prácticas Teal identificados en el análisis factorial, así como de las relaciones entre la implantación de esas prácticas y el desempeño obtenidas a partir del modelo de ecuaciones estructurales.

En este sentido, la realización de estudios similares basados en la aplicación del cuestionario a empleados públicos en las administraciones públicas de otras naciones podría arrojar conclusiones sugerentes. En particular, sería relevante examinar si los resultados en otros países pertenecientes a las tradiciones administrativas napoleónica y germánica, donde, como en España, predomina la cultura de la legalidad prescriptiva (Painter & Peters, 2010), son comparables a los obtenidos en esta investigación.

También usando el cuestionario, otro ámbito de interés para la investigación futura sería la realización de un estudio longitudinal para hacer un seguimiento de la evolución de las prácticas Teal a lo largo del tiempo en las administraciones públicas españolas, ya que podría ofrecer información sobre la dinámica del cambio organizativo en el sector público.

La investigación futura debería también abordar más a fondo el efecto real de las innovaciones organizativas sobre el desempeño, buscando pruebas adicionales de las potenciales mejoras tras su introducción. Así, resultaría muy interesante poner en marcha programas de investigación, ligados a intervenciones orientadas a aumentar el grado de implantación de las prácticas Teal, que examinaran su efecto en organizaciones del sector público concretas. Considerando los resultados de la

presente tesis, las prácticas relacionadas con la dimensión de Comunidad y valores parecen ofrecer las perspectivas más prometedoras.

Por último, otra posible línea para investigaciones futuras se refiere a la exploración en detalle de los constructos y las relaciones identificados en el modelo conceptual que no han podido abordarse en la presente investigación, esto es, los aspectos ligados a la cultura organizacional y al perfil de trabajador de conocimiento, incluyendo su interrelación y las relaciones que mantienen con las pautas de implantación de las prácticas Teal, el desempeño individual y el desempeño organizativo.

### **6.6. Resultados de la tesis**

Los resultados de investigación obtenidos durante la elaboración de la tesis han dado lugar a la publicación de varios artículos:

- “La organización evolutiva como marco de referencia para la transformación de las Administraciones Públicas”, incluido en el monográfico “Nuevos paradigmas organizativos”, que ocupa los números 407 y 408 de la revista *Economía Industrial*, publicada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En este artículo se exploran las características de las administraciones públicas y sus retos, y se analiza la aplicabilidad del marco de referencia de las Organizaciones Teal a las administraciones públicas.
- “Organisational Innovation in Bureaucracies: An Impossible Mission”, publicado en el número 74 de la revista *Dirección y Organización* de julio de 2021. En este artículo se describen los principales patrones y relaciones emergentes que identificados durante el análisis de los cuatro casos estudiados: SPFSS, Conservatorio de Barcelona, unidad A2 de EASME y Tribunal de Cuentas Europeo. Una versión reducida de este artículo se presentó previamente en el “14th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management - XXIV Congreso de Ingeniería de Organización”, celebrado en Madrid el 9 y 10 de julio de 2020.
- “Progressing toward Teal Organizations: An Assessment of Organizational Innovation in the Spanish Public Administrations”, publicado en el número 11 del volumen 16 de la revista *Sustainability* en junio de 2024. En este artículo se presentan los resultados del estudio del grado y las pautas de implantación de las prácticas Teal en las administraciones públicas

españolas, a partir de las respuestas proporcionadas a la encuesta genérica a empleados públicos.

## Referencias

- ¿De quién es la música?* (2018). [Película]. Obtenido de <https://www.rtve.es/play/videos/para-todos-la-2/para-todos-2-reinventando-organizaciones-musicales/4611019/>
- Adler, P. (2001). Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science*, *12*, 215–234. doi:10.1287/orsc.12.2.215.10117
- Aldás, J., & Uriel, E. (2017). *Análisis multivariante aplicado con R*. Madrid: Paraninfo.
- Andersen, L. B., Heinesen, E., & HolmPedersen, L. (2014). How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *24*(3), 651-671. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/24484832>
- Anderson, P. (1999). Complexity Theory and Organization Science. *Organization Science*, *10*(3), 216-232. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2640328>
- Andrews, R., Boyne, G., & Walker, R. (2011). The impact of management on administrative and survey measures of organizational performance. *Public Management Review*, *13*(2), 227-255. doi:10.1080/14719037.2010.532968
- Anseel, F., Lievens, F., Schollaert, E., & Choragwicka, B. (2010). Response rates in organizational science, 1995-2008: A meta-analytic review and guidelines for survey researchers. *Journal of Business and Psychology*, *25*(3), 335-349. doi:10.1007/s10869-010-9157-6
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *metodos.Revista De Ciencias Sociales*, *5*(2). doi:10.17502/m.rcs.v5i2.190
- Arenilla Sáez, M., Bastos Boubeta, M. A., Conejero Paz, E., Criado Grande, J. I., Giménez Fernández, E. L., Molina Álvarez de Cienfuegos, I., . . . Rivero Ortega, R. (2014). *Administración 2032. Teclas para transformar la administración pública Española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Areses Vidal, X., Blanco Gaztañaga, C., Colmenares Soto, P., Fernández Palomares, E., Gallego Torres, A., & Gómez de Villalobos, G. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aretxabala, P. (2018). Modelos de autogestión en la industria, NER, nuevo estilo de relaciones. *Economía Industrial*, *408*, 21-30.
- Aslam, M. Z., Omar, S., Nazri, M., Bustaman, H. A., & Yousif, M. M. (2022). Interpersonal leadership and job engagement: testing the mediating role of deep acting, initiative climate and learning goal orientation. *Journal of*

- Organizational Effectiveness: People and Performance*, 9(1), 130-148. doi:10.1108/JOEPP-07-2020-0130
- Ballart, X., Rico, G., & Ripoll, G. (2016). *La motivación en los servicios públicos. Análisis empírico de sus antecedentes y de sus efectos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Baptista, I., Rodrigues, L. C., & Costa, P. R. (2019). Inovação organizacional como alternativa para a eficiência na prestação de serviços jurisdicionais. *Revista Gestão & Tecnologia*, 244-266.
- Barber, M. (2017). *Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value*. Gobierno del Reino Unido.
- Barlage, M., van den Born, A., van Witteloostuijn, A., & Graham, L. (2014). Estimating public performance bias through an MTMM model: the case of police performance in 26 European countries. *Policy Studies*, 35(4), 377-396. doi:10.1080/01442872.2013.875154
- Bartle, J. R., & Leuenberger, D. (2006). The Idea of Sustainable Development in Public Administration. *Public Works Management & Policy*, 10(3), 191-194. doi:10.1177/1087724X06287507
- Bartlett, M. S. (1937). Properties of sufficiency and statistical tests. *Proceedings of the Royal Society of London Series A*(160), 268-282.
- Beck, D. E., & Cowan, C. C. (1996). *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership and Change*. Malden, MA: Blackwell Publishers Inc.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3110101>
- Behr, F., Oertzen, G., & Dienst, M. (2021). Managing Sustainability and Carbon-Neutrality in the Public Administration—Case Report of a German State Institution. *Sustainability*, 13, 4146. doi:10.3390/su13084146
- Bellé, N. (2013). Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/23355447>
- Birkinshaw, J., Hamel, G., & Mol, M. J. (2008). Management Innovation. *The Academy of Management Review*, 33(4), 825-845. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/20159448>
- Black, J., & Gregersen, H. (1997). Participative Decision-Making: An Integration of Multiple Dimensions. *Human Relations*, 50, 859-878. doi:10.1177/001872679705000705
- Bohórquez Arévalo, L. E., & Espinosa, A. (2015). Theoretical approaches to managing complexity in organizations: A comparative analysis. *Estudios Gerenciales*, 31(134), 20-29. doi:10.1016/j.estger.2014.10.001

- Boland, T., & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organisations. *The International journal of public sector management*, 13(5), 417–446. doi:10.1108/09513550010350832
- Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. (17 de June de 2023). Recuperado el 17 de June de 2023, de <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/rcp/boletin.html>
- Bonsón, E., Royo, S., & Raktai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62. doi:10.1016/j.giq.2014.11.001
- Borowiecki, R., Olesinski, Z., Rzepka, A., & Hys, K. (2021). Development of Teal Organisations in Economy 4.0: An Empirical Research. *European Research Studies Journal*, 24(1), 117-129. doi:10.35808/ersj/1953
- Boyne, G. A. (2002). Theme: Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17–24. doi:10.1111/1467-9302.00303
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 367–394. doi:doi.org/10.1093/jpart/mug027
- Brown, M., & Hale, K. (2014). *Applied Research Methods in Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass.
- Burnier, D. (2018). Reimagining Performance in Public Administration Theory and Practice: Creating a Democratic Performativity of Care and Hope. *Administrative Theory & Praxis*, 40, 62–78. doi:10.1080/10841806.2017.1420746
- Canel Crespo, M. J. (2018). En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas GAPP. Nueva Época*, 19, 70-87. doi:10.24965/gapp.v0i19.10446
- Cassese, S. (2014). *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press - Editorial Derecho Global.
- Centre for Public Impact. (2016). *The Public Impact Fundamentals Report*.
- Chen, J., Walker, R., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: A typology. *Public Management Review*, 22, 1674–1695. doi:10.1080/14719037.2019.1645874.
- Cienfuegos, I., & Vera, A. (2019). Facilitadores e inhibidores de la Innovación Pública: Percepción desde la red de Innovadores en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(75), 201-232.
- Collins, D. (1995). A Socio-Political Theory of Workplace Democracy: Class Conflict, Constituent Reactions and Organizational Outcomes at a

- Gainsharing Facility. *Organization Science*, 6, 628–644. doi:10.1287/orsc.6.6.628
- Comisión Europea. (2013). *A vision for public services*. Obtenido de [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=3179](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3179)
- Comisión Europea. (2017). *Quality of Public Administration - A toolbox for practitioners. Theme 4, Organisations – managing performance, quality and people*. doi:10.2767/325126
- Comisión Europea. (2021). *Special Eurobarometer 517 - Future of Europe*. Obtenido de <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554>
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 3(1), 30-41.
- Connolly, S., & Kassim, H. (2015). *The European Commission: Facing the Future*. University of East Anglia. doi:<https://www.uea.ac.uk/documents/20142/1609087/The+European+Com+mision+-+Facing+the+Future-vPEilblH.pdf/a389965d-5af9-06da-7618-653877c5bc6c?t=1593531019513>
- Crespo González, J. (Ed.). (2016). *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. (Ed.). (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555-590. doi:10.2307/256406
- Damanpour, F., & Aravind, D. (2012). Managerial Innovation: Conceptions, Processes and Antecedents. *Management and Organization Review*, 8(2), 423-454. doi:10.1111/j.1740-8784.2011.00233.x
- Daneke, G. A. (1990). A Science of Public Administration? *Public Administration Review*, 50(3), 383-392. doi:10.2307/976620
- Davenport, T., & Prusak, L. (1998). *Working knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
- De Bruin, R., Prieto Tovar, S., & Pelland, D. (2017). *Twenty-first Century Leadership for EU Institutions*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- de Gennaro, D., Mormile, S., Piscopo, G., & Adinolfi, P. (2023). In the jungle, the mighty jungle, the zebras are teal tonight: investigating the organizational forms of Generation Z-driven Italian start-ups. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 30(6), 1129-1155. doi:10.1108/JSBED-02-2023-0063

- de Leeuw, E. D. (2005). To Mix or Not to Mix Data Collection Modes in Surveys. *Journal of Official Statistics*, 21(2), 233.
- de Leeuw, E. D. (2018). Mixed-mode: Past, present, and future. *Survey Research Methods*, 12(2), 75-89. doi:10.18148/srm/2018.v12i2.7402
- de Morree, P. (2018). *300 Employees And 0 Managers: Self-Management In The Public Sector*. Obtenido de Corporate Rebels: <https://www.corporate-rebels.com/blog/government-department>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*(94), 146–166. doi:10.1111/padm.12209
- Demircioglu, M. A. (2018). Organizational Innovation. En A. Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (págs. 4356-4360). Bloomington, IN: Springer, Cham. doi:10.1007/978-3-319-20928-9\_3017
- Denhard, R. B., & Denhard, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denis, D. J. (2020). *Univariate, Bivariate, and Multivariate Statistics Using R: Quantitative Tools for Data Analysis and Data Science*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Dess, G. G., & Robinson, R. B. (1984). Measuring organizational performance in the absence of objective measures: The case of the privately-held firm and conglomerate business unit. *Strategic Management Journal*, 5(3), 265-273. doi:10.1002/smj.4250050306
- Díaz Monroy, L. G. (2007). *Estadística multivariada: inferencia y métodos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Drucker, P. F. (1959). *The Landmarks of Tomorrow*. Harper & Brothers.
- Drucker, P. F. (1992). The post-capitalist world. *Public Interest*(109), 89-100.
- Drucker, P. F. (1999). Knowledge-Worker Productivity: The Biggest Challenge. *California Management Review*, 41(2), 79-94.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. doi:10.2307/258557
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory Building From Cases: Opportunities And Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32. doi:10.5465/AMJ.2007.24160888
- EL Khoury, M., Jaouen, A., & Sammut, S. (2024). The liberated firm: An integrative approach involving sociocracy, holacracy, spaghetti organization, management 3.0 and teal organization. *Scandinavian Journal of Management*, 40(1), 101312. doi:10.1016/j.scaman.2023.101312
- Eppel, E. A., & Rhodes, M. L. (2018). Complexity theory and public management: a 'becoming' field. *Public Management Review*, 20(7), 949-959. doi:10.1080/14719037.2017.1364414

- Field, A., Miles, J., & Field, Z. (2012). *Discovering Statistics Using R*. London: SAGE Publications.
- Fiorino, D. J. (2010). Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration. *Public Administration Review*, 70, S78-S88. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/40984101>
- Geyer, R., & Cairney, P. (Edits.). (2015). *Handbook on Complexity and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. doi:10.4337/9781782549529
- Giesbrecht, T., Scholl, H. J., & Schwabe, G. (2016). Smart advisors in the front office: Designing employee-empowering and citizen-centric services. *Government Information Quarterly*, 33(4), 669-684. doi:10.1016/j.giq.2016.05.005
- Gobierno de Australia. (2024). *Informe sobre los servicios del Gobierno*. Recuperado el 26 de Octubre de 2024, de <https://www.pc.gov.au/ongoing/report-on-government-services>
- Gobierno de España. (2018). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2023, de <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>
- Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2023, de <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>
- Graves, C. W. (1970). Levels of existence: An open system theory of values. *Journal of Humanistic Psychology*, 131-155.
- Gurt, J. (2016). *Diseña tu Futuro. Atrévete a Ser tu: La Felicidad en el Trabajo es Posible*. Barcelona, España: Editorial Conecta.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2010). *Multivariate Data Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., & Štimac, V. (2013). Internal and external use of performance information in public organisations: Results from an international executive survey. *Public Money and Management*, 33(4), 261–268.
- Harung, H., Heaton, D., & Alexander, C. (1999). Evolution of organizations in the new millennium. *Leadership & Organization Development Journal*, 20(4), 198-207. doi:10.1108/01437739910277000
- Heinrichs, H., & Laws, N. (2021). Sustainable Public Administration. *Sustainability*, 13, 6382. doi:10.3390/su13116382
- Hofstede, G. (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind, Third Edition*. McGraw-Hill Education.

- Hofstede, G., & Minkov, M. (2013). *Values Survey Module 2013*. Obtenido de <https://geerthofstede.com/wp-content/uploads/2016/07/VSM-2013-English-2013-08-25.pdf>
- Holland, J. H. (2006). Studying Complex Adaptive Systems. *Journal of Systems Science and Complexity*, 19, 1-8. doi:10.1007/s11424-006-0001-z
- Holt, S. B. (2018). For Those Who Care: The Effect of Public Service Motivation on Sector Selection. *Public Administration Review*, 78(3), 457-471. doi:10.1111/puar.12906
- Horn, J. (1965). A rationale and test for the number of factors in factor analysis. *Psychometrika*(30), 179-185.
- IDG Foundation. (2025). *Inner Development Goals Framework*. Obtenido de Inner Development Goals: <https://innerdevelopmentgoals.org/framework/>
- Jack, R. (2018). Building Teal Organizations with Servant Leadership? En D. van Dierendonck, & K. Patterson (Edits.), *Practicing Servant Leadership* (págs. 187-207). Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-75644-8\_11
- Jacob, K., Paulick-Thiel, C., Teebken, J., Veit, S., & Singer-Brodowski, M. (2021). Change from Within: Exploring Transformative Literacy in Public Administrations to Foster Sustainability Transitions. *Sustainability*, 13, 4698. doi:10.3390/su13094698
- Jiménez Asensio, R. (2021). La imposible continuidad e inevitable transformación de la función pública en la tercera década del siglo XXI. En M. J. Cantero, *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (págs. 485-508). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kaiser, H. F. (1960). The application of electronic computers to factor analysis. *Educational and Psychological Measurement*(20), 141-151.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kegan, R., & Lahey, L. (2016). *An Everyone Culture: Becoming a Deliberately Developmental Organization*. Boston, MA, USA: Harvard Business Review Press.
- Kellogg, K., Orlikowski, W., & Yates, J. (2006). Life in the trading zone: Structuring coordination across boundaries in postbureaucratic organizations. *Organization Science*, 17, 22-44. doi:10.1287/orsc.1050.0157
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value. An analytical framework for public service. Discussion Paper*. Strategy Unit. Cabinet Office.
- Kerr, P. (2002). Saved from Extinction: Evolutionary Theorising, Politics and the State. *The British Journal of Politics and International Relations*, 4(2), 330-358. doi:10.1111/1467-856x.t01-1-00008

- Kettl, D. (2015). Governing in an Age of Transformation. En J. L. Perry, & R. K. Christensen (Edits.), *Handbook of Public Administration, 3rd Edition* (págs. 5-22). Jossey-Bass.
- Kirkpatrick, D. (2011). *Beyond Empowerment: The Age of the Self-Managed Organization*. Sacramento, CA, USA: Morning Star Self-Management Institute.
- Klijn, E. H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10(3), 299-317. doi:10.1080/14719030802002675
- Kurki, S., & Wilenius, M. (2016). Trust makes this organisation unique. *European Journal of Futures Research*, 4(23). doi:10.1007/s40309-016-0095-z
- Laihonen, H., Kork, A.-A., & Sinervo, L.-M. (2023). Advancing public sector knowledge management: towards an understanding of knowledge formation in public administration. *Knowledge Management Research & Practice*. doi:10.1080/14778238.2023.218
- Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*. Brussels: Nelson Parker.
- Lam, A. (2006). Organizational innovation. En J. Fagerberg, & D. C. Mowery, *The Oxford handbook of innovation* (págs. 115-147). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0005
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Lee, M. Y., & Edmondson, A. C. (2017). Self-managing organizations: Exploring the limits of less-hierarchical organizing. *Research in Organizational Behavior*, 37, 35-58. doi:10.1016/j.riob.2017.10.002
- Levene, H. (1960). Robust tests for equality of variances. En *Contributions to probability and statistics: Essays in honor of Harold Hotelling* (págs. 278–292). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Levin, S. A. (1998). Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems*, 1, 431–436. doi:10.1007/s100219900037
- Levin, S. A. (2003). Complex adaptive systems: Exploring the known, the unknown and the unknowable. *Bulletin of the American Mathematical Society*, 40, 3-19. doi:10.1090/S0273-0979-02-00965-5
- Lozano, R. (2018). Proposing a Definition and a Framework of Organisational Sustainability: A Review of Efforts and a Survey of Approaches to Change. *Sustainability*, 10, 1157. doi:10.3390/su10041157
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Lyons, S. T., Duxbury, L. E., & Higgins, C. A. (2006). A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector

- Employees. *Public Administration Review*, 66(4), 605-618. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00620.x
- Mackey, J., & Sisodia, R. (2014). *Conscious Capitalism: Liberating the Heroic Spirit of Business*. Boston, MA, USA: Harvard Business Review Press.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71-87. doi:10.1287/orsc.2.1.71
- Marín Quemada, J., & García-Verdugo Sales, J. (2003). *Bienes públicos globales, política económica y globalización*. Ariel España.
- Marti, D., & Doncel Carrillo, M. S. (2018). La música como propósito evolutivo. *Economía Industrial*, 408, 31-40.
- Martínez-Pérez, Á., Elche, D., & Martínez-Villaverde, P. M. (2021). Bridging capital and performance in clustered firms: The heterogeneous effect of knowledge strategy. *Tourism Management*, 85, 104264. doi:10.1016/j.tourman.2020.104264
- McChrystal, S. (2016). *Team of Teams. New Rules of Engagement for a Complex World*. Penguin.
- McKelvey, B. (1997). Quasi-Natural Organization Science. *Organization Science*, 8(4), 352-380. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2635209>
- McKinsey Global Institute. (2017). *Harnessing automation for a future that works*.
- Meuleman, L. (2021). Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. *Sustainability*, 13, 5914. doi:10.3390/su13115914
- Meyer, E. (2014). *The Culture Map (INTL ED): Decoding How People Think, Lead, and Get Things Done Across Cultures*. PublicAffairs.
- Meynhardt, T. (2015). Public Value: turning a conceptual Framework into a scorecard. En J. M. Bryson, B. C. Crosby, & L. Bloomberg, *Public Value and Public Administration* (págs. 147-169). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Meynhardt, T., Brieger, S. A., Strathoff, P., Anderer, S., Bärö, A., Hermann, C., . . . Gomez, P. (2017). Public Value Performance: What Does It Mean to Create Value in the Public Sector? En R. G. Andeßner, *Public Sector Management in a Globalized World. NPO-Management* (págs. 135 - 160). Wiesbaden: Springer Gabler. doi:10.1007/978-3-658-16112-5\_8
- Minnaar, J. (2016). *Frank van Massenhove: The Man with the Funny Stories and the Silly Shoes*. Obtenido de Corporate Rebels: <https://www.corporate-rebels.com/blog/frank-van-massenhove>
- Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Miśkiewicz, R., Rzepka, A., Borowiecki, R., & Olesiński, Z. (2021). Energy Efficiency in the Industry 4.0 Era: Attributes of Teal Organisations. *Energies*, 14(20), 6776. doi:10.3390/en14206776

- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. En E. Mitleton-Kelly (Ed.), *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* (págs. 23-50). Bingley: Emerald Group Publishing.
- Molina, A. D. (2009). Values in public administration: the role of organizational culture. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 12(2), 266-279. doi:10.1108/IJOTB-12-02-2009-B007
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moreno Romero, A. (2017). *La revolución silenciosa del profesional del siglo XXI. El crecimiento personal como palanca para el cambio en la organización*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Moreno Romero, A., Martínez López, M., & Maroto Bravo, A. (2018). La transición hacia organizaciones evolutivas Teal. *Economía Industrial*, 407, 61–72.
- Moreno Romero, A., Ortiz-Marcos, I., & Gómez Muñoz, C. F. (2022). Liderando la agenda de ODS: alianzas, agilidad y humanismo. *Economía Industrial*(425), 149-158. Obtenido de <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/425/MORENO,%20ORTIZ%20y%20GO%CC%81MEZ.pdf>
- Moreno, A., Mataix, C., & Mahou, Á. (2011). Claves para la gestión de puestos de trabajo en las organizaciones en red. *Dirección y Organización*(43), 64-77.
- Nalda García, J. C. (2013). *La Complejidad de la Sociedad Abierta. Estructuras Estacionarias*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nandram, S. (2015). *Organizational Innovation by Integrating Simplification*. Basel, Switzerland: Springer International Publishing.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Ney York: Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780195092691.001.0001
- Nonaka, I., & Yokomichi, K. (2018). To Become the Nation and the Region for Knowledge-Creating Enterprises. En A. Hirose Nishihara, M. Matsunaga, I. Nonaka, & K. Yokomichi, *Knowledge Creation in Public Administrations*. Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-57478-3\_13
- Norman, G. (2010). Likert scales, levels of measurement and the “laws” of statistics. *Adv in Health Sci Educ*(15), 625–632. doi:10.1007/s10459-010-9222-y
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/gov\_glance-2017-en
- OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Obtenido de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>

- OECD/Eurostat. (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264013100-en
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x
- Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co.
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732. doi:10.1111/padm.12161
- Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peralta Alegre, D. (2014). *El conservatorio como red social: David Martí gerente del CMMB*. Obtenido de <https://davidperalta.es/conservatorio-como-red-social/>
- Pérez-Montoro, M. (2016). Gestión del conocimiento: orígenes y evolución. *El profesional de la información*, 25(4), 526-534. doi:10.3145/epi.2016.jul.02
- Pillai, K. C. (1955). Some New Test Criteria in Multivariate Analysis. *The Annals of mathematical statistics*, 26(1), 117-121. doi:10.1214/aoms/1177728599
- Pînzaru, F., Săniuță, A., & Sălăgeanu, B. R. (2022). Managing innovation for sustainability in public administration: the challenges of capacity-building. *Modern Management Systems*, 17(3), 65-80. doi:10.37055/nsz/155322
- Pisarska, A. M., & Iwko, J. (2021). The Aspects of Corporate Social Responsibility in the Job Candidates' Recruitment and Selection Processes in a Teal Organization. *Sustainability*, 13(23), 13175. doi:10.3390/su132313175
- Ponce Solé, J. (2014). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*(11), 23-42. doi:10.24965/gapp.v0i11.10176
- Prats i Catala, J. (2005). *De la burocracia al management y del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Propfe, D., Jenna McNeil, J., & Schwarzin, O. (2015). Teal Organizations and Strategic Sustainable Development: A promising approach to transition businesses towards sustainability. Master's Degree Thesis. Blekinge Institute of Technology, Karlskrona, Sweden.
- Rainey, H. G., Fernández, S., & Malatesta, D. (2021). *Understanding and managing public organizations: essential texts for nonprofit and public leadership and management*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

- Ramage, M., & Shipp, K. (2009). *Systems Thinkers*. London, UK: Springer.
- Ramió, C. (2021). El modelo anticuado y fragmentado de la función pública en España: algunas propuestas. En *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (págs. 125-153). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramos, T. B., Domingues, A. R., Caeiro, S., Cartaxo, J., Painho, M., Antunes, P., . . . Huisinigh, D. (2021). Co-creating a sustainability performance assessment tool for public sector organisations. *Journal of Cleaner Production*, *320*, 128738. doi:10.1016/j.jclepro.2021.128738
- Reddick, C. G., Chatfield, A. T., & Ojo, A. (2017). A social media text analytics framework for double-loop learning for citizen-centric public services: A case study of a local government Facebook use. *Government Information Quarterly*, *34*(1), 110-125. doi:10.1016/j.giq.2016.11.001
- Robertson, R. (2015). *Holocracia*. Barcelona, España: Empresa Activa.
- Robledo, M. A. (2013). INTEGRATING MANAGEMENT THEORY Using the AQAL Model for Multiparadigm Management Research. *Journal of Integral Theory and Practice*, *8*(1&2), 57–70.
- Robledo, M. A. (2014). Building an integral metatheory of management. *European Management Journal*, *32*(4), 535-546. doi:10.1016/j.emj.2013.10.008
- Robledo, M. A. (2016). 3D-Management: An Integral Business Theory. *Integral European Conference*. Obtenido de <https://integralleadershippreview.com/14840-3d-management-an-integral-business-theory/>
- Rosiński, J. (2018). Creating an Evolutionary Teal Organization on a Step-by-step Basis. A Case Study. *University of Social Sciences Publishing House*, *19*(6), 243-256.
- Rowley, J. (2007). The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. *Journal of Information Science*, *33*(2), 163–180. doi:10.1177/0165551506070706
- Rowley, J. (2014). Designing and using research questionnaires. *Management Research Review*, *37*(3), 308-330. doi:10.1108/MRR-02-2013-0027
- RTBF, P. C.-L.-A. (Productor), & Meissonnier, M. (Dirección). (2014). *Le Bonheur au Travail* [Película]. Francia - Bélgica.
- Rzepka, A. (2021). TEAL Organizations in Times of Industry 4.0. *European Research Studies Journal*, *24*(2), 60-71. doi:10.35808/ersj/2191
- Salvador Serna, M., & Ramírez Hernández, O. (2016). Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, *3*(1), 1-14. doi:10.5209/CGAP.52992
- Sánchez González, J. J. (2007). *Estudio de la ciencia de la administración*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Saratxaga, K. (2007). *Un Nuevo Estilo de Relaciones Para el Cambio Organizacional Pendiente*. Madrid, España: Prentice Hall.
- Saris, W. E., & Gallhofer, I. N. (2007). *Design, Evaluation, and Analysis of Questionnaires for Survey Research*. John Wiley & Sons.
- Scharmer, C. O. (2007). *Theory U: Leading from the Emerging Future*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Haupt. UTB.
- Seidl, D., & Mormann, H. (2015). Niklas Luhmann as Organization Theorist. En P. Adler, P. du Gay, G. Morgan, & M. Reed (Edits.), *Oxford Handbook of Sociology, Social Theory and Organization Studies: Contemporary Currents* (págs. 125-157). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199671083.013.0007
- Sementelli, A. (2007). Distortions of Progress: Evolutionary Theories and Public Administration. *Administration & Society*, 39(6), 740-760. doi:10.1177/0095399707304432
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, NY, USA: Doubleday.
- Simsek, Z., & Veiga, J. F. (2001). A Primer on Internet Organizational Surveys. *Organizational Research Methods*, 4(3), 218–235.
- Sisto, R., García López, J., Quintanilla, A., de Juanes, Á., Mendoza, D., Lumbreras, J., & Mataix, C. (2020). Quantitative Analysis of the Impact of Public Policies on the Sustainable Development Goals through Budget Allocation and Indicators. *Sustainability*, 12, 10583. doi:10.3390/su122410583
- Slade, S. (2017). *Self-management and public administrations are not a match you say?* Obtenido de Percolab: <https://www.percolab.com/self-management-and-public-administrations-are-not-a-match-you-say/>
- Snellen, I. T., & van de Donk, W. B. (Edits.). (1998). *Public administration in an information age: a handbook*. Amsterdam: IOS Press.
- Snijkers, G., Haraldsen, G., Jones, J., & Willimack, D. K. (2013). *Designing and conducting business surveys*. John Wiley & Sons, Inc.
- Soberón, M., Sánchez-Chaparro, T., Urquijo, J., & Pereira, D. (2020). Introducing an Organizational Perspective in SDG Implementation in the Public Sector in Spain: The Case of the Former Ministry of Agriculture, Fisheries, Food and Environment. *Sustainability*, 12, 9959. doi:10.3390/su12239959
- SPF Sécurité Sociale. (2025). Obtenido de Web Site of the Belgian SPF Sécurité Sociale: <https://socialsecurity.belgium.be/fr>
- Stacey, R. D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16(6), 477-495. doi:10.1002/smj.4250160606

- Steinebach, Y. (2023). Administrative traditions and the effectiveness of regulation. *Journal of European Public Policy*, 30(6), 1163-1182. doi:10.1080/13501763.2022.2070240
- Stenvall, J., & Virtanen, P. (2017). Intelligent Public Organisations. *Public Organization Review*, 17, 195–209. doi:10.1007/s11115-015-0331-1
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. doi:10.1177/0275074005282583
- Sung, W., & Kim, C. (2021). A Study on the Effect of Change Management on Organizational Innovation: Focusing on the Mediating Effect of Members' Innovative Behavior. *Sustainability*, 13(4). doi:10.3390/su13042079
- Teisman, G., Van Buuren, A., & Gerrits, L. M. (Edits.). (2009). *Managing Complex Governance Systems*. New York: Routledge. doi:10.4324/9780203866160
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167–186. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/41725511>
- Timonen, V., Foley, G., & Conlon, C. (2018). Challenges When Using Grounded Theory: A Pragmatic Introduction to Doing GT Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 17(1). doi:10.1177/1609406918758086
- Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2015). The ECA reform programme. *Journal of the European Court of Auditors*, 6, 9-11.
- Van Massenhove, F. (16 de July de 2012). *Shift or shrink: Frank Van Massenhove at TEDxGhent*. Recuperado el 2 de February de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=-ZgJajcyaow>
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281. doi:10.2307/3381236
- Velasco Caballero, F. (2019). Reformas de la administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del derecho administrativo. *ADFUAM*(23), 107-143.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307-329. doi:10.1111/j.1467-9299.2008.00731.x
- Vogel, R. (2014). What Happened to the Public Organization? A Bibliometric Analysis of Public Administration and Organization Studies. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 383-408. doi:10.1177/0275074012470867

- Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, M. J. (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371-391. doi:10.1093/jopart/mui021
- Wiig, K. M. (2002). Knowledge management in public administration. *Journal of Knowledge Management*, 6(3), 224-239. doi:10.1108/13673270210434331
- Wilber, K. (2005). Introduction to integral theory and practice. *Journal of Integral Theory and Practice*, 1(1), 1-38.
- Wilber, K. (2007). *A Brief Story of Everything*. Boston, MA: Shambhala Publications.
- Wilber, K., Patten, T., Leonard, A., & Morelli, M. (2010). *Integral Life Practice*. Boulder, CO: Shambhala Publications.
- Wilcox, R. (2012). *Introduction to Robust Estimation and Hypothesis Testing*. Amsterdam: Elsevier.
- Wyrzykowska, B. (2019). Teal Organizations: Literature Review and Future Research Directions. *Central European Management Journal*, 27(4), 124-141. doi:10.7206/cemj.2658-0845.12
- Yuriev, A., Boiral, O., & Talbot, D. (2022). Is there a place for employee-driven pro-environmental innovations? The case of public organizations. *Public Management Review*(24), 1383–1410. doi:10.1080/14719037.2021.1900350
- Ziółkowska, J. (2021). Finding Opportunities in Uncertain Times. The Case Study of a Tourist Guides Venture in the EU. *Sustainability*, 13(23), 12959. doi:10.3390/su132312959



# Anexo 1 - Preguntas de investigación para el estudio de casos

## Procesos organizativos principales

| Área   | Preguntas relacionadas  |
|--|---|
| Propósito y estrategia   | ¿Qué proceso se utiliza para definir el propósito y la estrategia?<br>¿Quién está involucrado? ¿Quién percibe cuándo es el momento de revisar el propósito y la estrategia? |
| Innovación   | ¿Qué prácticas y procesos se utilizan para fomentar la innovación? ¿Quién está involucrado? ¿Quién filtra y decide a qué se le otorga atención y financiación?              |
| Compras y gestión de los proveedores                           | ¿Quién es responsable de las compras? ¿Cuáles son los criterios para la selección de los proveedores? ¿Cómo es la relación con los proveedores?                             |
| Operaciones (prestación de servicios, parte administrativa...) | ¿Qué prácticas y metodologías operativas se utilizan? ¿Cuál es el énfasis en los costes, la calidad, la mejora continua, la externalización de servicios?                   |
| Aprendizaje y cambio en la organización                        | ¿Qué prácticas permiten capturar el aprendizaje de la organización? ¿Qué prácticas apoyan la forma en que la organización acoge el cambio?                                  |
| Reportes y seguimiento del desempeño                           | ¿Qué indicadores, qué cuentas de resultados se utilizan más para hacer un seguimiento del desempeño de la organización?<br>¿Qué se le reporta a quién?                      |

## Recursos Humanos

| Área  | Preguntas relacionadas   |
|---|--|
| Estructura organizativa                           | ¿Cuál es la estructura general (unidades, jerarquía, líneas de reporte, etc.)? ¿Cuál es el tamaño y el papel de las funciones centrales de soporte?  |
| Equipos asociados a proyectos y grupos de trabajo | ¿Qué prácticas de gestión de proyectos o de gestión de equipos se utilizan? ¿Quién decide sobre la dotación de personal para los proyectos? ¿Cómo se priorizan los recursos entre proyectos? |
| Reclutamiento                                     | ¿Cuáles son las prácticas de reclutamiento? ¿Quién está a cargo de reclutar? ¿Cuáles son los criterios?  |

| <b>Área</b>  | <b>Preguntas relacionadas</b>   |
|--|---|
| Incorporación  | ¿Cómo se apoya a los nuevos trabajadores en relación con el proceso de incorporación, el propósito de la organización, y su función dentro de ella?   |
| Capacitación   | ¿Qué capacitación se ofrece? ¿Qué parte es obligatoria y qué parte es de inscripción voluntaria? ¿Quiénes son los capacitadores?  |
| Coaching y mentoría  | ¿Quién ofrece y recibe coaching? ¿Cuáles son las expectativas? ¿Qué capacitaciones y modelos se utilizan?   |
| Equipos y construcción de la confianza                             | ¿Cómo se construye la confianza en los equipos? ¿Cómo se apoya a los equipos para que se desempeñen de la mejor manera posible?   |
| Retroalimentación (feedback), evaluaciones y gestión del desempeño | ¿Cuáles son las prácticas y la cultura de retroalimentación? ¿Quién da feedback a quién? ¿Qué mecanismos formales e informales de evaluación están implementados? ¿Quién hace las evaluaciones? ¿Cuáles son las consecuencias de un buen/insuficiente desempeño?                    |
| Planificación de la sucesión, promociones y rotación laboral       | ¿Cuáles son los procesos para los cambios en las responsabilidades? ¿Quién toma las decisiones? ¿Cómo se apoya a los trabajadores en su preparación para un cambio de responsabilidad?  |
| Cargos y descripciones de puestos                                  | ¿Qué prácticas existen en torno a los cargos y las descripciones de puesto? ¿Quién los define?  |
| Fijación de objetivos  | ¿Qué prácticas se utilizan para fijar objetivos? ¿Se trata de objetivos individuales o grupales? ¿Quién los define? ¿Quién hace el seguimiento?   |
| Compensación, incentivos y beneficios                              | ¿Cuáles son las prácticas de compensación? ¿Quién decide sobre los niveles de compensación? ¿Qué prácticas de incentivos se utilizan, tanto a nivel individual como de equipo? ¿Qué criterios se utilizan a la hora de definir los incentivos?                                      |
| Reconocimiento no financiero                                       | ¿Qué prácticas están implementadas para reconocer las contribuciones individuales y de equipo?  |
| Despidos y reestructuraciones                                      | ¿Qué procesos se usan para despedir a los trabajadores por bajo desempeño? ¿Y por no ajustarse a los valores o el propósito? ¿Quién decide? ¿Cómo aprenden la persona y la organización del despido? ¿Qué prácticas se usan en el caso de reestructuraciones con pérdida de empleo? |
| Dejar la organización  | ¿Qué prácticas y procesos se utilizan cuando alguien se va de la organización? ¿Qué tipo de relación se mantiene entre los antiguos colegas?  |

Prácticas diarias

| Área  | Preguntas relacionadas   |
|---|--|
| Espacio de oficina  | ¿Qué principios gobiernan el diseño del espacio de oficina?<br>¿Cuál es la relación con la naturaleza y con la comunidad? ¿Qué servicios se ofrecen? ¿Qué atmósfera se percibe?                                |
| Horario de trabajo e integración entre la vida privada y la profesional | ¿Qué prácticas se mantienen en torno al horario de trabajo? ¿Se puede trabajar de manera remota desde el hogar?  |
| Construir comunidad   | ¿Cómo se construye comunidad entre los colegas dentro de la organización? ¿Cómo se conecta la organización con las comunidades externas en las que opera?  |
| Reuniones   | ¿Qué reuniones recurrentes clave que tienen lugar? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Se definen funciones específicas durante la reunión? ¿Existen prácticas específicas de reuniones?                           |
| Toma de decisiones  | ¿Cuáles son los mecanismos de toma de decisiones? ¿Quién puede decidir qué? ¿Qué fuentes de datos y de conocimientos se utilizan?  |
| Resolución de conflictos  | ¿Qué prácticas se utilizan para resolver conflictos interpersonales? ¿Cómo emergen los conflictos a la superficie?   |
| Lidiar con el fracaso   | ¿Qué prácticas se utilizan para lidiar con el fracaso, tanto individual como colectivamente? ¿Y para aprender de los fracasos?   |
| Alineamiento de los empleados   | ¿Qué prácticas existen para crear alineamiento entre los colegas en torno al propósito y a los objetivos?  |
| Comunicación interna  | ¿Quién tiene acceso a qué información? ¿Cómo fluye la información desde la cima hasta la base? ¿y desde la base hacia la cima? ¿y de forma horizontal, entre grupos?   |
| Comunicación externa  | ¿Qué información se comparte con quién? ¿Cuál es el tono de la comunicación? ¿Quién puede hablar en nombre de la organización?   |
| Cultura y valores   | ¿Qué proceso se usa para definir o actualizar los valores y la cultura? ¿Cuáles son las prácticas para mantenerlos y transmitirlos? ¿Cómo se hace un seguimiento para saber si están vivos en la organización? |

## Condiciones para la emergencia y la resiliencia

| Área                      | Preguntas relacionadas   |
|---------------------------|--|
| Historia e intenciones    | <p>¿Puede contarme un poco de la historia de la organización?</p> <p>¿Cómo definiría el propósito de la organización? ¿Qué es lo que ofrece al mundo?</p> <p>¿Cuál es o ha sido la intención que llevó a su organización a operar de la forma en que lo hace?</p> <p>¿Cuáles son las asunciones clave y los valores de la organización?</p> <p>¿En qué punto del camino diría que está hoy en día en lo que se refiere a la definición de un modo de operar ajustado a su propósito, intención y valores?</p> <p>¿Cuáles fueron las condiciones críticas, en su opinión, que permitieron que un modo de operar diferente emergiera en su organización?</p> <p>¿Cuáles fueron algunos de los momentos clave y puntos de no retorno a la hora de crear este modo de operar?</p> <p>De todos los procesos y prácticas que colocan a su organización en un lugar aparte, ¿cuáles son los más difíciles de mantener?</p> <p>¿Cómo de resiliente o frágil considera que es su modo de operar?</p> <p>¿Qué podría causar que este modo de operar se deshiciera? ¿Qué causaría que la organización volviera a métodos más tradicionales?</p> |
| Cultura                   | <p>¿Cómo describiría la cultura de su organización?</p> <p>¿Cómo de homogénea es a lo ancho de toda la organización?</p> <p>¿Cómo de homogénea le gustaría que fuera?</p> <p>¿Cuáles diría que son las emociones / estados de ánimo dominantes en la organización?</p> <p>¿Qué clase de personas tienden a no encajar en su cultura?</p>   |
| Conteniendo las tensiones | <p>¿Cómo maneja las tensiones entre perseguir su propio propósito y ser rentable / sostenible?</p> <p>¿Cómo maneja las tensiones entre el liderazgo desde arriba frente a la iniciativa desde abajo?</p> <p>¿Cómo maneja las tensiones entre reducir los riesgos frente a sostener la confianza y la libertad?</p> <p>¿Cómo maneja las tensiones entre planificar y controlar frente a sentir y ajustar?</p>   |

## Anexo 1 – Preguntas de investigación para el estudio de casos

---

| Área   | Preguntas relacionadas   |
|--|--|
| Conteniendo las tensiones                                    | <p>¿Cómo maneja las tensiones entre la libertad individual para decidir frente a la sabiduría colectiva en colaboración?</p> <p>¿Cómo maneja las tensiones entre la necesidad de habilidades y conocimientos especializados frente al empoderamiento de los que toman las decisiones en la primera línea?</p>  |
| Cuestiones de liderazgo específicas para el líder del cambio | <p>¿Cómo lleva ser el líder? ¿La soledad de la cima, el peso de la responsabilidad, la necesidad de renovación, la sombra que proyecta?</p> <p>¿Cómo permanece en la presencia correcta? ¿Cómo trabaja sobre su ego?</p> <p>¿Cuánto siente que el modelo organizacional depende de su presencia como líder?</p> <p>¿Tiene alguna red de pares con la misma forma de pensar fuera de la organización? ¿Cuáles son sus referencias o modelos a seguir?</p> |

---



## Anexo 2 – Preguntas del cuestionario a empleados públicos

### Estructura, distribución del trabajo y coordinación

| Ítem                               | Pregunta   | Valores de referencia  |
|------------------------------------|--|--|
|                                    | Continuaremos con algunas preguntas relativas a la manera en que se estructura la actividad de su organización, incluyendo la toma de decisiones, la asignación de responsabilidades y la coordinación de sus miembros.  |  |
| Estructura jerárquica o plana      | <p>¿En qué medida la estructura de su organización es jerárquica o plana?</p> <p>Una estructura jerárquica o vertical tiene forma de pirámide, con numerosos niveles entre la alta dirección y el personal que realiza las tareas. Una estructura plana u horizontal tiene pocos niveles, y se basa en equipos que se autoorganizan.</p> | <p>1 - Estructura jerárquica</p> <p>5 - Estructura plana</p> |
| Toma de decisiones centralizada    | <p>¿En qué medida las decisiones en su organización se toman de manera centralizada en los niveles más altos de la jerarquía, o se toman de manera descentralizada en los lugares próximos a su ejecución?</p>   | <p>1 - Centralizada</p> <p>5 - Descentralizada</p>           |
| Reuniones internas de coordinación | <p>¿En qué medida la coordinación interna en su organización se logra a través de reuniones programadas periódicamente en cada nivel jerárquico, o mediante reuniones ad hoc cuando surge la necesidad?</p>  | <p>1 - Reuniones programadas</p> <p>5 - Reuniones ad hoc</p> |
| Optimización de reuniones          | <p>¿En qué medida existen en su organización prácticas de gestión de reuniones para optimizar el tiempo dedicado, el número de asistentes, y los resultados?</p>   | <p>1 - No existen</p> <p>5 - Prácticas frecuentes</p>        |
| Descripción del puesto fija        | <p>¿En qué medida las responsabilidades de los puestos de trabajo se basan en una descripción del puesto fija, o en un conjunto de roles que se pueden combinar de manera flexible?</p>  | <p>1 - Descripción fija</p> <p>5 - Combinación flexible</p>  |
| Ajuste de los roles                | <p>¿En qué medida es posible cambiar de responsabilidades dentro del mismo puesto a través de un reajuste de roles basado en el acuerdo con compañeras y compañeros?</p>   | <p>1 - Nunca</p> <p>5 - Siempre</p>                          |

| Ítem                               | Pregunta   | Valores de referencia                                 |
|------------------------------------|--|---|
| Flexibilidad de lugar de trabajo   | ¿En qué medida las personas que trabajan en su organización tienen flexibilidad para trabajar fuera de la oficina?   | 1 - No hay flexibilidad<br>5 - Hay flexibilidad total |
| Flexibilidad de horario de trabajo | ¿En qué medida las personas que trabajan en su organización tienen flexibilidad para organizar su horario de trabajo con libertad de inicio y fin de la jornada? | 1 - No hay flexibilidad<br>5 - Hay flexibilidad total |

### Prácticas de Recursos Humanos

| Ítem  | Pregunta   | Valores de referencia  |
|---|--|--|
|   | Seguidamente, le preguntaremos por la manera en que se llevan a cabo en su organización algunos procesos habituales de gestión de Recursos Humanos.  |  |
| Evaluación del ajuste con el futuro puesto de trabajo | Durante el reclutamiento de nuevos miembros, ¿en qué medida las personas candidatas se entrevistan con futuros colegas para valorar su encaje en la organización?  | 1 - Nunca<br>5 - Siempre                                       |
| Conocimiento de la cultura                            | Durante el proceso de incorporación de nuevos miembros, ¿en qué medida existen en su organización prácticas para conocer la cultura de la organización y relacionarse con los futuros compañeros y compañeras?   | 1 - No existen<br>5 - Prácticas frecuentes                     |
| Responsabilidad sobre la formación                    | ¿En qué medida los empleados y empleadas son responsables de su formación y tienen libertad para gestionarla, o sus trayectorias de formación son decididas por otras personas (por ejemplo, superiores jerárquicos o departamento de Recursos Humanos)? | 1 - Formación decidida por otros<br>5 - Empleados responsables |
| Existe evaluación del desempeño                       | ¿Existe en su organización algún sistema o mecanismo de evaluación del desempeño individual?<br><br>En caso afirmativo:  |  |
| Participación de compañeros en evaluación             | ¿En qué medida esta evaluación del desempeño individual es realizada únicamente por la persona superior jerárquica, o los compañeros y compañeras participan también en el proceso de evaluación?  | 1 - Superior jerárquico<br>5 - Compañeros participan           |

## Anexo 2 – Preguntas del cuestionario a empleados públicos

| Ítem   | Pregunta  | Valores de referencia                                       |
|--|---|---|
| Desarrollo personal en evaluación            | ¿En qué medida el proceso de evaluación individual se centra únicamente en el desempeño pasado, o considera aspectos vocacionales y de desarrollo personal?   | 1- Desempeño pasado<br>5 - Vocación y desarrollo            |
| <b>Participación y apertura</b>              |   |   |
| Ítem   | Pregunta  | Valores de referencia                                       |
|  | A continuación, le haremos algunas preguntas para valorar el grado de apertura de su organización y la medida en que empleados y empleadas participan en la misma.  |   |
|  | ¿En qué medida se comparte la información en su organización?   |   |
| Compartición de información                  | ¿Se considera que la información es poder y se comparte el mínimo imprescindible para desempeñar correctamente el trabajo, o se comparte de manera transparente y abierta, en tiempo real y a todo el mundo, incluyendo información financiera y de remuneración? | 1 - Mínimo imprescindible<br>5 - Transparente y abierta     |
| Toma de decisiones inclusiva                 | ¿En qué medida el proceso de toma de decisiones en su organización tiene en cuenta la opinión de aquellas personas afectadas por la decisión?   | 1 - Nunca<br>5 - Siempre                                    |
| Escucha a los participantes en las reuniones | ¿En qué medida existen en su organización prácticas de gestión de reuniones para asegurar que todos los participantes son escuchados?   | 1 - No existen<br>5 - Prácticas frecuentes                  |
| Gestión del conflicto                        | ¿En qué medida su organización ignora el conflicto entre colegas o lo afronta plenamente, dedicando tiempo a identificarlo y resolverlo?  | 1 - Ignora el conflicto<br>5 - Lo afronta plenamente        |
| Gestión del fracaso                          | ¿En qué medida su organización afronta abiertamente el fracaso (individual y colectivo) y lo usa como herramienta de aprendizaje?   | 1 - El fracaso no se afronta<br>5 - Se usa como aprendizaje |
| Debate sobre valores                         | ¿En qué medida se fomentan en su organización los debates sobre los valores y las reglas de comportamiento?   | 1 - No se fomentan<br>5 - Frecuentemente                    |

## Propósito y comunidad

| Ítem                                       | Pregunta   | Valores de referencia        |
|--|--|------------------------------|
|  | Seguiremos con algunas preguntas destinadas a conocer la manera en que se desarrolla el sentimiento de comunidad y de propósito compartido en su organización.           |                              |
| Desarrollo del sentido de comunidad        | ¿En qué medida existen en su organización prácticas destinadas a desarrollar el sentido de comunidad entre colegas?  | 1 - No existen               |
|  | Por ejemplo, reuniones para compartir experiencias, días fuera de la oficina, espacios virtuales en la Intranet.   | 5 - Prácticas frecuentes     |
| Valores en la práctica diaria              | ¿En qué medida los valores de su organización se tienen en cuenta de manera explícita en la práctica diaria?   | 1 - No se tienen en cuenta   |
|  |  | 5 - Se tienen muy en cuenta  |
| Propósito y alineamiento con los valores   | ¿En qué medida existen en su organización prácticas para alinear a los miembros en torno al propósito y objetivos de la organización?                                    | 1 - No existen               |
|  | Por ejemplo, reuniones monográficas, sesiones de trabajo, o espacios virtuales dedicados a debatir sobre el propósito y los objetivos.                                   | 5 - Prácticas frecuentes     |
| Celebraciones                              | ¿En qué medida existen celebraciones en su organización?   | 1 - No hay celebraciones     |
|  | Por ejemplo, para celebrar logros colectivos, contribuciones individuales destacadas, o la llegada de nuevos miembros.   | 5 - Celebraciones frecuentes |
| Personalización del entorno de trabajo     | ¿En qué medida su entorno de trabajo es un lugar estandarizado, frío e impersonal, o un lugar cálido y acogedor que las personas pueden decorar y adaptar a su gusto?    | 1 - Frío e impersonal        |
|  |  | 5 - Cálido y acogedor        |
| Entorno de trabajo como símbolo de estatus | ¿En qué medida el entorno de trabajo (tamaño del despacho, calidad del mobiliario, acceso a la luz natural etc.) actúa como símbolo de estatus en su organización?       | 1 - Es un símbolo de estatus |
|  | Por ejemplo, las personas con mayor estatus (como los puestos más altos de la jerarquía), tienen despachos más grandes, mejor mobiliario, o más cantidad de luz natural. | 5 - No es símbolo de estatus |

## Anexo 2 – Preguntas del cuestionario a empleados públicos

### Desempeño individual

| Ítem  | Pregunta   | Valores de referencia                       |
|---|--|---|
|   | A continuación, le plantearemos algunas cuestiones relacionadas con su desempeño individual (esto es, el valor de su contribución personal a la organización).         |   |
| Expectativa de resultado de evaluación individual | ¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?<br>En el caso de que se evaluara mi trabajo, creo que obtendría unos buenos resultados | 1 - Muy en desacuerdo<br>5 - Muy de acuerdo |
| Sentido del logro                                 | Mi trabajo me proporciona un gran sentido de logro personal  | 1 - Muy en desacuerdo<br>5 - Muy de acuerdo |
| Orgullo de pertenencia                            | Siento orgullo por trabajar en mi organización   | 1 - Muy en desacuerdo<br>5 - Muy de acuerdo |

### Factores que afectan al desempeño individual

| Ítem             | Pregunta  | Valores de referencia                          |
|------------------|---|--|
|                  | Seguiremos con algunas preguntas para valorar cómo distintos aspectos organizativos afectan a su contribución personal a la organización. |  |
| Motivación       | Su motivación.<br>¿Cómo afecta a su desempeño individual?   | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Carga de trabajo | Su carga de trabajo.<br>¿Cómo afecta a su desempeño individual?   | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Formación        | La formación proporcionada por su organización.<br>¿Cómo afecta a su desempeño individual?  | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |

| Ítem         | Pregunta   | Valores de referencia                          |
|--------------|--|--|
| Recursos     | La información, los materiales y los recursos que su organización pone a su disposición.<br>¿Cómo afectan a su desempeño individual? | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Equipo       | La actuación de su equipo de trabajo.<br>¿Cómo afecta a su desempeño individual?   | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Supervisor   | La actuación de su supervisora o supervisor directo<br>¿Cómo afecta a su desempeño individual?                                       | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Normas       | Las normas, prácticas y rutinas organizacionales.<br>¿Cómo afectan a su desempeño individual?  | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Expectativas | La definición de lo que se espera de usted en el trabajo.<br>¿Cómo afecta a su desempeño individual?                                 | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |

### Desempeño organizativo

| Ítem                                     | Pregunta  | Valores de referencia  |
|--|---|--|
|  | Seguidamente, le pediremos su opinión acerca del nivel de desempeño de su organización.<br>¿Cómo evaluaría el desempeño de su organización? |  |
| Desempeño organizativo global (absoluto) |   | 1 - Muy malo<br>5 - Muy bueno                                  |
| Desempeño organizativo global (relativo) | ¿Y cómo lo evaluaría en comparación con el nivel medio de desempeño de otras organizaciones del sector público?                             | 1 - Muy por debajo<br>3 - Al mismo nivel<br>5 - Muy por encima |

## Anexo 2 – Preguntas del cuestionario a empleados públicos

| Ítem  | Pregunta   | Valores de referencia  |
|---|--|--|
|   | <p>A continuación, la plantearemos algunas preguntas para valorar en más detalle el nivel de desempeño de su organización, examinando cuatro dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplimiento de su misión</li> <li>- Relaciones con el exterior</li> <li>- Calidad y eficiencia</li> <li>- Desarrollo de capacidades</li> </ul> |  |
| Cumplimiento de la misión (absoluto)          | ¿Cómo evaluaría el desempeño de su organización en relación con el cumplimiento de su misión y la consecución de los resultados que se esperan de ella?  | 1 - Desempeño muy malo<br>5 - Desempeño muy bueno              |
| Relaciones con el exterior (absoluto)         | ¿Y en relación con la calidad de sus relaciones con el exterior: ciudadanía, empresas, tercer sector, otras Administraciones, y su legitimidad frente a ellos?   | 1 - Desempeño muy malo<br>5 - Desempeño muy bueno              |
| Calidad y eficiencia (absoluto)               | ¿Y en relación con la calidad, eficiencia y satisfacción en los ciudadanos de los servicios que presta?  | 1 - Desempeño muy malo<br>5 - Desempeño muy bueno              |
| Desarrollo de capacidades internas (absoluto) | ¿Y en relación con el desarrollo de capacidades internas que le permitan mejorar su funcionamiento y adaptación al entorno?  | 1 - Desempeño muy malo<br>5 - Desempeño muy bueno              |
|   | Ahora le pediremos que evalúe el desempeño de su organización, para cada uno de los aspectos anteriores, en comparación con el nivel medio de desempeño de otras organizaciones del sector público.  |  |
| Cumplimiento de la misión (relativo)          | El cumplimiento de la misión de su organización y la consecución de los resultados que se esperan de ella, en comparación con otras organizaciones.  | 1 - Muy por debajo<br>3 - Al mismo nivel<br>5 - Muy por encima |
| Relaciones con el exterior (relativo)         | La calidad de sus relaciones con el exterior: ciudadanía, empresas, tercer sector, otras Administraciones, y su legitimidad frente a ellos, en comparación con otras organizaciones.   | 1 - Muy por debajo<br>3 - Al mismo nivel<br>5 - Muy por encima |

| Ítem  | Pregunta  | Valores de referencia  |
|---|---|--|
| Calidad y eficiencia (relativo)               | La calidad, eficiencia y satisfacción en los ciudadanos de los servicios que presta, en comparación con otras organizaciones.                     | 1 - Muy por debajo<br>3 - Al mismo nivel<br>5 - Muy por encima |
| Desarrollo de capacidades internas (relativo) | El desarrollo de capacidades internas que le permitan mejorar su funcionamiento y adaptación al entorno, en comparación con otras organizaciones. | 1 - Muy por debajo<br>3 - Al mismo nivel<br>5 - Muy por encima |

### Factores que afectan al desempeño organizativo

| Ítem                 | Pregunta   | Valores de referencia                          |
|----------------------|--|--|
|                      | Y ahora le pediremos que valore la manera en que algunos elementos afectan al desempeño global de su organización. |  |
| Estrategia           | La estrategia de su organización.<br>¿Cómo afecta al desempeño global de su organización?                          | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Liderazgo            | El liderazgo.<br>¿Cómo afecta al desempeño global de su organización?  | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Estructura           | La estructura organizativa.<br>¿Cómo afecta al desempeño global de su organización?                                | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Cultura              | La cultura y los valores.<br>¿Cómo afectan al desempeño global de su organización?                                 | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Prácticas de gestión | Las prácticas de gestión.<br>¿Cómo afectan al desempeño global de su organización?                                 | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |

## Anexo 2 – Preguntas del cuestionario a empleados públicos

---

| Ítem                          | Pregunta  | Valores de referencia                          |
|-------------------------------|---|--|
| Procesos de negocio           | Los procedimientos y procesos de negocio.<br>¿Cómo afectan al desempeño global de su organización?                    | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Desempeño individual          | El desempeño individual de las personas que trabajan en ella.<br>¿Cómo afecta al desempeño global de su organización? | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |
| Funcionamiento de los equipos | El funcionamiento de los equipos de trabajo.<br>¿Cómo afecta al desempeño global de su organización?                  | 1 - Muy negativamente<br>5 - Muy positivamente |

---



## Anexo 3 – Gráficos comparativos de las respuestas obtenidas en el cuestionario genérico y el cuestionario de la AACID

### Estructura, distribución del trabajo y coordinación

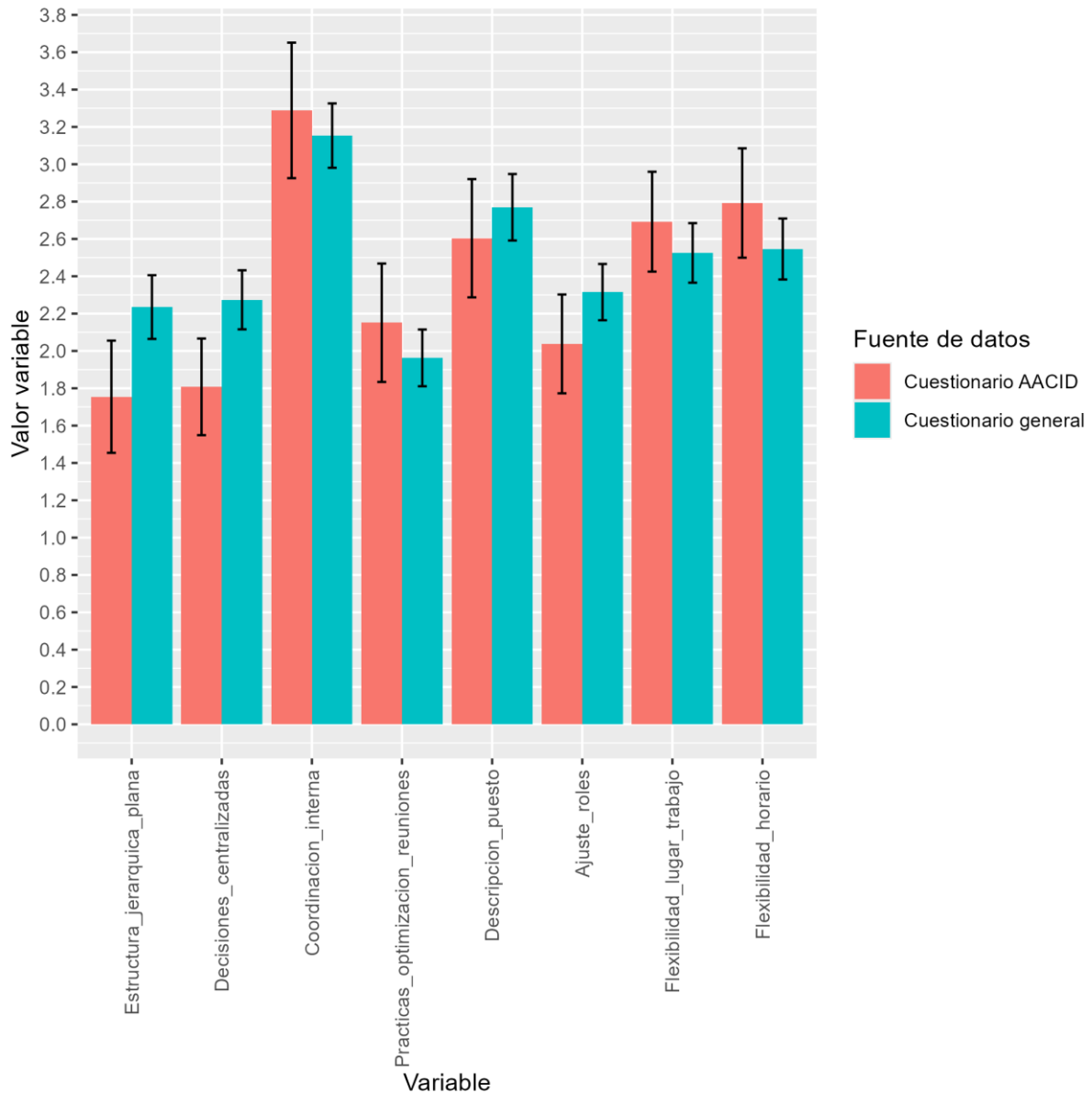


Figura 13: Gráfico comparativo de las variables de Estructura, distribución del trabajo y coordinación

### Prácticas de Recursos Humanos

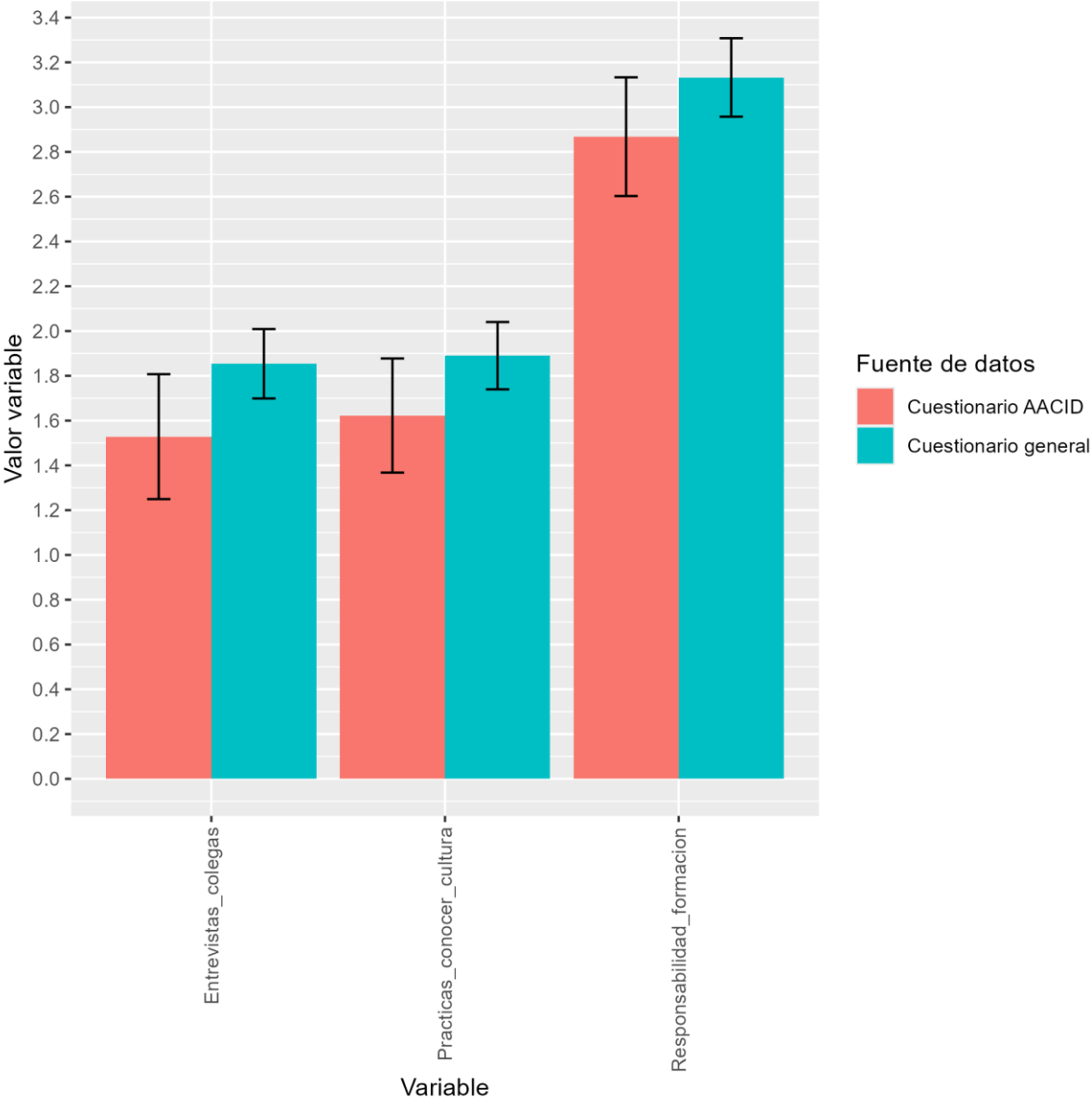


Figura 14: Gráfico comparativo de las variables de Prácticas de Recursos Humanos

### Participación y apertura

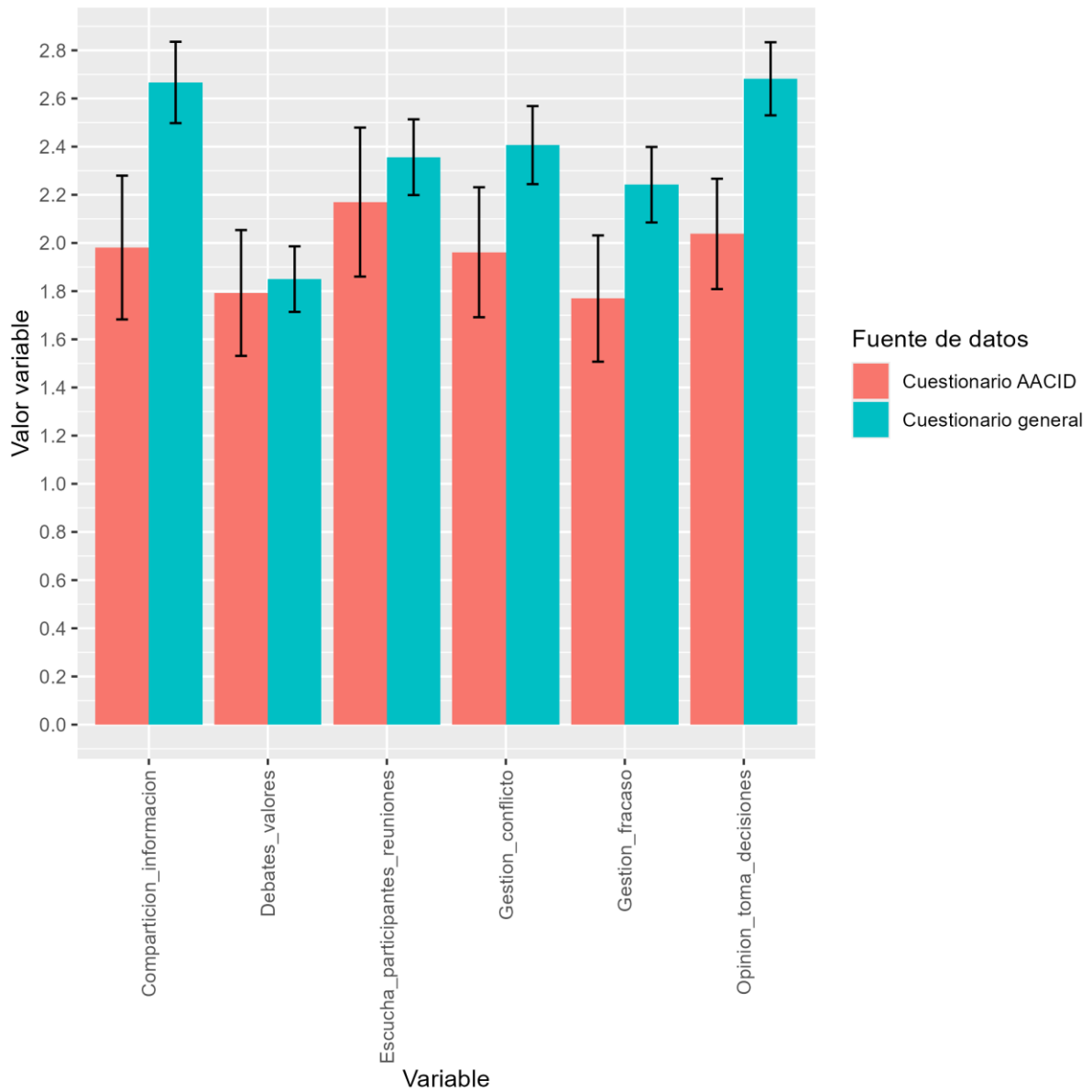


Figura 15: Gráfico comparativo de las variables de Participación y apertura

### Propósito y comunidad

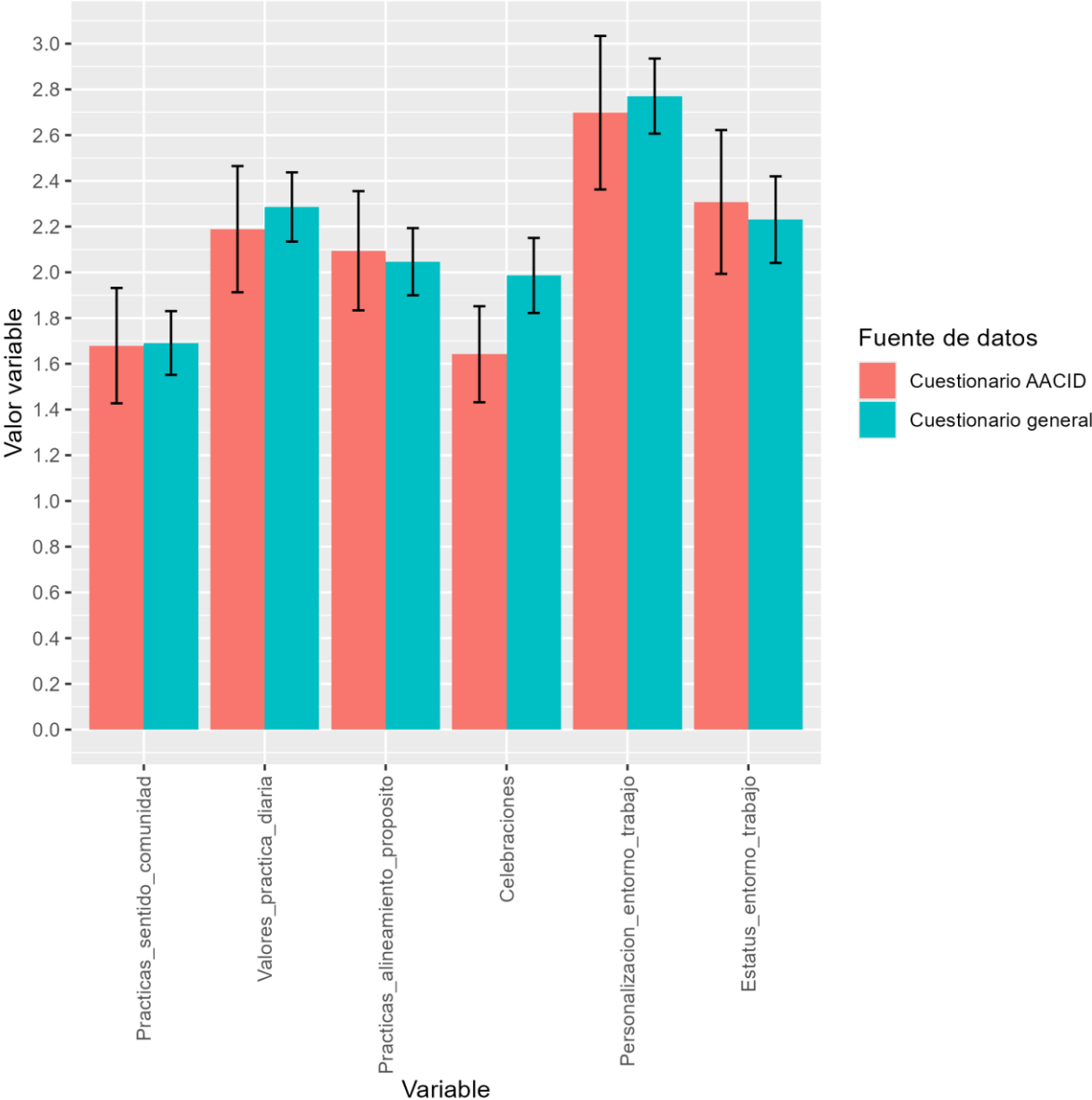


Figura 16: Gráfico comparativo de las variables de Propósito y comunidad

### Desempeño individual

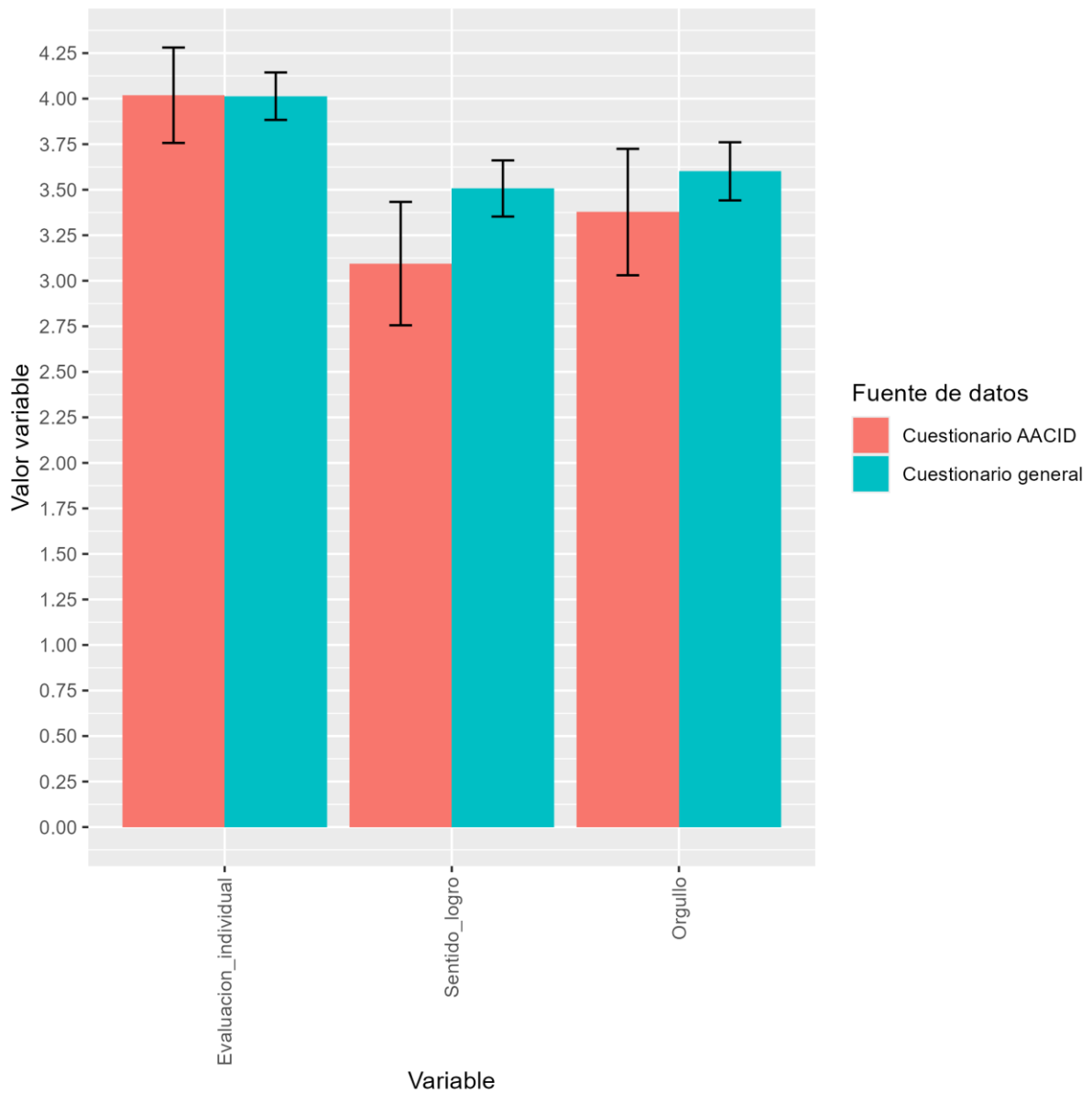


Figura 17: Gráfico comparativo de las variables de Desempeño individual

### Factores que afectan al desempeño individual

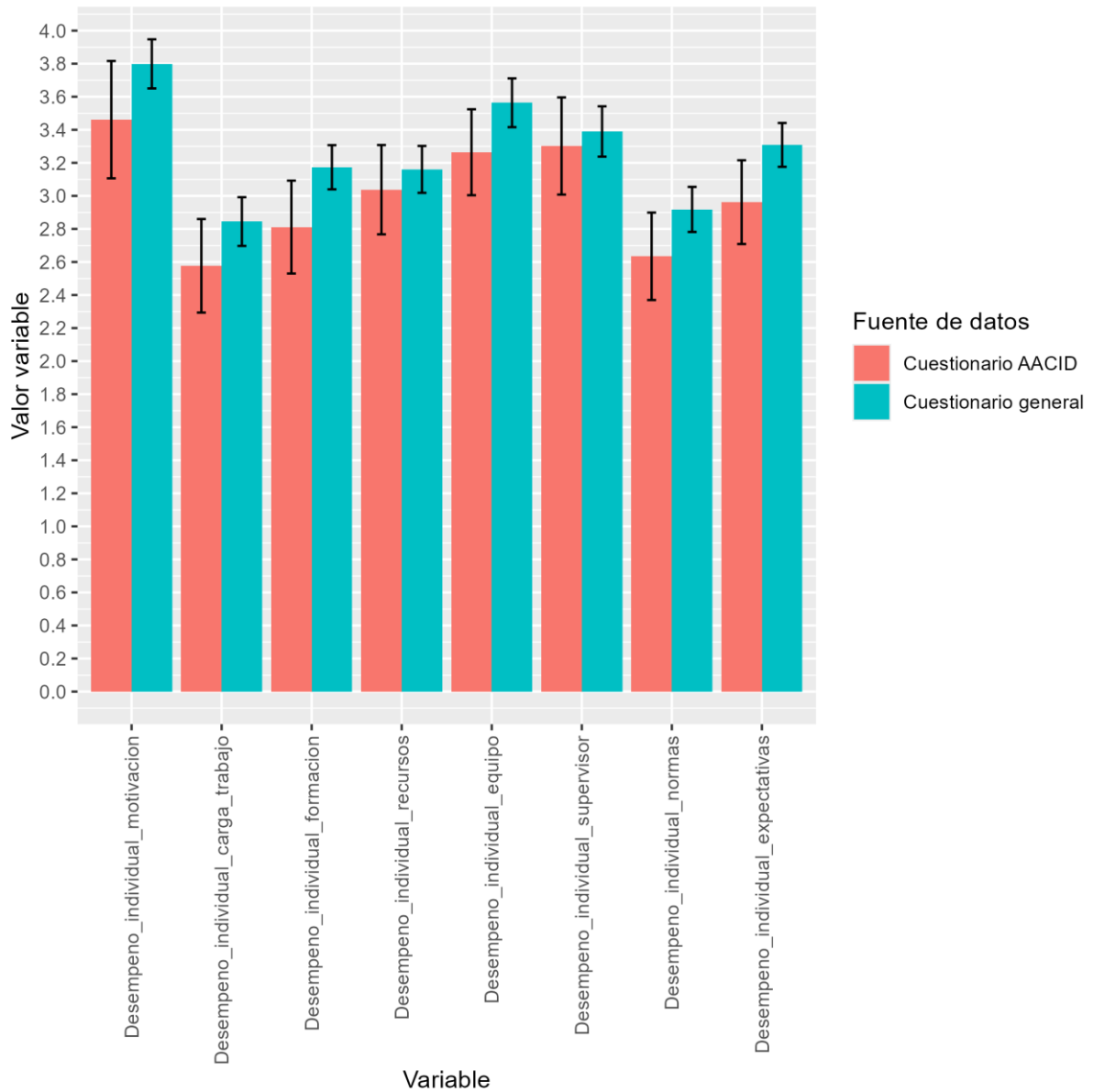


Figura 18: Gráfico comparativo de las variables de los Factores de desempeño individual

### Desempeño organizativo

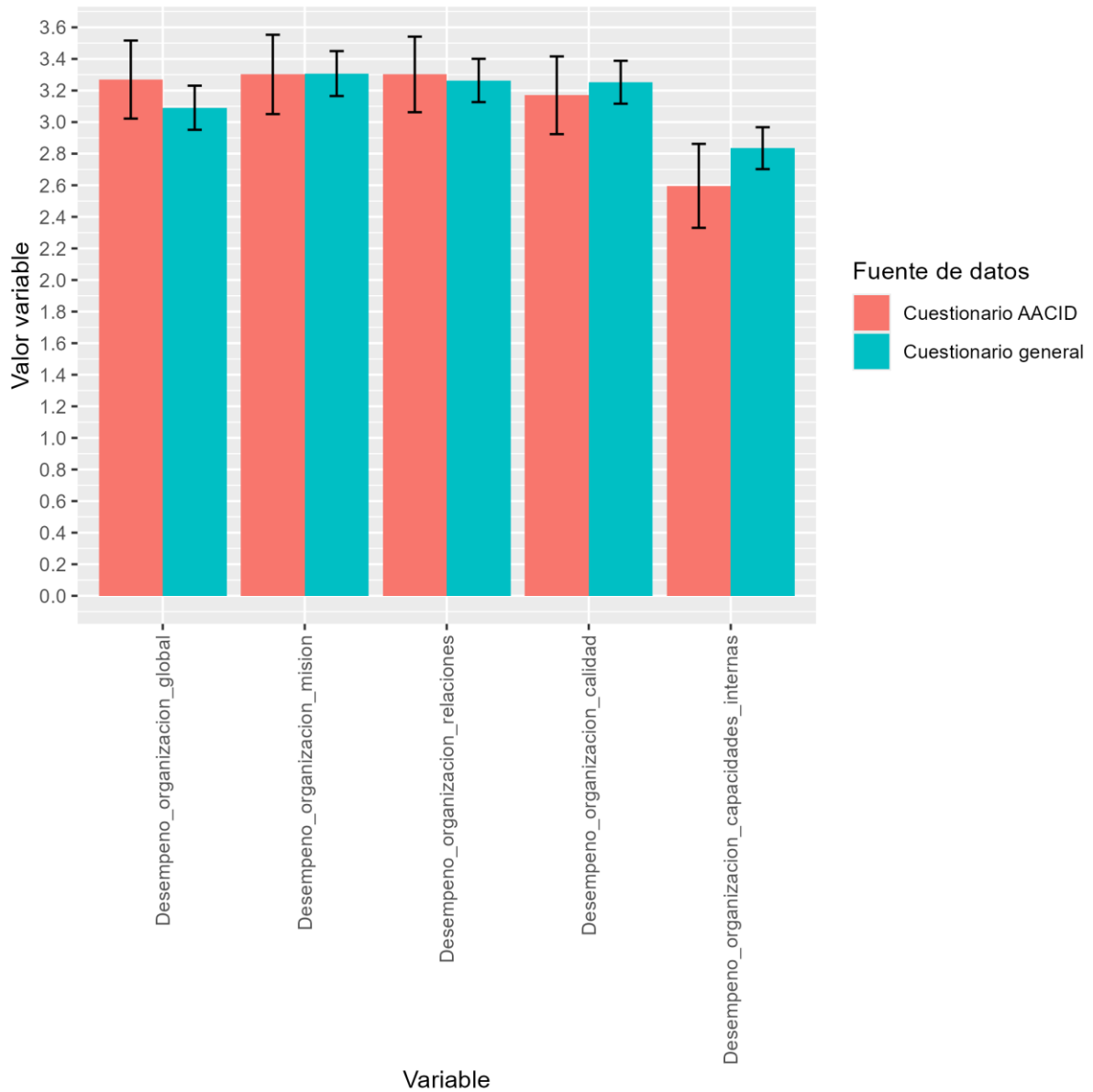


Figura 19: Gráfico comparativo de las variables de Desempeño organizativo absoluto

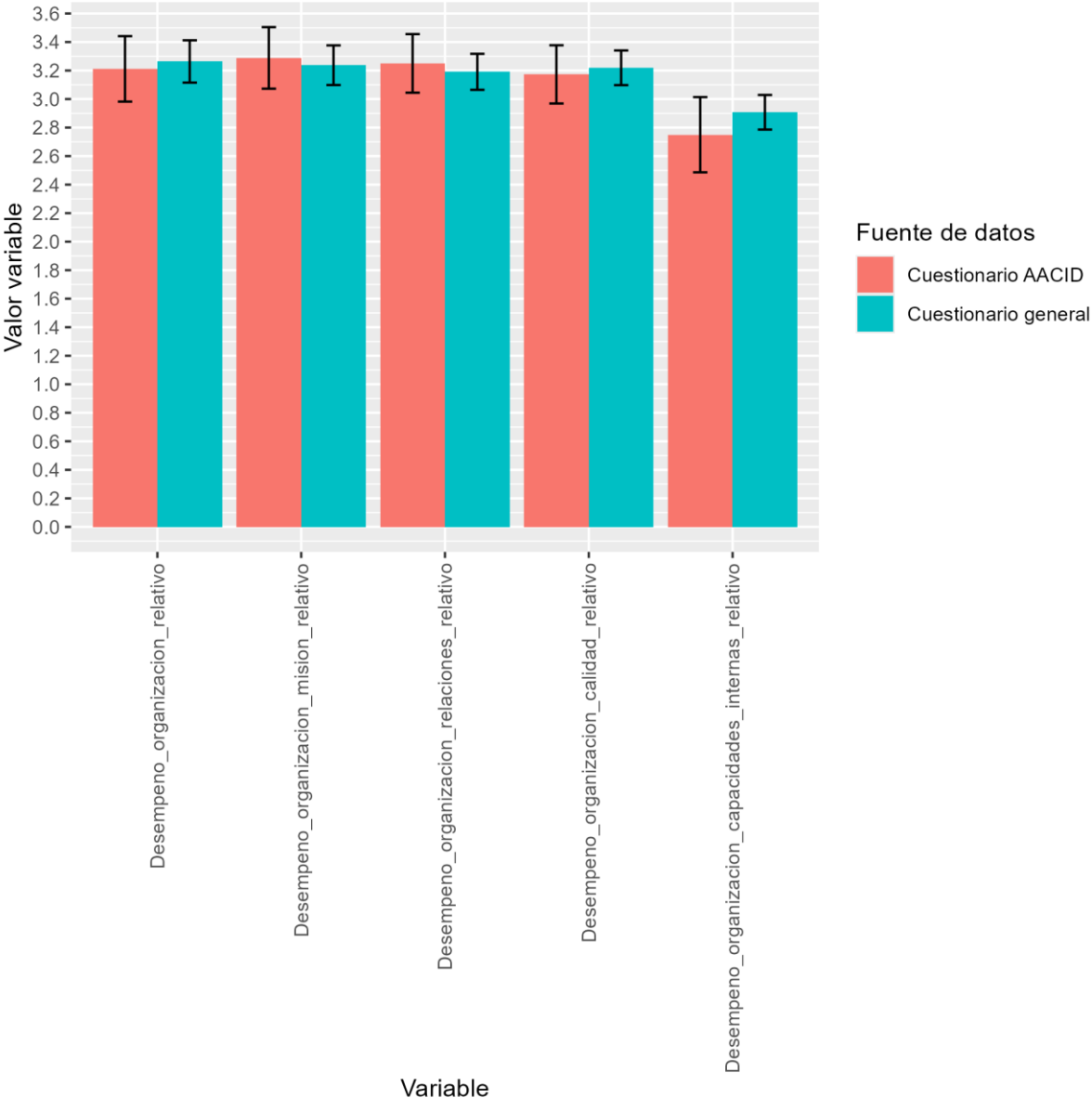


Figura 20: Gráfico comparativo de las variables de Desempeño organizativo relativo

Factores que afectan al desempeño organizativo

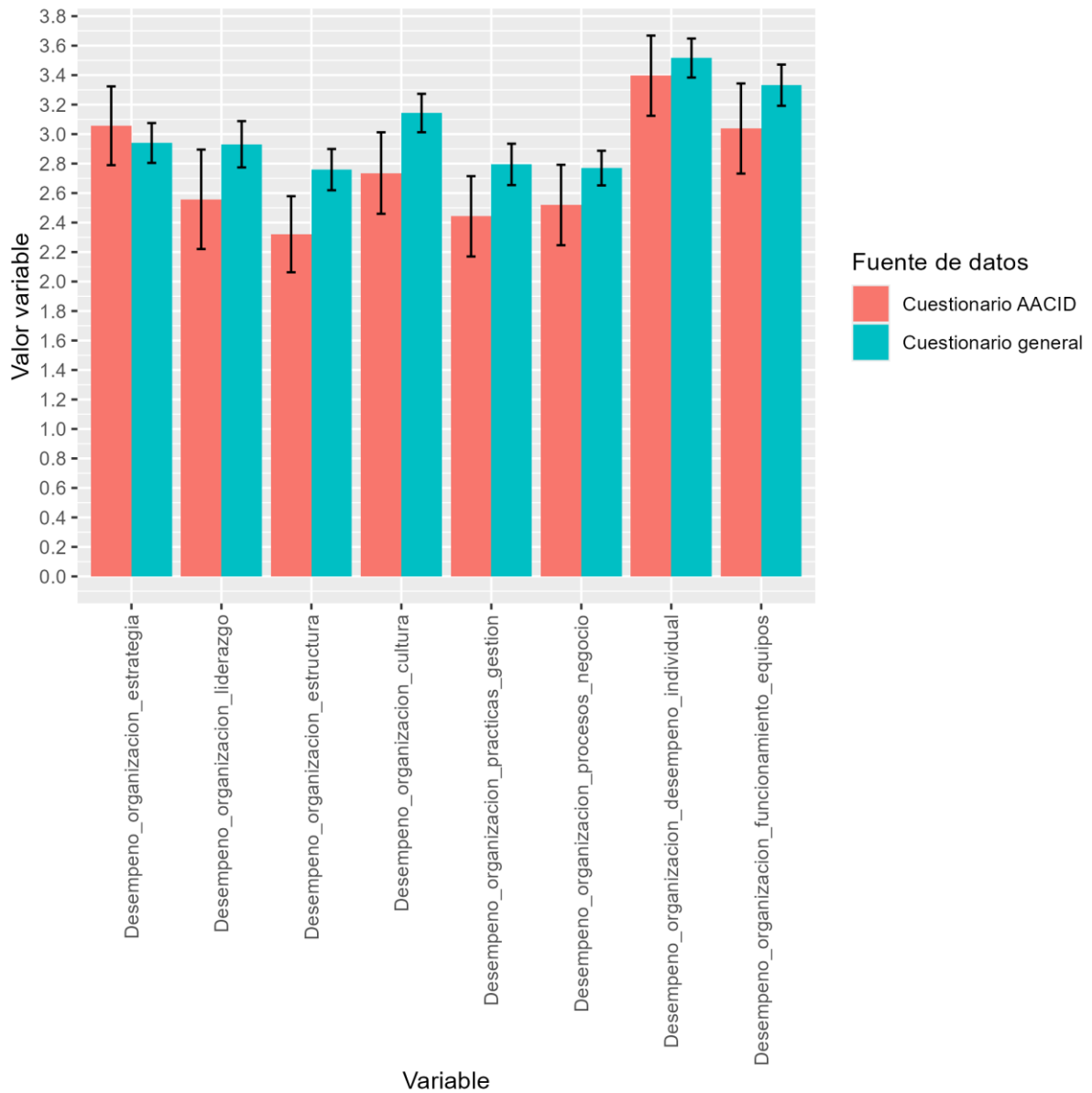


Figura 21: Gráfico comparativo de las variables de los Factores de desempeño organizativo



## Anexo 4 – Preguntas vinculadas al modelo conceptual no incluidas en el cuestionario

### Cultura organizacional

Preguntas adaptadas del cuestionario VSM (Values Survey Module) de Geerd Hofstede y Michael Minkov (Hofstede & Minkov, 2013)

| Ítem                                     | Pregunta  | Valores de referencia             |
|--|---|-----------------------------------|
|  | Continuaremos con una serie de preguntas para conocer la importancia que tienen para usted algunos aspectos de su vida profesional y privada. |                                   |
|  | Pensando en su trabajo ideal, ¿qué importancia tienen para usted los siguientes aspectos?   |                                   |
| Individualismo / colectivismo            | Tener suficiente tiempo para la vida personal y familiar  | 1 – De muy poca o sin importancia |
|  | Hacer un trabajo que es interesante   | 2 – De poca importancia           |
|  | Tener un trabajo respetado por su familia y amigos  | 3 – De moderada importancia       |
|  | Tener un jefe o inmediato superior al que pueda respetar  | 4 – Muy importante                |
| Distancia al poder                       | Ser consultado por su jefe en decisiones referentes a su trabajo  | 5 – De extrema importancia        |
|  |   |                                   |
|  | En su vida privada, ¿qué importancia tienen para usted los siguientes aspectos?   |                                   |
|  | Ayudar a un amigo   | 1 – De muy poca o sin importancia |
|  |   | 2 – De poca importancia           |
| Orientación al corto plazo / largo plazo | Ser frugal (no gastar más de lo necesario)  | 3 – De moderada importancia       |
|  |   | 4 – Muy importante                |
|  |   | 5 – De extrema importancia        |

| Ítem   | Pregunta   | Valores de referencia  |
|--|--|--|
|  | ¿Con qué frecuencia se siente usted nervioso o tenso?  | 1 – Siempre<br>2 – A menudo<br>3 – Algunas veces<br>4 – Rara vez<br>5 – Nunca    |
| Aceptación /<br>evitación de la<br>incertidumbre | A continuación, le pediremos que evalúe su nivel de identificación personal con una serie de afirmaciones que describen determinados comportamientos en el entorno laboral y, en algunos casos, valoraciones sobre sus potenciales consecuencias.<br><br>¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?<br><br>Se puede ser un buen jefe sin tener una respuesta precisa a cada pregunta que un subordinado puede plantear en relación con su trabajo |  |
| Aceptación /<br>evitación de la<br>incertidumbre | Las reglas de la organización no deben romperse de ninguna manera, incluso en los casos en los que el empleado piensa que romperlas sería en el mejor interés de la misma  | 1 – Muy en desacuerdo<br>2 – En desacuerdo<br>3 – Ni de acuerdo ni en desacuerdo |
| Orientación al<br>corto plazo / largo<br>plazo   | El esfuerzo persistente es la manera más segura de alcanzar los objetivos  | 4 – De acuerdo<br>5 – Muy de acuerdo   |
| Distancia al<br>poder                            | Se deben evitar a toda costa estructuras organizativas en las que ciertos subordinados tienen dos jefes  |  |

Preguntas adaptadas del cuestionario The Culture Map de Erin Meyer (Meyer, 2014)

| Ítem                        | Pregunta   | Valores de referencia |
|-----------------------------|--|-----------------------|
|                             | ¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?    |                       |
| Igualitario /<br>jerárquico | Si no estoy de acuerdo con mi jefe, lo digo abiertamente, incluso delante de otros | 1 – Muy en desacuerdo |

**Anexo 4 – Preguntas vinculadas al modelo conceptual no incluidas en el cuestionario**

| Ítem  | Pregunta   | Valores de referencia                                   |
|---|--|---|
| Decisiones consensuales / de arribo-abajo         | En reuniones con colegas o personas de otras organizaciones, no presto mucha atención a las posiciones jerárquicas de los asistentes   | 2 – En desacuerdo<br>3 – Ni de acuerdo ni en desacuerdo |
|   | Si tengo ideas para compartir con alguien que está a varios niveles por encima o debajo de mí, hablo con la persona directamente en vez de comunicarme a través de la línea jerárquica | 4 – De acuerdo<br>5 – Muy de acuerdo                    |
|   | Incluso si lleva más tiempo, es mejor involucrar a todo el mundo en la toma de decisiones, puesto que así se logran mejores decisiones y una aceptación mayor                          |   |
|   | La búsqueda de consensos conduce al final a peores decisiones y a perder el tiempo   |   |
|   | Aunque mi jefe tome una decisión unilateral con la que discrepo, cumplo con la decisión  |   |
| Confianza basada en tareas / basada en relaciones | Es mejor no tener demasiada proximidad emocional con los compañeros de trabajo y personas con las que me relaciono profesionalmente  |   |
|   | A menudo invierto tiempo en cafés, comidas con compañeros y relaciones profesionales sin hablar mucho de trabajo, solamente para conocernos  |   |
|   | No puedo confiar en un compañero o relación profesional hasta que no dedico tiempo a conocerlo personalmente   |   |
|   | Expresar frecuente y abiertamente el desacuerdo con otros miembros del equipo aumenta las posibilidades de éxito   |   |
| Aceptación / evitación de la confrontación        | Cuando estoy en claro desacuerdo con lo expresado por un colega en una presentación, lo expreso abiertamente   |   |
|   | El debate abierto, donde los miembros del equipo cuestionan ideas y opiniones de otros, aumenta las posibilidades de que se generen malos sentimientos y se estropeen las relaciones   |   |

**Perfil del trabajador del conocimiento**

Preguntas adaptadas del cuestionario GIOS sobre trabajadores del conocimiento (Moreno, Mataix, & Mahou, 2011)

| Ítem                | Pregunta  | Valores de referencia   |
|---------------------|---|---|
|                     | Continuaremos la encuesta pidiéndole su valoración acerca de algunos aspectos de su puesto de trabajo y las tareas que realiza, incluyendo el manejo de información en formato digital. |   |
|                     | ¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?   |   |
| Autonomía           | Considero que la estructura y organización de mi puesto de trabajo me da autonomía para planificar, controlar y regular mi entorno  |   |
| Aprendizaje         | Considero que mi puesto de trabajo me permite aprender, desarrollarme y adaptarme a las circunstancias que lo rodean  |   |
| Variedad            | Considero que mi puesto de trabajo ofrece variedad de experiencias o actividades, por lo que no puede considerarse repetitivo   | 1 – Muy en desacuerdo<br>2 – En desacuerdo                                |
| Toma de decisiones  | El número de decisiones que tengo que tomar diariamente es muy elevado.   | 3 – Ni de acuerdo ni en desacuerdo<br>4 – De acuerdo                      |
| Uso de conocimiento | El volumen de información requerida para la realización de mi trabajo es elevado<br>La cantidad de conocimiento necesario para la realización de mi trabajo es elevada                  | 5 – Muy de acuerdo  |
| Complejidad         | Las decisiones que tengo que tomar diariamente son de una alta complejidad<br>La complejidad de la información requerida para la realización de mi trabajo es muy alta                  |   |
|                     | ¿Qué proporción de su trabajo está vinculado a información y conocimiento que se encuentra en formato digital?  | 1 – Más del 80%<br>2 – Entre el 60 y el 80%                               |
| Virtualidad         | ¿Qué porcentaje de tiempo dedica a interacción con otras personas de forma digital (correo electrónico, teléfono, videoconferencia, etc.)?  | 3 – Entre el 40 y el 60%<br>4 – Entre el 20 y el 40%<br>5 – Menos del 20% |

## Anexo 5 - Matriz de correlaciones de los elementos del modelo de ecuaciones estructurales

|                                  |       |      |       |       |       |      |      |      |      |
|----------------------------------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| Estructura jerárquica plana      | 1,00  |      |       |       |       |      |      |      |      |
| Decisiones centralizadas         | 0,44  | 1,00 |       |       |       |      |      |      |      |
| Coordinación interna             | 0,05  | 0,12 | 1,00  |       |       |      |      |      |      |
| Prácticas optimización reuniones | 0,10  | 0,15 | -0,14 | 1,00  |       |      |      |      |      |
| Descripción puesto               | 0,20  | 0,27 | 0,28  | 0,19  | 1,00  |      |      |      |      |
| Ajuste roles                     | 0,17  | 0,30 | 0,05  | 0,26  | 0,45  | 1,00 |      |      |      |
| Flexibilidad lugar trabajo       | 0,07  | 0,13 | -0,01 | 0,14  | 0,15  | 0,29 | 1,00 |      |      |
| Flexibilidad horario             | 0,07  | 0,16 | 0,00  | 0,05  | 0,11  | 0,27 | 0,51 | 1,00 |      |
| Entrevistas colegas              | 0,13  | 0,19 | 0,08  | 0,08  | 0,16  | 0,32 | 0,20 | 0,16 | 1,00 |
| Prácticas conocer cultura        | 0,25  | 0,25 | 0,02  | 0,19  | 0,08  | 0,38 | 0,18 | 0,24 | 0,16 |
| Responsabilidad formación        | 0,12  | 0,26 | 0,11  | -0,01 | 0,11  | 0,12 | 0,20 | 0,33 | 0,36 |
| Compartición información         | 0,32  | 0,37 | -0,01 | 0,12  | 0,22  | 0,32 | 0,16 | 0,36 | 0,43 |
| Opinión toma decisiones          | 0,22  | 0,35 | -0,07 | 0,20  | 0,19  | 0,39 | 0,25 | 0,43 | 0,27 |
| Escucha participantes reuniones  | 0,22  | 0,28 | -0,08 | 0,39  | 0,14  | 0,32 | 0,24 | 0,27 | 0,32 |
| Gestión conflicto                | 0,30  | 0,30 | -0,01 | 0,20  | 0,10  | 0,30 | 0,23 | 0,32 | 0,35 |
| Gestión fracaso                  | 0,25  | 0,22 | 0,02  | 0,20  | 0,17  | 0,31 | 0,22 | 0,35 | 0,26 |
| Debates valores                  | 0,31  | 0,24 | -0,04 | 0,32  | 0,07  | 0,26 | 0,16 | 0,26 | 0,11 |
| Practicas sentido comunidad      | 0,17  | 0,14 | 0,04  | 0,20  | 0,14  | 0,30 | 0,09 | 0,11 | 0,14 |
| Valores práctica diaria          | 0,16  | 0,13 | -0,03 | 0,13  | 0,10  | 0,27 | 0,09 | 0,14 | 0,18 |
| Practicas alineamiento propósito | 0,19  | 0,12 | -0,13 | 0,21  | 0,10  | 0,20 | 0,12 | 0,18 | 0,11 |
| Celebraciones                    | -0,01 | 0,07 | -0,01 | 0,20  | 0,10  | 0,20 | 0,13 | 0,11 | 0,22 |
| Personalización entorno trabajo  | 0,22  | 0,21 | 0,02  | 0,03  | 0,04  | 0,25 | 0,14 | 0,22 | 0,10 |
| Estatus entorno trabajo          | 0,35  | 0,25 | 0,07  | 0,13  | 0,06  | 0,13 | 0,04 | 0,10 | 0,12 |
| Desempeño misión                 | 0,30  | 0,32 | -0,16 | 0,09  | 0,09  | 0,20 | 0,07 | 0,12 | 0,13 |
| Desempeño relaciones             | 0,33  | 0,33 | -0,07 | 0,09  | 0,08  | 0,19 | 0,06 | 0,13 | 0,02 |
| Desempeño calidad                | 0,33  | 0,24 | -0,10 | 0,07  | 0,02  | 0,12 | 0,00 | 0,02 | 0,26 |
| Desempeño capacidades internas   | 0,27  | 0,25 | -0,06 | 0,11  | 0,07  | 0,20 | 0,14 | 0,26 | 0,11 |
| Evaluación individual            | 0,00  | 0,06 | 0,00  | -0,02 | 0,05  | 0,15 | 0,10 | 0,11 | 0,15 |
| Sentido logro                    | 0,15  | 0,14 | 0,04  | 0,09  | 0,11  | 0,25 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| Orgullo                          | 0,14  | 0,12 | -0,05 | 0,05  | -0,02 | 0,22 | 0,14 | 0,15 |      |

|                                  | Estructura jerárquica plana | Decisiones centralizadas | Coordinación interna | Prácticas optimización reuniones | Descripción puesto | Ajuste roles | Flexibilidad lugar trabajo | Flexibilidad horario |
|----------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------------|--------------------|--------------|----------------------------|----------------------|
| Entrevistas colegas              | 1,00                        |                          |                      |                                  |                    |              |                            |                      |
| Prácticas conocer cultura        | 0,55                        | 1,00                     |                      |                                  |                    |              |                            |                      |
| Responsabilidad formación        | 0,20                        | 0,19                     | 1,00                 |                                  |                    |              |                            |                      |
| Compartición información         | 0,13                        | 0,35                     | 0,36                 | 1,00                             |                    |              |                            |                      |
| Opinión toma decisiones          | 0,28                        | 0,35                     | 0,41                 | 0,69                             | 1,00               |              |                            |                      |
| Escucha participantes reuniones  | 0,25                        | 0,32                     | 0,33                 | 0,43                             | 0,51               | 1,00         |                            |                      |
| Gestión conflicto                | 0,37                        | 0,32                     | 0,31                 | 0,53                             | 0,65               | 0,43         | 1,00                       |                      |
| Gestión fracaso                  | 0,27                        | 0,32                     | 0,34                 | 0,55                             | 0,58               | 0,52         | 0,65                       | 1,00                 |
| Debates valores                  | 0,26                        | 0,34                     | 0,17                 | 0,41                             | 0,46               | 0,55         | 0,52                       | 0,68                 |
| Prácticas sentido comunidad      | 0,34                        | 0,30                     | 0,11                 | 0,20                             | 0,31               | 0,32         | 0,39                       | 0,44                 |
| Valores práctica diaria          | 0,27                        | 0,33                     | 0,24                 | 0,39                             | 0,37               | 0,39         | 0,38                       | 0,51                 |
| Prácticas alineamiento propósito | 0,23                        | 0,35                     | 0,19                 | 0,32                             | 0,35               | 0,43         | 0,35                       | 0,43                 |
| Celebraciones                    | 0,32                        | 0,20                     | 0,06                 | 0,16                             | 0,21               | 0,25         | 0,36                       | 0,36                 |
| Personalización entorno trabajo  | 0,24                        | 0,26                     | 0,32                 | 0,36                             | 0,49               | 0,31         | 0,51                       | 0,37                 |
| Estatus entorno trabajo          | 0,05                        | 0,14                     | 0,08                 | 0,30                             | 0,24               | 0,21         | 0,23                       | 0,27                 |
| Desempeño misión                 | 0,10                        | 0,35                     | 0,24                 | 0,47                             | 0,43               | 0,22         | 0,42                       | 0,35                 |
| Desempeño relaciones             | 0,09                        | 0,27                     | 0,20                 | 0,46                             | 0,46               | 0,17         | 0,41                       | 0,29                 |
| Desempeño calidad                | 0,03                        | 0,27                     | 0,13                 | 0,41                             | 0,36               | 0,11         | 0,32                       | 0,27                 |
| Desempeño capacidades internas   | 0,20                        | 0,34                     | 0,22                 | 0,50                             | 0,44               | 0,28         | 0,45                       | 0,49                 |
| Evaluación individual            | 0,06                        | -0,01                    | 0,17                 | 0,07                             | 0,07               | 0,05         | 0,15                       | 0,09                 |
| Sentido logro                    | 0,18                        | 0,20                     | 0,24                 | 0,30                             | 0,31               | 0,27         | 0,25                       | 0,31                 |
| Orgullo                          | 0,06                        | 0,21                     | 0,17                 | 0,28                             | 0,26               | 0,25         | 0,26                       | 0,25                 |

Entrevistas colegas  
 Prácticas conocer cultura  
 Responsabilidad formación  
 Compartición información  
 Opinión toma decisiones  
 Escucha participantes reuniones  
 Gestión conflicto  
 Gestión fracaso

## Anexo 5 – Matriz de correlaciones de los elementos del modelo de ecuaciones estructurales

|                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|--|--|--|
| Debates valores                  | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Practicas sentido comunidad      | 0,44 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Valores práctica diaria          | 0,52 | 0,46 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Practicas alineamiento propósito | 0,50 | 0,48 | 0,55 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Celebraciones                    | 0,35 | 0,47 | 0,46 | 0,38 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Personalización entorno trabajo  | 0,33 | 0,33 | 0,30 | 0,26 | 0,33 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Estatus entorno trabajo          | 0,19 | 0,24 | 0,14 | 0,13 | 0,13 | 0,23 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Desempeño misión                 | 0,32 | 0,20 | 0,40 | 0,41 | 0,17 | 0,37 | 0,28 | 1,00 |      |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Desempeño relaciones             | 0,28 | 0,17 | 0,30 | 0,33 | 0,19 | 0,37 | 0,28 | 0,73 | 1,00 |      |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Desempeño calidad                | 0,29 | 0,10 | 0,32 | 0,28 | 0,12 | 0,31 | 0,35 | 0,71 | 0,71 | 1,00 |      |      |      |      |  |  |  |  |
| Desempeño capacidades internas   | 0,41 | 0,24 | 0,36 | 0,46 | 0,21 | 0,29 | 0,30 | 0,65 | 0,65 | 0,65 | 1,00 |      |      |      |  |  |  |  |
| Evaluación individual            | 0,07 | 0,00 | 0,20 | 0,08 | 0,12 | 0,17 | 0,01 | 0,21 | 0,21 | 0,21 | 0,21 | 1,00 |      |      |  |  |  |  |
| Sentido logro                    | 0,37 | 0,15 | 0,30 | 0,30 | 0,15 | 0,19 | 0,20 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 1,00 |      |  |  |  |  |
| Orgullo                          | 0,29 | 0,19 | 0,26 | 0,28 | 0,19 | 0,25 | 0,19 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 1,00 |  |  |  |  |

|                 |                             |                         |                                  |               |                                 |                         |                  |
|-----------------|-----------------------------|-------------------------|----------------------------------|---------------|---------------------------------|-------------------------|------------------|
| Debates valores | Prácticas sentido comunidad | Valores práctica diaria | Practicas alineamiento propósito | Celebraciones | Personalización entorno trabajo | Estatus entorno trabajo | Desempeño misión |
|-----------------|-----------------------------|-------------------------|----------------------------------|---------------|---------------------------------|-------------------------|------------------|

|                                |      |      |      |      |      |      |  |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|--|
| Desempeño relaciones           | 1,00 |      |      |      |      |      |  |
| Desempeño calidad              | 0,77 | 1,00 |      |      |      |      |  |
| Desempeño capacidades internas | 0,62 | 0,65 | 1,00 |      |      |      |  |
| Evaluación individual          | 0,19 | 0,18 | 0,17 | 1,00 |      |      |  |
| Sentido logro                  | 0,38 | 0,36 | 0,38 | 0,49 | 1,00 |      |  |
| Orgullo                        | 0,38 | 0,36 | 0,43 | 0,38 | 0,66 | 1,00 |  |

|                      |                   |                                |                       |               |         |
|----------------------|-------------------|--------------------------------|-----------------------|---------------|---------|
| Desempeño relaciones | Desempeño calidad | Desempeño capacidades internas | Evaluación individual | Sentido logro | Orgullo |
|----------------------|-------------------|--------------------------------|-----------------------|---------------|---------|



## Anexo 6 – Artículos publicados

Los artículos de investigación publicados que se muestran en el presente anexo están disponibles en los siguientes enlaces:

“La organización evolutiva como marco de referencia para la transformación de las Administraciones Públicas”

<http://www.minetad.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/407/GOMEZ%20MU%C3%91OZ%20Y%20SERRANO%20CALLE.pdf>

“Organisational Innovation in Bureaucracies: An Impossible Mission

<https://revistadyo.es/DyO/index.php/dyo/article/download/602/623>

“Progressing toward Teal Organizations: An Assessment of Organizational Innovation in the Spanish Public Administrations”

<https://www.mdpi.com/2071-1050/16/11/4806>

---

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

**CARLOS GÓMEZ MUÑOZ**

DG CNECT, (Comisión Europea)

**SILVIA SERRANO CALLE**

Universidad Politécnica de Madrid

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

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

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

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

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

EL SECTOR PÚBLICO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS †

La Administración Pública ↓

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

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

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

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

Características de las Administraciones Públicas ↓

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

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

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

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

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

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

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

#### LOS RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ↓

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

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

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

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

autonomía, que operan incorporando criterios de gestión empresarial.

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

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

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

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

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

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

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

#### LAS ORGANIZACIONES EVOLUTIVAS Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ↓

##### La teoría de las organizaciones evolutivas de Laloux ↓

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Los empleados públicos como trabajadores del conocimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

#### La productividad de los trabajadores del conocimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Palancas para la transformación** ↓

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

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

LA ORGANIZACIÓN EVOLUTIVA COMO MARCO DE REFERENCIA PARA LA TRANSFORMACIÓN...

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

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ALGUNAS EXPERIENCIAS DE REFERENCIA ↓

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

#### Servicio Público Federal de Seguridad Social ↓

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

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

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

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

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

#### Servicio Público Federal de Movilidad y Transportes ↓

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

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

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

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

#### CONCLUSIONES ¶

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS ¶

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA ¶

Arenita Soárez, M. *et al.*, 2014. *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Areses Vidal, X. *et al.*, 2017. *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Bonsón, E., Royo, E., Rottai, M., 2015. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32, 52-62.

Cassese, S., 2014. *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*, Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press - Editorial Derecho Global.

Comisión Europea, 2017. *Quality of Public Administration - A toolbox for practitioners*, Luxemburgo.

Comisión Europea, 2015. *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. COM(2015) 192 final*. Bruselas 6.5.2015

Comisión Europea, 2013. *A vision for public services*, disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>.

Crespo González, J. *et al.*, 2016. *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Criado, J.I. ed., 2016. *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Drucker, P.F., 1999. *Knowledge-Worker Productivity: The Biggest Challenge*. *California Management Review*, 41(2), pp.79-94.

Giesbrecht, T., Scholl H.J., Schwabe, G., 2016. «Smart advisors in the front office: Designing employee-empowering and citizen-centric services». *Government Information Quarterly*, 33, 669-684.

Laloux, F., 2014. *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*. Ed. Nelson Parker

Lathrop, D. & Ruma, L., 2010. *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. L. Ruma & J. Steele, eds., O'Reilly Media.

Marín, J.M., García-Verdugo, J., 2003. *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Editorial Ariel.

Massenhove, F. Van, 2012. *Shift or shrink: Frank Van Massenhove at TEDxGhent*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-ZgJajyoaow>.

McKinsey Global Institute (2017) *Harnessing automation for a future that works*.

- Meissonnier, M., 2014. *Le Bonheur au Travail*, Francia - Bélgica: Productions Campagne Première - Lux Fugit Film - ARTE France - RTBF.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015. Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Estrategia TIC 2015-2020.
- Mintzberg, H., 1991. *Mintzberg y la dirección*, Ediciones Díaz de Santos.
- Moreno Romero, A., 2017. *La revolución silenciosa del profesional del siglo XXI. El crecimiento personal como palanca para el cambio en la organización*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Naciones Unidas Asamblea General, 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015.
- Nalda García, J.C., 2013. *La Complejidad de la Sociedad Abierta. Estructuras Estacionarias*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OECD, 2017. *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).
- Osborne, D., Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co., 1992
- Ponce Sole, J., 2014. *Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, (11).
- Prats i Catala, J., 2005. *De la burocracia al management y del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Reedick, C.G., Chatfield, A.T., Ojo, A., 2017. A social media text analytics framework for double-loop learning for citizen-centric public services: A case study of local government Facebook use. *Government Information Quarterly*, 34, 110-125.
- Rowley, J., 2007. The wisdom hierarchy: representations of the DiKW hierarchy. *Journal of Information Science*, 33(2), pp.163-180. Disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0165550106070706>.
- Salvador Serna, M. & Ramírez Hernández, O., 2016. Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, pp.1-14.
- Sánchez González, J.J., 2007. *Estudio de la ciencia de la administración*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Schedler, K., Proeller, I., 2000. *New Public Management*. Haupt. UTB
- Sécurité Sociale, S., 2018. *Página web de la SPF Sécurité Sociale belga*. Disponible en: <https://socialsecurity.belgium.be/fr>.
- Snellen, I.T.M. & van de Donk, W.B.H.V. eds., 1998. *Public administration in an information age: a handbook*, Amsterdam: IOS Press.
- Unión Europea, 2017. *Special Eurobarometer 467. Wave EB88.1-TNS opinion&social*. Diciembre 2017

**Organisational Innovation in Bureaucracies: An Impossible Mission?**

Carlos F. Gómez Muñoz, Ana Moreno Romero

Recibido: 12 de Enero de 2021

Aceptado: 1 de Marzo de 2021

<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>**Abstract**

Organisational innovation can be one of the levers for implementing better management practices in the public sector. However, this innovation needs to be examined in the light of the complexity, as this is a main feature of public policies, as well as of the public sector organisations that deal with them. To address that complexity, this research uses the conceptual framework developed by Frédéric Laloux in his investigation about 'Teal' organisations, connecting it to the theoretical background on the application of complexity theory to organisation studies and public management.

The main goal of the research is then to identify and analyse, according to the 'Teal' organisations framework, experiences of organisational innovation in European public administrations. For this analysis, the organisational structure, human resources processes and daily practices (routines spread over the organisation incorporating values and policies) are examined, together with the conditions for the emergence of these initiatives, the key elements for their sustainability, and their effect on the performance of the organisation.

The research uses the case study as research strategy, identifying four cases where different forms of organisational innovation are being implemented: the Belgian Federal Public Service of Social Security, the Municipal Music Conservatory of Barcelona, the A.2 unit of the Executive Agency for Small and Medium-Sized Enterprises (EASME) of the European Commission and the European Court of Auditors.

Even though the sample of cases is too small to draw general conclusions, the findings show that innovation in organisational practices in the public sector is not only possible, but it is happening. By comparing these four cases, the research finds some common patterns that could be used as a reference by public sector practitioners concerned with introducing new ways of working in their organisations.

**Palabras clave**

Organisational innovation; complexity theory; evolutionary organisations; Public Administration; public sector performance

**1. Introduction**

Over the last few decades, public services have been generally contested. Looking at ways of improving public sector performance, governments all over the world have adopted various reform initiatives with different approaches and results (Boyne, 2003). In his analysis of some of these initiatives, Boyne (2003) suggests that the most likely sources of public service improvement are extra resources and better management.

As one of the levers for implementing better management practices, organisational innovation can be a key element of the public sector reform and deserves to be further investigated. In that sense, the main goal of this research was precisely to identify and analyse experiences of organisational innovation in European public administrations and institutions, in order to understand their specific features and recognise practices that could be exploited for improving public sector performance. At the same time, it aimed to bring organisation science closer to public administration studies, two fields closely related at their origins, which have growingly diverged in the last decades (Vogel, 2014).

This organisational innovation, however, needs to be examined in the light of complexity. Complexity is an essential attribute of most policy issues today (OECD, 2017) and a core feature of public sector organisations, arising from their unique identities, institutional aspects, and values. The different roles they need to play as traditional bureaucracies focused on rationality and compliance with the law, providers of public services with quality and efficiency, and facilitators of collaboration networks with public and private stakeholders to respond to social challenges, add to this complexity (Gómez Muñoz and Serrano Calle, 2018).

✉ Carlos F. Gómez Muñoz \*  
cf.gomez@alumnos.upm.es  
ORCID ID: 0000-0002-5198-4738



Ana Moreno Romero \*  
ana.moreno.romero@upm.es



ORCID ID: 0000-0002-6306-5341

\* Department of Organisation Engineering, Business Administration and Statistics, High Technical School of Industrial Engineers, Polytechnic University of Madrid, 28040 Madrid, Spain.

**Dirección y Organización**Gómez Muñoz et al / *Dirección y Organización* 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

55

To address complexity in public organisations, this research used the conceptual framework developed by Laloux (2014) in his investigation about 'evolutionary-Teal organisations'. That is also one of the major contributions of the research, as there is hardly any reference to this framework in the literature (Wyrzykowska, 2019), and its application to the public sector is even scarcer.

## 2. Theoretical background

### 2.1. Complexity theory in public management and organisation studies

One of the approaches that is attracting more interest to cope with the challenges faced by the public sector is the application of the complexity theory to public management, although authors like Daneke (1990) already proposed, almost thirty years ago, to use concepts and ideas related to complexity and systems theory to improve the scientific status of public policy and administration studies.

The growing academic interest in how complexity theory could be used to understand and inform public policy and its complementarity with network governance and new public management theories is evidenced by the establishment in 2014 of two new journals: *Journal on Policy and Complex Systems and Complexity, Governance and Networks* (Eppel and Rhodes, 2018).

Some examples of the application of complexity theory to the public management and public administration fields can be found in the works of Klijn (2008), who explains how three main concepts of complex systems (dynamics, self-organisation and co-evolution) can be relevant for public administration research; Teisman, van Buuren and Gerrits (2009) who apply complexity theory to the study of systems and process of public governance; and Geyer and Cairney (2015), who use complexity theory to study public policy and its formulation.

It must be noted, however, that what is commonly known as complexity theory is in fact a collection of different theories. In that sense, Mitleton-Kelly (2003) advocates using the term 'complexity theories' instead, and distinguishes five main areas of research: (a) complex adaptive systems (CAS); (b) dissipative structures; (c) autopoiesis theory; (d) chaos theory; and (e) increasing returns and path dependence.

The concept of evolution appears closely linked to complexity theories, and plays a key role in CAS, where evolutionary forces are behind the notion of adaptation (Levin, 1998, 2003; Holland, 2006). In fact, evolutionary ideas, whether as part of complexity-based approaches or on their own account, have been long applied to social science, including public administration (Sementelli, 2007).

For example, evolutionary theory, combined with the original approach to systems theory developed in his Social Systems theory (Luhman, 1995), is the basis of Luhmann's conception of organisational change (Seidl and Mormann, 2015). However, this application is not free from controversy, as there are different conceptions on what evolution means in the social context; in that sense, a distinction must be made between 'evolutionist' approaches, which assume that change occurs through a sequence of ascending stages towards some type of 'telos' or end, and 'evolutionary' approaches, which exclude prior assumptions about the purpose of change and focus on the processes and mechanisms that drive evolution (Kerr, 2002).

Like public policy and administration studies, organisation science has also looked at complexity theory as a source for insights that could foster the theoretical development in the field, and complexity theories have been at the core of management thinking since the 1990s (Stenvall and Virtanen, 2017). According to Anderson (1990), "Since the open-systems view of organizations began to diffuse in the 1960s, complexity has been a central construct in the vocabulary of organization scientists". In that sense, in his proposal for a new approach to organisation science that could bring together the different competing paradigms, complexity theory was already one of the main elements considered by McKelvy (1997). Prior to that, Stacey (1995) encouraged the use of the framework of complexity, and in particular that of the CAS, to approach strategic change in organisations.

Among the different attempts to apply complexity theory to the study of organisations, two approaches must be mentioned: organisational cybernetics (Bohórquez Arévalo and Espinosa, 2015) and especially, due to the importance it concedes to evolution-related aspects, the 'complex evolving systems' (CES) approach of Mitleton-Kelly (2003). For this author, CES behaviour, distinctive of organisations, goes beyond CAS and is characterised by ten generic principles: (i) interconnectivity, (ii) interdependence, (iii) feedback, (iv) emergence, (v) self-organisation, (vi) exploration of the space of possibilities, (vii) co-evolution, (viii) history and path dependence, (ix) far-from-equilibrium state and (x) creation of a new order.

### 2.2. Evolutionary -Teal organisations as Complex Evolving Systems

Building on evolutionary concepts from other disciplines, Laloux (2014) provides an interpretative framework for examining organisational innovation. He considers that organisational paradigms have developed according to several stages, which he describes using colours, as shown in Table 1. These stages have been inspired by the levels in the Spiral Dynamics model introduced by Graves (1970) and further developed by Beck and Cowan (1996) but mainly on the adaptation made by Wilber of Spiral Dynamics to create his Integral Theory (2005).

**Dirección y Organización**

Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

56

**Table 1** Organisational paradigms according to Laloux (2014).

| Paradigm             | Examples  | Key breakthroughs                                     | Guiding metaphor |
|----------------------|---|---|------------------|
| Impulsive – Red      | Mafia, street gangs, tribal militias                                  | Division of labor, command authority                  | Wolf pack        |
| Conformist – Amber   | Catholic church, military, government agencies, public school systems | Formal roles, processes                               | Army             |
| Achievement – Orange | Multinational companies, charter schools                              | Innovation, accountability, meritocracy               | Machine          |
| Pluralistic – Green  | Culture driven organisations  | Empowerment, values-driven culture, stakeholder model | Family           |

For Laloux, ‘evolutionary – Teal organisations’, whose guiding metaphor is the living system, are the next step of organisational development, based on three organisational breakthroughs: (i) self-managed teams, (ii) wholeness and (iii) evolutionary purpose. It must be noted that, although Laloux uses the term ‘evolutionary’ here, according to the distinction highlighted above between ‘evolutionist’ and ‘evolutionary’ conceptions of change, it would be more appropriate to name Teal organisations as ‘evolutionist’, due to the ascending character of the stages identified in Laloux’s framework.

Due to its self-management features, Teal organisations show close links to the ‘Self-managing organisation’ (SMO) concept proposed by Lee and Edmondson (2017), characterised by a radical and organisation-wide decentralisation of authority, supported by a formal system. However, even though self-management may be the most visible trait of Teal organisations, Laloux concedes equal importance to the wholeness and evolutionary purpose aspects, which are constantly expressed in the way Teal organisations behave.

According to Laloux, Teal organisations act as living beings, adapting to their environment thanks to the capabilities of their members for self-organising and self-managing in the pursuit of the goals that constitute their ‘reason d’être’. Within the Teal paradigm, small groups of workers, who take over management functions and can adopt different roles according to the needs, replace traditional planning and control structures. Decisions are made through consultation processes with the participation of those involved, and coordination is achieved not through the traditional hierarchy, but through frequent communication with colleagues, exchange of knowledge, and engagement of employees with the mission and values.

Seen from the perspective of complexity, Teal organisations may be assimilated to CES, as their three key breakthroughs can be linked to the generic principles about CES behaviour proposed by Mitleton-Kelly (2003)

- Self-management is described by Laloux (2014) as “the key to operate effectively, even at a large scale, with a system based on peer relationships, without the need for either hierarchy or consensus”. It can be related to the features of interconnectivity and interdependence, needed to support the peer relationships, and far-from-equilibrium state and creation of a new order, drivers of the changing organisational patterns and new ways of working.
- Wholeness is described by Laloux (2014) as “a consistent set of practices that invite us to reclaim our inner wholeness and bring all of who we are to work”. It can be related to the exploration of the space of possibilities, as the recognition of spiritual and emotional aspects fosters the generation of variety needed to support adaptation. Also, it can connect to co-evolution, as personal, team and organisation development are perceived as going hand in hand in wholeness practices.
- Evolutionary purpose is described by Laloux (2014) in the following terms: “Teal Organizations are seen as having a life and a sense of direction of their own. Instead of trying to predict and control the future, members of the organization are invited to listen in and understand what the organization wants to become, what purpose it wants to serve”. It can be related to feedback (regulation in opposition to control), emergence (as strategy emerges organically from daily operations) and history and path dependence (as the organisation trajectory conditions how it can evolve).

**3. Methods**

The research used the case study as research strategy, as it is particularly well-suited to new areas of investigation (Eisenhardt, 1989). Because the use of multiple cases supports the formulation of propositions more deeply based in empirical evidence, and leads to more parsimonious, robust and generalisable theories (Eisenhardt and Graebner, 2007), a multiple-case approach was chosen.

**Dirección y Organización**Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

57

Cases were selected according to theoretical sampling, by examining available information of organisational innovation in the European public sector and selecting those experiences more suitable for revealing common patterns and relationships. In order to support generalisation of findings, diversity was one of the main selection drivers, as the chosen cases correspond to public administrations belonging to different territorial levels: local, national, and European Union.

Hence, the research was based on a qualitative analysis of the secondary information available corresponding to four cases:

1. The Belgian Federal Public Service of Social Security (SPFSS) (Van Massenhove; European Commission, 2017; SPF Sécurité Sociale).
2. The Municipal Music Conservatory of Barcelona (Martí and Doncel Carrillo, 2018)
3. The A.2 unit of the Executive Agency for Small and Medium-Sized Enterprises (EASME) of the European Commission (De Bruin, Prieto Tovar and Pelland, 2017).
4. The European Court of Auditors (European Court of Auditors, 2015).

In the case of the Music Conservatory of Barcelona, EASME A.2 and the Court of Auditors, where access to primary sources was possible, secondary information was complemented with primary information obtained from interviews to relevant actors of both organisations directly involved in the implementation of organisational innovation practices.

## 4. Results

The four selected cases were analysed according to the model developed by Laloux (2014) when describing the features characterising Teal organisations. In that sense, the organisational structure, human resources processes and daily practices (routines spread over the organisation incorporating values and policies) were studied. Also, the research examined the conditions for the emergence of these initiatives, the key elements for their sustainability, and their effect on the performance of the organisation.

A description of each of the four studied cases is provided below, while main findings are summarised in Tables 2 to 6.

### 4.1. The Belgian Federal Public Service of Social Security

Driven by a poor performance in handling citizens in need cases, and a bad reputation among new civil servants, the Federal Public Service of Social Security of Belgium, led by its Chairman Frank Van Massenhove, decided to implement a radical organisational change.

After some years of preparation, studying the interests and motivations of young generations, and analysing how the functions the organisation was responsible for were actually performed, SPFSS shifted to a new way of working, based on a culture of staff empowerment and trust, on 1st January 2009.

The starting point was moving from a performance assessment based on physical presence at the office to one based on results. Under the new framework, the expected results are currently specified by the management, and staff is given the freedom to decide on how best to achieve them, including how tasks must be distributed among team members. In defining these goals, the management is careful about setting realistic levels, providing enough room for coping with unforeseen events and workloads, and for implementing improvements and innovations.

This implied that every individual became able to organise his or her own work, including the decision about where to do it, which has led to most people choosing to work part of their week (up to 3 days) from home. As a consequence of this freedom given to employees, and the self-motivation culture that was promoted, the need for a management layer was reduced to just three managers for a staff of around seven hundred people. Decisions are now mostly made by the employees themselves, who are continuously involved in shaping the future of the organization, including the definition of its strategy.

The change was possible because of the determined bet of SPFSS for digitalisation, making the file to follow the worker, and not the other way round. To do so, the IT department was set the challenge to provide remote and secure access to SPFSS files and processes, at any time, from any place, and through any device.

The changes introduced by SPFSS had also an important effect on the office environment. Because most people preferred to work from home, the need for office space diminished significantly, so SPFSS was able to make great savings in running costs by moving to a new building with less office space. Moreover, the new office environment was not designed to contain individual offices, even for the managers, but to provide shared working spaces that foster calmness and creativity.

**Dirección y Organización**

Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

58

The new way of working affected how meetings were conducted, as most of them became video based. The focus on results and not on presence helped to reduce the number of meetings, their duration, and the people attending them, as meetings are now expected to be called to discuss problems or opportunities, and not just as a means for the management to supervise the work.

In the implementation of the cultural change, SPFSS paid special attention to the recruitment process. As part of the Belgian Federal Government, SPFSS recruitment is made through the SELOR (Selection Office of the Belgian Federal Administration). However, under the new recruitment framework introduced in SPFSS, those candidates who have passed the SELOR selection process and wish to work in SPFSS must now hold several interviews with their future colleagues, where its fit with the culture of the organization is assessed. This helps to avoid recruitment mistakes, and to integrate the new recruits more easily into the organisation, as the colleagues that participated in their selection are more eager to provide them with the coaching and the support they need to be successful.

The cultural shift affected career development too, so that promotions now take into account the managerial profile of the candidate and not only his or her expertise, and bosses are evaluated by their subordinates. Also, when assessing next steps in the career path, those team members that are not able to find a position in accordance with their aspirations are asked if they want to leave and helped in their transition to a new job in case they decide to do so.

The new culture, management style, working practices and physical environment brought a substantial improvement in productivity. At the end of 2009, the first full year of transformation, SPFSS showed a productivity rise of 23%, while the figures for the next two years, 2010 and 2011, showed also two-digits productivity increases (11% and 15% respectively).

The transformation also affected very positively the perceived image of the organisation, which moved from being the least desired destination for new recruits in the civil service in 2002 (only 18% were willing to work there) to being the preferred destination in 2016 (with 93% of new recruits requesting to join the SPFSS).

#### 4.2. The Municipal Music Conservatory of Barcelona

After more than a century of life, the Municipal Music Conservatory of Barcelona was, in early 2000s, going through an institutional crisis that led to the appointment of a new manager, David Martí.

In order to connect the institution to its historical roots of promoting the well-being of people through musical practice, Martí started opening the Conservatory to the citizenship through concerts, open trainings, collaborations with other organisations, transparency and other activities like the creation of a radio station.

This new orientation of treating music as a citizen's service was implemented by creating a more flexible and agile structure on top of the existing bureaucratic and hierarchical structure associated to the formal music teachings the Conservatory is legally obliged to deliver. Thanks to this parallel structure, the Conservatory is now able to perform activities addressed to the community, like open courses on music theory, instrument playing or musical culture, without interfering with the activities required for the delivery of the professional music teachings.

To support the practices associated with the new structure, Martí promoted the elaboration a Deontology code, created with the participation of the teachers, which includes the commitment of the teaching community of the Conservatory with society, and the principles, attitudes and values that should guide its activity.

This new way of working relies mainly on the voluntary collaboration of teachers and administrative staff, organised according to self-management principles, as they can choose the initiatives they want to be involved, and their roles in those initiatives are changing and flexible.

This self-management approach is also applied when organising training for the own Conservatory staff, whenever a small group of at least 3 people proposes to arrange for a training session, this is accepted and implemented.

In the case of teachers, self-management extends also to the organisation of their own working time. Apart from attending some fixed meetings required for running the activities linked to the professional music teachings, they enjoy flexible working times, with everyone respecting the others' agendas.

In order to foster this self-management attitude, the Conservatory adopted some initiatives to minimise signs of status associated to hierarchy, such as providing shared parking spaces to be used by everyone, instead of reserving them for the management.

Together with self-management, the Conservatory also worked on the wholeness dimension, offering frequent training on humanistic content like non-violent communication, or regular meditation practices conducted by external professionals. This was accompanied by measures to promote openness and transparency, such as installing crystal walls and doors.

**Dirección y Organización**Gómez Muñoz et al / *Dirección y Organización* 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

59

Being a municipal institution and therefore subject to the administrative regulations and procedures set for the public sector, one of the main challenges the Conservatory faced was to implement the new way of working without breaking the rules. Although it was not always possible to introduce all the desired changes, the Conservatory was able at least to modify the recruitment process to include an interview, in order to consider soft skills and the alignment of the candidate with the organisation culture, together with his or her technical skills.

**4.3. The EASME A.2 unit**

The Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME) was set up by the European Commission in 2014 to manage several EU programmes on its behalf in the fields of SME support & innovation, environment, climate action, energy and maritime affairs.

At the time of creation of the agency, Bernd Reichert was appointed as the Head of the A.2 unit, responsible for the management of one of the SME instruments, the accelerator program for innovative small companies in Europe.

Having to set up a completely new unit from scratch, Reichert decided to implement a participatory management approach, using Laloux's Teal organisations framework as a reference. This implied moving from a hierarchical culture towards a culture of self-management, based on trust and freedom, where people are considered to be best positioned to know the most appropriate time and place to work, and are empowered to make decisions by themselves. With the priority on delivering the work more than discerning where the person is, unit members were allowed as much flexitime and teleworking as they wished.

The participatory management was combined with a continuous improvement programme, with people continuously examining their working procedures and processes to identify areas for efficiency gains and trying to improve them. This programme involved new practices in three different areas: process improvement, personal efficiency, and organisational development.

The process improvement practices aimed to re-engineer the core business processes and increase the unit's performance. Among these practices, the most successful were the establishment of measurable project goals and workloads, the systematic communication with the client companies in order to detect which services they find useful and which not, and the assessment of the improvement initiatives by using a benefit-effort matrix.

Regarding personal efficiency, the new practices involved changing the way meetings were run, avoiding formal meetings called by the manager, and getting together only when team members felt there was something that needed to be discussed within the group. They also improved the way information was stored, how e-mails were managed, avoiding using them for general information purposes, and the way they collaborated in common projects.

Regarding organisational development, they worked on fostering self-organisation and autonomous decision making, with no formal job descriptions but the expectation for team members to learn about the full range of activities of the unit and find the roles that suit them best.

Thanks to this continuous improvement framework, the unit was able to reduce the time to sign the grant in the business accelerator programme in more than a half, allowing beneficiary companies to get support earlier.

An important part of the culture that Reichert tried to implement in EASME A.2 was related to personal development, investing in internal and external coaching, and giving people the freedom to develop themselves in areas that were not directly related to their work in the unit, according to their interests, even if this could lead them to leave the unit one day to move into an outside position closer to their aspirations. In that sense, training courses on any subject (within the training catalogue of the organisation, but also accessible through external training) were available for all colleagues, regardless of their roles at the time, and they were able to attend them once measures to ensure business continuity during their absence were agreed with the team.

Connected to the personal development, the unit also paid attention to the wholeness dimension in the Teal organisations' framework, offering different opportunities to increase the well-being of its staff, like meditation and yoga classes. In that sense, they introduced daily self-satisfaction surveys as a tool to collect feedback from the teams about their happiness at work.

As the unit did not previously exist, incorporating colleagues that would perform well under the participatory management framework was of great importance, so recruitment proved to be a challenge. Even though the unit was constrained by the Staff Regulations that rule how Human Resources (HR) processes are managed in the EU administration, it was able to introduce some changes in order to give more participation to the team in the recruitment process. New recruits had to go formally through a panel like in the usual procedure, but they were also interviewed by the team to check their fitness to the unit culture, especially with regards to their views on self-management.

**Dirección y Organización**

Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

60

**4.4. The European Court of Auditors**

In order to be able to anticipate and respond to the challenges of the quickly changing social, political and economic environment of the EU, the European Court of Auditors decided in March 2014 to reorganise the way it worked through the implementation of a reform programme.

The main goal of this reform was to increase the relevance of the institution in improving EU accountability, by increasing its capabilities to deliver audit products. To do so, the reform included actions covering six main elements:

1. Restructuring of the Court to become a task-based organisation. This implied putting in place mechanisms for assigning resources rapidly and flexibly to the most relevant tasks. To do so, the Court moved from an organisation based on audit units, responsible for a specific audit domain, to a Court-wide pool of resources assigned to the Chambers. In practice, this meant the extinction of the unit and the function of Head of Unit, and its replacement by temporary audit teams, composed by auditors and support staff coming from the pool, and led by a Head of Task.
2. Optimisation of the audit processes. This implied adopting a set of measures to deliver reports quicker and to provide key stakeholders with high-quality information, such as: use of quick special reports with lighter procedures when feasible and necessary; shorter preparatory works for audit assignments; enhancement of the audit planning documents to focus on core issues; replacement of the Statement of Preliminary Findings with shorter, fewer, and more factual management letters; encouragement of the use of electronic communications; shorter procedures for clearing findings with the auditee; and a redesigned Annual Report.
3. Implementation of a strategy for communication and relations with stakeholders. Starting with the designation of a spokesperson and the creation of a communication and institutional relations unit, the strategy included measures to improve external and

internal communication (acting on publications, Internet and Intranet sites, stakeholders' databases, corporate visual identity, etc.) with special focus on introducing mechanisms for collecting feedback from stakeholders to define the audit programme.

4. Update of the governance framework. This included the modification of the Rules of Procedures and Implementing Rules of the Court to reflect the changes in the organisation and the way of working, the setup of a new programming system, and the adoption a new ethical framework.
5. Renewal of the Information Technology and HR systems and tools, in order to support the desired changes. Regarding the HR system, several elements were analysed and redesigned, with views to improve motivation and professional development through variable career paths and personal growth measures: recruitment and integration of new auditors, training, performance assessment, career development and promotion, rewards and incentives, and team leadership skills.
6. Development of a comprehensive framework for knowledge management, based on a culture of creating and sharing knowledge. Taking advantage of the expertise of its staff, the Court aimed to capture, channel, and leverage this expertise through groups of policy experts. These groups were supported by knowledge management and skills inventory tools, training, and internal and external dissemination events. Moreover, knowledge creation and sharing were aligned with career development, as staff was encouraged, through recognition and rewards, to expand and develop their knowledge by moving between different subjects as they advanced in their careers.

After a transition period, the organisation started functioning under the new framework on the 1st of January 2016. From then, the Court has shown a steady progression on its performance with regards the delivery of the planned audit reports: 65% of the planned reports were delivered on time in 2017, 93% in 2018, and 100% in 2019.

**Dirección y Organización**

Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

**Table 2** Summary of the findings in the four analysed cases. Organizational structure.

| Case  | Main features regarding organisational structure   |
|---|--|
|   | Organisation based on self-organising teams  |
| Belgian Federal Public Service of Social Security | Flattened structure, suppressing several layers of the hierarchy   |
|   | Efficient meeting management practices   |
|   | Employees can use part of their time to participate in innovation projects   |
| Municipal Music Conservatory of Barcelona         | Two parallel structures: one bureaucratic and hierarchical, linked to the legal obligations of the Conservatory (formal music teachings), the other flexible and agile, linked to music promotion as a citizens' service |
|   | Teachers can use part of their time to participate in the music promotion initiatives of their choice  |
| EASME A.2   | Based on Self-Managing Teams (SMT), composed of 5 to 12 people   |
|   | Workload, backups, tasks, performance evaluation are organised on an SMT basis, not individual basis   |
| European Court of Auditors                        | Defined as an agile Task-based organisation, supported by lean management and knowledge sharing practices  |
|   | Suppression of units (and corresponding Heads of Unit) and assignment of staff to pools, although administrative links to Chambers and Directorates remain   |
|   | Flexible audit teams, with changing leading roles  |

**Table 3** Summary of the findings in the four analysed cases. Human Resources processes.  
<sup>1</sup> According to EU Staff Regulations rules.

| Case  | Main features regarding Human Resources processes  |
|---|--|
| Belgian Federal Public Service of Social Security | Flexible working hours and working places, facilitated by digitalisation   |
|   | Employees are assessed for their performance rather than working time  |
|   | Bottom-up evaluation of managers   |
| Municipal Music Conservatory of Barcelona         | Training sessions proposed by at least 3 colleagues are approved and organised   |
|   | Teachers enjoy flexible working timetable  |
|   | Teachers' selection processes tailored to the culture of the organisation  |
| EASME A.2   | Team participates in the selection process by interviewing short-listed candidates   |
|   | Loose job descriptions   |
|   | Telework and flexitime <sup>1</sup>  |
|   | The unit supports training not only related to the actual work and current function, but also to the personal interests and expectations |
| European Court of Auditors                        | Integration programme for new auditors with rotation through different Chambers  |
|   | Input from team members in performance assessments   |
|   | Rotation based on knowledge, skills, interests, and development needs  |
|   | Telework and flexitime <sup>1</sup>  |
|   | Performance Recognition Awards that can be used as training credits  |

**Dirección y Organización**

Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

62

**Table 4** Summary of the findings in the four analysed cases. Daily practices.

| Case  | Main features regarding daily practices   |
|---|---|
| Belgian Federal Public Service of Social Security | Working space layout linked to activity, not to hierarchy   |
|   | No offices assigned to people (including senior management), but areas that promote concentration, creativity, and contact between colleagues     |
|   | Decisions are made as far as possible by the employees themselves, who engage in a continuous process to design of the future of the organisation |
|   | The whole workforce is involved in the definition of the strategy   |
| Municipal Music Conservatory of Barcelona         | SPFSS values have been translated into concrete behaviours in daily practice through a participatory process                                      |
|   | Deontology code, including guiding attitudes and values, created with the participation of employees  |
|   | Parking spaces to be used by everyone, independently from the level in the hierarchy  |
|   | Regular meditation practices open to everyone   |
| EASME A.2   | Crystal walls and doors to foster openness and transparency   |
|   | Used Laloux's framework as the guide for organisational development   |
|   | All team members trained in Participatory Leadership  |
|   | Interactive workshops are used in all internal and external events  |
|   | Internal and external coaching practices  |
|   | Self-satisfaction surveys   |
|   | Open offices  |
| European Court of Auditors                        | Colleagues are encouraged to bring their hobbies to the team  |
|   | Pilot projects for introducing open office spaces   |
|   | Collaboration spaces and innovation meeting rooms to support brainstorming  |
|   | Well-being initiatives self-managed by the staff  |
|   | ECALAB, innovation laboratory for applying technology to auditing needs   |
| Moving towards a 'Right to experiment' culture    |   |

**Dirección y Organización**

Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

63

**Table 5** Summary of the findings in the four analysed cases. Emergence, resilience, and sustainability.

| Case  | Main features regarding emergence, resilience, and sustainability  |
|---|--|
| Belgian Federal Public Service of Social Security | Organisational innovation triggered in 2006 by the need to attract young people to ensure service sustainability   |
|   | Innovation took root and has been sustained. Nowadays, SPFSS profiles itself as a modern and inspiring public service, an organisation continuously evolving and aspiring to learn and be happy, sexy, agile, collaborative, and responsible |
| Municipal Music Conservatory of Barcelona         | Innovation triggered by the appointment of a new manager after an institutional crisis in early 2000's   |
|   | 'Holes' in bureaucratic structure and processes were used to start experimenting with innovation practices, though friction between both worlds remains  |
|   | Change in leadership is perceived as a major concern for sustainability  |
| EASME A.2   | Innovation triggered by the manager leading the unit in 2014 when the agency started   |
|   | Tensions with other areas of the agency working in the traditional way were frequent   |
|   | Unwillingness to take responsibility by some team members seen as an obstacle to self-management   |
|   | Sustainability under question as the manager and other key people have left the unit   |
| European Court of Auditors                        | Innovation as part of a large reform programme implemented by 2016   |
|   | Triggered by the 2007 economic crisis and the need to deliver audit reports timely on new fields   |
|   | Innovation supported by a flexible interpretation of the EU Staff Regulations  |
|   | Sustainability linked to the current reflection on the achieved results  |

**Table 6** Summary of the findings in the four analysed cases. Effect on performance.

| Case  | Main features regarding the effect on performance  |
|---|--|
| Belgian Federal Public Service of Social Security | SPFSS attractiveness to new arrivals to Belgian public service boosted. In 2002 only 18% were willing to work there while in 2016 it was the preferred destination with 93% applying to join |
|   | Consistent two-digit productivity increases: (23% in 2009, the first year of transformation, 11% in 2010, 15% in 2011)   |
| Municipal Music Conservatory of Barcelona         | Innovation allowed to revitalise a declining institution   |
|   | Students' skills enhanced with more practice and training in complementary fields  |
|   | New motivation sources for teachers were created   |
| EASME A.2   | Music brought closer to citizens by means of activities like open courses, free concerts, or the Conservatory online radio   |
|   | Organisational innovation allowed for a significant improvement in one of the main processes of the unit (grants conceded to SMEs), as time to grant was reduced from 8 to 3 months          |
| European Court of Auditors                        | The goal of reducing staff numbers by 5% was achieved  |
|   | Time to deliver audit reports has been reduced   |
|   | More audit reports have been produced and they have been well received by stakeholders   |

## 5. Discussion

When compared to each other, the four cases studied present evident differences in the following aspects:

- **Change width:** In three of the cases (SPFSS, Music Conservatory and Court of Auditors), innovations affected the whole organisation, while in one of them (EASME.A2) the innovations were introduced only in a small part of it (one of the 8 units of the agency). Also, the number of people affected by the organisational change in the four cases varies; while the staff in the Music Conservatory and EASME.A2 amounts to about 80 people, the staff in the SPFSS and the Court of Auditors is approximately ten times higher (around 700 in the case of SPFSS and 830 in the case of the Court of Auditors).
- **Change comprehensiveness:** Considering to which extent the three dimensions of change analysed in the research (organisational structure, human resources processes and daily practices) were affected by the organisational transformation, SPFSS seems to have introduced a more balanced change, with profound innovations in all three areas. Innovations in EASME.A2 also affected consistently the three areas, although they were probably not so ground-breaking as in the case of SPFSS. In the case of the Music Conservatory and the Court of Auditors, however, main innovations were more focused in one area (daily practices in the Music Conservatory, organisational structure in the Court of Auditors) than the rest.
- **Change leadership:** In the case of EASME.A2 and the Music Conservatory, organisational innovation started mainly because of the vision and commitment of a single individual, who led the implementation of the intended changes. In the case of SPFSS and the Court of Auditors, even though this might have been the case too in the very beginning, change was quickly adopted and supported by the management team, so leadership remained more distributed.
- **Focus on Teal breakthroughs:** Self-organisation seems to be the only trait of Teal organisations appearing in the four cases, although with different levels of intensity: higher in SPFSS, with the removal of several levels of the hierarchy, and lower in the Music Conservatory, with self-organisation occurring only in part of its activities, being EASME.A2 and the Court of Auditors somewhere in between. Wholeness is also present somehow in the daily practices of the Music Conservatory and EASME.A2, and maybe in SPFSS, but does not seem to be a guiding principle for the Court of Auditors. As for the evolutionary purpose, it can be recognised in SPFSS with the participatory practices to define strategy and with the behaviours implementing

its values, as well as in the Music Conservatory with the preparation of the deontology code.

Despite these differences, some common patterns emerge: the existence of a activating event (creation of a new organisation, arrival of a new manager, need to respond to an internal or external crisis) that triggers the organisational change, the openness and commitment of leaders to experiment new ways of working as a driver for improvement, and a pragmatic and opportunistic approach to exploit the gaps left by rules and procedures for introducing new practices.

The sustainability of the innovations is not, however, guaranteed; the dependency on the leaders that launched and support them, the resistance of those members not convinced by the new ways, and the rejection to what is different, due to the strangeness of the new practices, that may appear in other areas of the organisation or in key decision makers, can be important threats to their continuity.

As for organisational performance, although measuring performance in public sector remains a difficult and disputed topic, there is some evidence of the positive effects of the organisational innovations on some performance indicators of the organisations studied in the research.

## 6. Conclusion

Even though the sample of cases is too small to draw general conclusions, our findings show that innovation in organisational practices in the public sector is not only possible, but it is happening. While changing human resources processes and organisational structures is difficult due to the constraints imposed by the political context and the regulatory framework, there is some flexibility in daily practices for introducing new ways of working that may have a positive impact on the functioning of the organisation.

However, the scarcity of known experiences prevents from assessing to which extent the organisational innovations examined in this research are representative of the changes undergoing in the public sector. In that sense, further investigation is needed, not only to identify innovative practices in other public organisations, but to analyse if these practices are able to take root and sustain organisational improvement, or, on the contrary, are swept away by the strong forces of bureaucratic conservatism.

As organisational innovation can be an important lever for public sector reforms aimed to increase its performance, future research should also address in more depth the actual effect on performance of these organisational innovations, looking for supplementary evidence of the improvements after their introduction.

**Dirección y Organización**Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

65

Additionally, the development of an experimental model based on the findings of this research, to be verified by means of a quantitative analysis, could be another relevant line of investigation for future work.

**7. References**

- ANDERSON, P. (1990) "Complexity Theory and Organization Science". *Organization Science*, 10, pp. 216–232. <https://www.jstor.org/stable/2640328>
- BECK, D. and COWAN, C. (1996). *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership and Change*; Malden: Blackwell Publishers Inc.
- BOHÓRQUEZARÉVALO, L.E. and ESPINOSA, A. (2015). "Theoretical approaches to managing complexity in organizations: A comparative analysis". *Estudios Gerenciales*, 31, pp. 20–29. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2014.10.001>
- BOYNE, G.A. (2003). "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, pp. 367–394. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug027>
- DANEKE, G.A. (1990). "A Science of Public Administration?" *Public Administration Review*, 50, pp. 383–392. <https://doi.org/10.2307/976620>
- DE BRUIN, R.; PRIETO TOVAR, S. and PELLAND, D. (2017). *Twenty-first Century Leadership for EU Institutions*, pp. 71–80, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- EISENHARDT, K.M. (1989). "Building Theories from Case Study Research". *Academy of Management Review*, 14, pp. 532–550. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>
- EISENHARDT, K.M. and GRAEBNER M.E. (2007). "Theory building from cases: Opportunities and challenges". *Academy of Management Journal*, 50, pp. 25–32. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2007.24160888>
- EPPEL, E.A. and RHODES, M.L. (2018). "Complexity theory and public management: a 'becoming' field". *Public Management Review*, 20, pp. 949–959. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364414>
- EUROPEAN COMMISSION. (2017). *Quality of Public Administration - A toolbox for practitioners. Theme 4, Organisations – managing performance, quality and people*. <https://doi.org/10.2767/325126>
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS. (2015). "The ECA reform programme". *Journal of the European Court of Auditors*, 6, pp. 9–11.
- GEYER, R. and CAIRNEY, P. (Eds.). (2015) *Handbook on Complexity and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781782549529>
- GÓMEZ MUÑOZ, C.F. and SERRANO CALLE, S. (2018). "La organización evolutiva como marco de referencia para la transformación de las Administraciones Públicas". *Economía Industrial*, 408, pp. 63–75.
- GRAVES, C. W. (1970). "Levels of existence: an open system theory of values". *Journal of Humanistic Psychology*, 10, pp. 131–155.
- HOLLAND, J.H. (2006). "Studying complex adaptive systems". *Journal of Systems Science and Complexity*, 19, pp. 1–8. <https://doi.org/10.1007/s11424-006-0001-z>
- KERR, P. (2002) "Saved from Extinction: Evolutionary Theorising, Politics and the State". *The British Journal of Politics and International Relations*, 4, pp. 330–358. <https://doi.org/10.1111/1467-856x.t01-1-00008>
- KLIJN, E.H. (2008) "Complexity theory and public administration: What's new?" *Public Management Review*, 10, pp. 299–317. <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>
- LALOUX, F. (2014). *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*; Brussels: Nelson Parker.
- LEE, M. Y. and EDMONDSON, A. C. (2017). "Self-managing organizations: Exploring the limits of less-hierarchical organizing". *Research in Organizational Behavior*, 37, pp. 35–58. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2017.10.002>
- LEVIN, S.A. (1998). *Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems*. *Ecosystems*, 1, pp. 431–436. <https://doi.org/10.1007/s100219900037>
- LEVIN, S.A. (2003). "Complex adaptive systems: Exploring the known, the unknown and the unknowable". *Bulletin of the American Mathematical Society*, 40, pp. 3–19. <https://doi.org/10.1090/S0273-0979-02-00965-5>
- LUHMANN, N. (1995) *Social Systems*; Stanford: Stanford University Press.
- MARTI, D. and DONCEL CARRILLO M.S. (2018). "La música como propósito evolutivo". *Economía Industrial*, 408, pp. 31–40.

**Dirección y Organización**



Gómez Muñoz et al / Dirección y Organización 74 (2021) 54-66  
<https://doi.org/10.37610/dyo.v0i74.602>

66

- MCKELVEY, B. (1997). "Quasi-Natural Organization Science". *Organization Science*, 8, pp. 352–380. <https://www.jstor.org/stable/2635209>
- MITLETON-KELLY, E. (2003). "Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures". In: Mitleton-Kelly, E. (Ed.), *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*, pp. 23-50, Bingley: Emerald Group Publishing.
- OECD. (2017) *Working with Change: Systems approaches to public sector challenges*. <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>
- SEIDL, D. and MORMANN, H. (2015). "Niklas Luhmann as Organization Theorist". In: Adler, P.; du Gay, P.; Morgan, G. and Reed, M. (Eds.), *Oxford Handbook of Sociology, Social Theory and Organization Studies: Contemporary Currents*, pp. 125-157, Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199671083.013.0007>
- SEMENTELLI, A. (2007). "Distortions of Progress". *Administration & Society*, 39, pp. 740–760, <https://doi.org/10.1177/0095399707304432>
- SPF SECURITÉ SOCIALE. Website of the Belgian SPF Sécurité Sociale. Available online: <https://socialsecurity.belgium.be/fr> (accessed on 9 February 2020).
- STACEY, R. D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16, pp. 477–495. <https://doi.org/10.1002/smj.4250160606>
- STENVALL, J. and VIRTANEN, P. (2017). "Intelligent Public Organisations". *Public Organization Review*, 17, pp. 195–209. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0331-1>
- TEISMAN, G.; VAN BUUREN, A. and GERRITS, L. (Eds.). (2009). *Managing Complex Governance Systems*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203866160>
- VAN MASSENHOVE, F. Shift or shrink: Frank Van Massenhove at TEDxGhent. Available online: <https://www.youtube.com/watch?v=-ZgJajcyaw> (accessed on 2 February 2020).
- VOGEL, R. (2014). "What Happened to the Public Organization? A Bibliometric Analysis of Public Administration and Organization Studies". *The American Review of Public Administration*, 44, pp. 383-408. <https://doi.org/10.1177/0275074012470867>
- WILBER, K. (2005). "Introduction to integral theory and practice". *Journal of Integral Theory and Practice*, 1, pp. 1–38.
- WYRZYKOWSKA, B. (2019). "Teal Organizations: Literature Review and Future Research Directions". *Central European Management Journal*, 27, pp. 124–141. <https://doi.org/10.7206/cejm.2658-0845.12>

## Article

# Progressing toward Teal Organizations: An Assessment of Organizational Innovation in the Spanish Public Administrations

Carlos F. Gómez Muñoz <sup>\*</sup>  and Ana Moreno Romero 

Department of Organization Engineering, Business Administration and Statistics, High Technical School of Industrial Engineers, Polytechnic University of Madrid, 28040 Madrid, Spain

\* Correspondence: cf.gomez@alumnos.upm.es

**Abstract:** Organizational innovation can be a promising path for public administrations to follow to become more supportive of the realization of sustainability goals. With the Teal Organizations framework as a reference, this study explores organizational innovation in Spanish public administrations by assessing the extent and patterns of the implementation of selected innovative organizational practices, with the aim to help them improve. This study performs multivariate and individual analyses of the variance and factor analysis of the responses given by Spanish public sector employees to an online questionnaire about the degree of implementation of certain practices in their organization. The results show that there are little differences in the degree of implementation of these practices among the national, regional, and local administrations and that this implementation does not seem to be guided by the three principles of Teal Organizations: self-management, wholeness, and evolutionary purpose, but by five factors combining them, labeled as trust, task assignment, meetings management, hierarchy, and community and values. Because of the low degree of implementation of the practices under the community and values factor and the comparatively low effort required to introduce them, these practices appear as interesting options to explore when considering administrative reforms.

**Keywords:** organizational innovation; evolutionary organizations; Teal Organizations; public administration; public sector performance



**Citation:** Gómez Muñoz, C.F.; Moreno Romero, A. Progressing toward Teal Organizations: An Assessment of Organizational Innovation in the Spanish Public Administrations. *Sustainability* **2024**, *16*, 4806. <https://doi.org/10.3390/su16114806>

Academic Editor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar

Received: 20 April 2024

Revised: 25 May 2024

Accepted: 3 June 2024

Published: 5 June 2024



Copyright © 2024 by the authors. Licensee MDPI, Basel, Switzerland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## 1. Introduction

The fields of sustainability and public administration are closely intertwined. On the one hand, the idea of sustainability fits well with other core values of public administration [1] and can guide decision making and action at all scales of governance and across policy sectors [2]. In the case of Spain, the Sustainable Development Goals (SDG), through the Action Plan for the Implementation of the Agenda 2030 [3] and the Strategy for Sustainable Development 2030 [4], act as a reference for all levels of government and are remarkably present in their activities [5].

On the other hand, public administrations are at the core of the system that promotes sustainable development [6] and play a key role in shaping sustainability transformations [7], making policies for sustainable development but also leading by example and developing capacities for managing these transformations [8], which has led to an increasing pressure for the public sector to assess its sustainability performance [9].

The key role of public administrations in the achievement of the 2030 sustainable Agenda, which is at the heart of the EU policies, is widely recognized in Europe, and the quality of public administration has become a crucial means to steer, guide, and stimulate the achievement of the SDG [10]. In the broadest sense, the quality of public administration and the improvement in public sector performance have been the subject of extensive administrative reforms adopted by nations around the world in recent decades, with different approaches and results [11–13].

When considering how public administration reforms can better support sustainable development efforts, research suggests that focus should be placed on the organizational perspective [14], including organizational competencies [7] and the organization's nature and purpose [15], as well as on structural measures [16] and the use of innovation as a sustainability tool [6].

Organizational innovation can therefore be understood as one of the levers for making public administrations more supportive of sustainability transformations, as well as constituting a key element of the public sector reform. In fact, some experiences, such as the shift of the Belgian Federal Public Service of Social Security to a new way of working based on a culture of staff empowerment and trust, the set-up of the EASME A.2 unit of the European Commission using the Teal Organizations framework as a reference, and the reform of the European Court of Auditors to become a task-based organization, suggest that, despite the difficulties in introducing changes in public administrations, organizational innovation is happening and can have positive impacts on their functioning [17].

Studying organizational innovation in the public sector poses specific challenges. Due to their nature, public administrations must operate at the same time in accordance with three different paradigms: (i) bureaucracies based on rationality and law enforcement; (ii) providers of public services with quality and efficiency; and (iii) promoters of networks for participation and collaboration between public and private actors, which adds complexity to the subject [18].

To face this complexity, the conceptual framework of Teal Organizations, developed by Laloux [19], appears to be especially interesting when reflecting on the reform of public administrations [20] and when analyzing organizational innovation occurring in them [17]. The Teal Organizations model is based on an evolutionary approach that considers new stages of organizational development as not created in opposition to earlier stages but building on, incorporating, and transcending them. This provides a wide analysis framework where diverse organizational models are included, facilitating the integration of the different paradigms of operation of public administrations into it. Additionally, research shows a high level of alignment between Teal Organizations and the achievement of sustainability goals [21,22].

Against this background, the present study explores organizational innovation in the context of Spanish public administrations, drawing on the model of Teal Organizations [19] as a conceptual framework. This context is largely determined by the highly decentralized territorial organization of Spain, which recognizes three levels of government: national (state), regional (autonomous communities), and local (provinces, municipalities, and other local entities such as islands or associations of municipalities). Governments at each level have autonomy to manage their own interests and therefore to configure their administrations, which leads to divergences among them. This study addresses this territorial dimension by analyzing the implementation of organizational innovation per type of territorial administration: national, regional, and local.

Moving toward more flexible organizational structures, closer to the Teal Organizations paradigm, has been suggested as one of the action lines for addressing the challenges the Spanish public administration is facing [23]. By identifying organizational elements in the Spanish public administrations where it is possible to act upon to progress toward Teal Organizations, this research aims to contribute to fostering organizational innovation as a potential lever for improving their performance, under the assumption that the challenges that public administrations are facing in the 21st century require contemporary organizational models.

To this end, this study investigates the degree and patterns of implementation among Spanish public administrations regarding some of the organizational practices that characterize Teal Organizations by analyzing the responses of public employees to an online questionnaire. As explained below, these practices are related to three major innovations: self-management (on the way the organization operates), wholeness (on how organization

members develop themselves and relate to each other), and evolutionary purpose (on how the direction of the organization is set and alignment is achieved).

In this investigation, this study seeks to answer two research questions:

1. Are there significant differences among the Spanish national, regional, and local administrations in the way Teal Organizational practices are implemented?
2. Does the implementation of these practices occur according to the patterns defined by the three Teal major innovations of self-management, wholeness, and evolutionary purpose? If not, can other patterns be identified?

As a relatively new approach, there are very few references to the Teal Organizations framework in the literature [24], and papers are mostly focused on the private sector and qualitative research [22,25–28]. A few studies use a quantitative approach, analyzing Teal characteristics in micro, small, and medium enterprises across several industries [29,30] and companies operating in the energy sector [31]. This study, however, focuses on the public sector and uses a quantitative approach, which constitutes a novelty in the field. One of the main contributions of the present study is the development of an instrument for measuring the degree of implementation of the organizational practices that characterize Teal Organizations, which could be further used in other contexts to continue providing insights on organizational innovation. More generally, this study also aims to contribute to the study of innovation in the public sector, where comprehensive efforts to examine innovation in the public sector are still scarce [32,33], and quantitative studies are even less common [34].

Organizational innovation can be defined as the introduction of something new to an organization [35]. This something new can be a product or a process, but also an organizational method [36] or more broadly, an idea, an action, or a behavior [37,38]. It implies an intentional and planned change of the organization, with the goal of carrying it to an improved state [39]; the planned change must, therefore, create value for the organization [40].

Although, as explained above, organizational innovation can be understood in a very broad sense and relate to many different types of innovations. The focus of this study will be on what is usually known as ‘managerial innovation’—that is, new approaches to formulate strategy; structure tasks; define management processes, systems, and practices; align members with the organization’s purpose; and enable organizational adaptation and change [41,42], as those are precisely the kind of innovations that characterize Teal Organizations.

This approach is aligned with the ‘management innovation’ type of public service innovation proposed by Chen, Walker, and Sawhney [43]. In their typology for understanding public service innovation, the authors classify innovation by its focus (strategy, capacity, and operations) and its locus (internal or external), leading to six types of innovation: mission, policy, management, partner, service, and citizen. In this framework, ‘management innovation’ corresponds to innovations focused on operations with an internal locus.

## 2. Teal Organizations

According to Laloux [19], ‘Evolutionary—Teal Organizations’ represent the latest step in organizational development. Building on evolutionary concepts from other disciplines, he created an interpretative framework for understanding how organizational innovation is implemented [44]. From the point of view of the two dominant approaches to organizational change, ‘Planned change’ and ‘Emergent change’ [45,46], Laloux’s framework would fall within the latter, given its focus on self-organization, change opportunities in everyday work, and continuous adaptation to ensure alignment with the environment.

The framework is based on organizational paradigms that have developed in several stages, which he describes using colors, as shown in Table 1. These stages have been inspired by the levels in the Spiral Dynamics model introduced by Graves [47] and further developed by Beck and Cowan [48], but mainly on the adaptation made by Wilber to create his Integral Theory [49–51]. It also has some resemblances with the model of organizational

development proposed by Harung, Heaton, and Alexander [52], which distinguishes four stages of evolution: task-based management, process-based management, values-based management, and natural law-based management.

**Table 1.** Organizational paradigms according to Laloux.

| Paradigm           | Examples  | Key Breakthroughs                                     | Guiding Metaphor |
|--------------------|---|---|------------------|
| Impulsive—Red      | Mafia, street gangs, tribal militias                                  | Division of labor, command authority                  | Wolf pack        |
| Conformist—Amber   | Catholic church, military, government agencies, public school systems | Formal roles, processes                               | Army             |
| Achievement—Orange | Multinational companies, charter schools                              | Innovation, accountability, meritocracy               | Machine          |
| Pluralistic—Green  | Culture-driven organizations  | Empowerment, values-driven culture, stakeholder model | Family           |
| Evolutionary—Teal  | Pioneer organizations such as Patagonia, Buurt.org, and FAVI          | Self-management, wholeness, evolutionary purpose      | Living organism  |

For Laloux, ‘evolutionary organizations’, whose color is teal and whose guiding metaphor is the living system, transcend ‘Pluralistic—Green organizations’ and represent the next step in organizational development. They act as living beings, adapting to their environment thanks to the capacity of their members for self-organizing and self-managing to accomplish their goals. Within the Teal paradigm, traditional planning and control structures are replaced by small groups of workers who take over management functions and can adopt different roles according to the organization’s needs. Hence, coordination is achieved not through the traditional hierarchy but through regular communication with colleagues, frequent knowledge exchange, and engagement of employees with the purpose and values. Decisions are made through consultation processes with the participation of those involved, and the human dimension becomes a central element in the way the organization operates.

These features lead to a distinctive organizational culture, which can be connected to other organizational models or approaches where the human dimension plays a key role, such as servant leadership [53] or the liberated firm [54]. At the same time, the complexity, participation, interconnection, and interdependence that characterize Teal Organizations create an environment that fosters innovation. Differently from ‘Achievement—Orange organizations’, Teal innovation does not happen centrally, according to a plan; it can appear at any place in the organization whenever someone experiments to find an appropriate response to the changing environment [19].

Teal Organizations are based on three key organizational breakthroughs, which can be seen as the ‘Teal principles’:

- Self-management is described by Laloux [19] as ‘the key to operate effectively, even at a large scale, with a system based on peer relationships, without the need for either hierarchy or consensus’.
- Wholeness is described by Laloux [19] as ‘a consistent set of practices that invite us to reclaim our inner wholeness and bring all of who we are to work’.
- Evolutionary purpose is described by Laloux [19] in the following terms: ‘Teal Organizations are seen as having a life and a sense of direction of their own. Instead of trying to predict and control the future, members of the organization are invited to listen in and understand what the organization wants to become, what purpose it wants to serve’.

Due to their evolution-related aspects, Teal Organizations can be connected to the ‘complex evolving systems’ (CES) approach of Mitleton-Kelly [55] and the three Teal principles to the ten principles that, according to that author, characterize CES [17]:

- Self-management to CES principles: (1) interconnectivity, (2) interdependence, (5) self-organization, (9) far-from-equilibrium state, and (10) creation of a new order.
- Wholeness to CES principles: (6) exploration of the space of possibilities and (7) co-evolution.
- Evolutionary purpose to CES principles: (3) feedback, (4) emergence, and (8) history and path dependence.

It is worth noting that, although self-management may be considered the most prominent trait of Teal Organizations, due to the growing interest in less-hierarchical organizational approaches and radical and organization-wide decentralization experiences [56], Laloux concedes equal importance to the wholeness and evolutionary purpose aspects, which are constantly expressed in the way Teal Organizations behave. Apart from the cases described by Laloux exemplifying the application of these two principles [19], some experiences of organizational innovation in recent years seem to suggest that the focus on personal development and relationships that lies at the core of the wholeness principle and on setting adaptative strategies while fostering commitment that characterizes the evolutionary purpose principle is a trait present and consciously sought when engaging in organizational transformation [17,44].

According to Laloux [19], each of these breakthroughs or principles is expressed through several concrete, day-to-day practices that deviate from traditionally accepted management methods, thus becoming manifestations of organizational innovation in the sense explained above.

The application of the three Teal breakthroughs and the systems thinking-based, planet-centric worldview associated with them seems to place Teal Organizations in a good position for fully integrating sustainability into their day-to-day practices [21]. In particular, the evolutionary purpose principle seems to implicitly assume that Teal Organizations must be sustainable [22]. In fact, the environmental dimension of Teal Organizations has been highlighted by Laloux, who considers that Teal Organizations have a different approach to dealing with their environmental and social impact, based on a sense of inner rightness as the main motivation for environmental and social initiatives, and on the triggering of these initiatives by passionate people joining forces from any place in the organization [19]. The insistence of the Teal Organizational paradigm on addressing the barriers to change, its potential for the co-creation of a sustainability vision and strategy, and its freedom to prototype solutions to adapt quickly to risks and opportunities can bring additional benefits to organizations looking for further adoption of sustainable development goals [21].

### 3. Materials and Methods

#### 3.1. Research Methods and Data Collection

As stated above, the motivation of the present study was the identification of organizational elements in Spanish public administrations that could be employed as potential levers for improving their performance through organizational innovation. Since the Teal Organizations framework was used as the reference for the analysis, the methods chosen for the research sought to find those elements by examining the implementation of practices characteristic of Teal Organizations.

The authors adopted a cross-sectional design for the study. Data on the implementation of Teal Organization practices were obtained from a non-probability sampling survey, combining convenience and snowball approaches [57], conducted among Spanish public sector employees by using the online survey tool Typeform. The online survey was published and open for receiving responses from 20 February to 25 June 2022 and was made known to potential respondents through the social networks Twitter and LinkedIn, as the use of social media platforms broadens the reach of researchers to a larger target population and is gradually becoming a familiar tool in academic research [58]. The statistical analysis of the data was performed using R, the free software environment for statistical computing and graphics (version 4.3.1). This statistical analysis included, as described

below, normality and homogeneity of variance tests, multivariate and individual analysis of variance, and factor analysis.

To ensure an adequate representation of the target population (i.e., employees in the Spanish public administration), several screening questions were presented at the beginning of the survey, asking the respondents to provide information about the territorial level of government they work for (national, regional, or local) and some features of their job, like the policy area, managerial responsibilities, or administrative category. The respondents were also asked to provide some demographic data, such as their age, gender, and education. A total of 221 responses were received, out of which 194 responses were retained after deleting 27 cases with missing values in the variables under the scope of the analysis.

Among the respondents, 99 (51%) reported working for the national administration, 23 (11.9%) for the regional administration, and 72 (37.1%) for the local administration. A total of 88 (45.4%) were male and 105 (54.1%) were female employees. In terms of age, 2.1% were from the below-30 age group, 12.6% were from the 30 to 39 age group, 28.9% were from the 40 to 49 age group, 42.6% were from the 50 to 59 age group, and 13.7% were from the over-59 age group. A total of 45% of respondents had 0–10 years of experience, 20.9% had 11–20, 14.7% had 21–30, 16.2% had 31–40, and 3.1% had more than 40 years of experience. In terms of the education attained, 16.5% had non-university studies, 47.9% had a bachelor's degree, and 35.6% had a post-graduate degree. In terms of people management responsibilities, 40.7% reported no people management responsibilities, 42.3% reported people management responsibilities under the Head of Unit level, and 17.1% declared themselves as Head of Unit or belonging to the senior management level. Table 2 presents the demographic details of the respondents, compared to the demographic details of the whole population of public employees in Spain, where available, according to the data of the Statistical Bulletin of Personnel serving Public Administrations of July 2022 [59]. As can be seen, the sample matches reasonably well the population with regard to gender and most of the group ages, but it does not fit well the actual distribution of public employees among levels of administration, as the national administration is highly over-represented in the sample.

**Table 2.** Sample description and comparison with Spanish public employees' data.

| Parameter                          | Description                           | % Sample<br>(n = 194) | % Public Employees in Spain |
|------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Level of administration            | National administration               | 51%                   | 18.9%                       |
|                                    | Regional administration               | 11.9%                 | 59.2%                       |
|                                    | Local administration                  | 37.1%                 | 21.9%                       |
| Gender                             | Male                                  | 45.4%                 | 42.2%                       |
|                                    | Female                                | 54.1%                 | 57.8%                       |
|                                    | Other                                 | 0.5%                  |                             |
| Age group *                        | Below 30                              | 2.1%                  | 3.7%                        |
|                                    | 30–39                                 | 12.6%                 | 11.0%                       |
|                                    | 40–49                                 | 28.9%                 | 21.8%                       |
|                                    | 50–59                                 | 42.6%                 | 41.6%                       |
|                                    | Over 59                               | 13.7%                 | 21.9%                       |
| Years of experience                | 0–10                                  | 45%                   |                             |
|                                    | 11–20                                 | 20.9%                 |                             |
|                                    | 21–30                                 | 14.7%                 |                             |
|                                    | 31–40                                 | 16.2%                 |                             |
|                                    | Over 40                               | 3.1%                  |                             |
| Education                          | Non-university                        | 16.5%                 |                             |
|                                    | Bachelor's degree                     | 47.9%                 |                             |
|                                    | Post-graduate degree                  | 35.6%                 |                             |
| People management responsibilities | No people management responsibilities | 40.7%                 |                             |
|                                    | Managers below Head of Unit level     | 42.3%                 |                             |
|                                    | Head of Unit or above                 | 17.1%                 |                             |

\* Age group data were only available for the Spanish National Administration.

### 3.2. Measures

Due to the novelty of the subject and hence the lack of existence of established and validated measure instruments, the present study developed its own instrument for measuring the degree of implementation of the innovative organizational practices that characterize Teal Organizations.

The instrument consisted of 23 items included in the survey, each of them describing an organizational practice. These organizational practices were selected among the practices described by Laloux as characteristic of Teal Organizations based on their relevance and applicability to public administrations after being contrasted with the results of the analysis of four cases of organizational innovation in public administrations performed in a former study [17]. The practices were then assigned to each of the three Teal principles: self-management, wholeness, and evolutionary purpose, following the allocation made by Laloux in the explanation of those three principles [19].

It must be noted, however, that the presence of items related to the principle of evolutionary purpose is quite low. Because most of the practices allocated to this principle are connected to market-oriented organizations, their applicability to the public administration context is very limited. Moreover, the rigidity of the legal framework that rules Spanish public administrations, characteristic of the Napoleonic administrative tradition to which Spain belongs [60], imposes additional constraints that prevent many of these practices from being actually implemented. The culture of prescriptive legality prevailing in Spain, where the laws determine or program detailed administrative action, hampers adaptation, as changes require, in most cases, legislative modifications [61]. The application of the evolutionary purpose principle requires results orientation and efficiency-seeking; this focus on the legalistic aspects rather than managerial considerations makes it difficult to achieve those goals [61,62].

For every item, respondents were asked to measure the degree of implementation in their organizations of the described practice by providing a rating on a five-point interval scale, ranging from 1 (a very low or non-existent implementation of the practice) to 5 (a very high implementation of the practice), with values closer to 5 meaning more progress toward the way of functioning of Teal Organizations. To help respondents with their replies, a tailored description of the lowest and highest points of the scale was provided for each item to adjust them to the particularities of the practice in question.

To make it easier for the respondents to answer the questions in the survey, the 23 items were grouped in 4 categories: (i) structure, distribution of work, and coordination; (ii) human resources practices; (iii) participation and openness; (iv) purpose and community.

The grouping of items, together with the associated Teal principles for each item, are presented in Table 3, whereas Appendix A shows the translated version of the original question in Spanish linked to each of the items, as well as the description of points 1 and 5 of the interval scale for that item.

**Table 3.** Measured items, grouping in categories, and association with Teal principles.

| Category   | #  | Item                           | Associated Teal Principles      |
|--|----|--------------------------------|---------------------------------|
| Structure, distribution of work and coordination | 1  | Hierarchical or flat structure | Self-management                 |
|  | 2  | Centralized decision making    | Self-management                 |
|  | 3  | Internal coordination meetings | Self-management                 |
|  | 4  | Meeting optimization           | Wholeness                       |
|  | 5  | Fixed job description          | Self-management, wholeness      |
|  | 6  | Role adjustment                | Self-management                 |
|  | 7  | Workplace flexibility          | Wholeness                       |
|  | 8  | Working hours flexibility      | Wholeness                       |
| Human resources practices                        | 9  | Future job fit assessment      | Wholeness, evolutionary purpose |
|  | 10 | Culture knowledge              | Wholeness                       |
|  | 11 | Training responsibility        | Wholeness                       |

Table 3. Cont.

| Category                   | #  | Item                                 | Associated Teal Principles |
|----------------------------|----|--------------------------------------|----------------------------|
| Participation and openness | 12 | Information-sharing                  | Self-management            |
|                            | 13 | Inclusive decision making            | Self-management            |
|                            | 14 | Meeting participant listening        | Wholeness                  |
|                            | 15 | Conflict-dealing                     | Self-management, wholeness |
|                            | 16 | Failure-dealing                      | Wholeness                  |
| Purpose and community      | 17 | Debates about values                 | Wholeness                  |
|                            | 18 | Sense of community development       | Wholeness                  |
|                            | 19 | Values in daily practice             | Wholeness                  |
|                            | 20 | Purpose and goals alignment          | Evolutionary purpose       |
|                            | 21 | Celebrations                         | Wholeness                  |
|                            | 22 | Working environment personalization  | Wholeness                  |
|                            | 23 | Working environment as status symbol | Wholeness                  |

#### 4. Results

##### 4.1. Descriptive Statistics

The descriptive statistics (mean and standard deviation) per type of administration are presented in Table 4. This table also presents the results of the analysis of the assumptions of normality within groups, performed by examining the using the skewness and kurtosis coefficients, and the homogeneity of variance, performed using Levene’s test [63,64].

Table 4. Descriptive statistics per type of administration.

| Item  | Global Mean<br>(n = 194) | Mean National<br>(n = 99) | Mean Regional<br>(n = 23) | Mean Local<br>(n = 72) | Global SD<br>(n = 194) | SD<br>National<br>(n = 99) | SD<br>Regional<br>(n = 23) | SD<br>Local<br>(n = 72) |
|-------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 1     | 2.21                     | 2.04                      | 2.48                      | 2.35                   | 1.25                   | 1.18                       | 1.31                       | 1.32                    |
| 2     | 2.28                     | 2.16                      | 2.61                      | 2.33                   | 1.18                   | 1.16                       | 1.16                       | 1.21                    |
| 3     | 3.15                     | 3.02                      | 3.04                      | 3.36                   | 1.26                   | 1.24                       | 1.11                       | 1.31                    |
| 4     | 1.96                     | 1.87                      | 2.17                      | 2.01                   | 1.11                   | 1.07                       | 1.23                       | 1.14                    |
| 5     | 2.78                     | 2.71                      | 2.52                      | 2.96                   | 1.33                   | 1.33                       | 1.16                       | 1.38                    |
| 6     | 2.35                     | 2.43                      | 2.00                      | 2.33                   | 1.13                   | 1.13                       | 1.09                       | 1.15                    |
| 7     | 2.52                     | 2.48                      | 3.00                      | 2.40                   | 1.17                   | 1.13                       | 1.31                       | 1.16                    |
| 8     | 2.5                      | 2.43                      | 2.65                      | 2.54                   | 1.17                   | 1.03                       | 1.34                       | 1.30                    |
| 9 *** | 1.88                     | 2.13                      | 1.26 (*)                  | 1.72                   | 1.18                   | 1.27                       | 0.62                       | 1.08                    |
| 10 ·  | 1.92                     | 2.12                      | 1.61                      | 1.74 (*)               | 1.13                   | 1.21                       | 0.84                       | 1.05                    |
| 11    | 3.17                     | 3.04                      | 3.43                      | 3.26                   | 1.3                    | 1.34                       | 1.12                       | 1.29                    |
| 12    | 2.71                     | 2.57                      | 2.83                      | 2.88                   | 1.27                   | 1.28                       | 1.11                       | 1.29                    |
| 13    | 2.7                      | 2.55                      | 2.61                      | 2.94                   | 1.13                   | 1.15                       | 0.99                       | 1.12                    |
| 14    | 2.4                      | 2.22                      | 2.74                      | 2.53                   | 1.15                   | 1.10                       | 1.14                       | 1.20                    |
| 15 ·  | 2.45                     | 2.41                      | 2.17                      | 2.60                   | 1.2                    | 1.12                       | 1.03                       | 1.35                    |
| 16    | 2.23                     | 2.12                      | 2.30                      | 2.36                   | 1.17                   | 1.04                       | 1.22                       | 1.31                    |
| 17    | 1.88                     | 1.74                      | 2.17                      | 1.97                   | 1.02                   | 0.89                       | 1.19                       | 1.10                    |
| 18    | 1.68                     | 1.71 (*)                  | 1.78                      | 1.61 (*)               | 1.03                   | 1.01                       | 1.00                       | 1.07                    |
| 19    | 2.34                     | 2.43                      | 2.52                      | 2.14                   | 1.14                   | 1.09                       | 1.12                       | 1.19                    |
| 20    | 2.07                     | 2.03                      | 2.26                      | 2.06                   | 1.06                   | 1.07                       | 0.92                       | 1.10                    |
| 21    | 1.97                     | 2.19                      | 1.78                      | 1.72 (*)               | 1.2                    | 1.24                       | 1.13                       | 1.12                    |
| 22    | 2.79                     | 2.78                      | 2.91                      | 2.78                   | 1.18                   | 1.17                       | 1.16                       | 1.21                    |
| 23    | 2.26                     | 2.06                      | 2.13                      | 2.57                   | 1.43                   | 1.41                       | 1.29                       | 1.48                    |

Statistics for the whole sample have been highlighted in bold. \*\*\* Levene’s test of homogeneity of variance significant at 0.001. · Levene’s test of homogeneity of variance significant at 0.1. (\*) Normality questionable because of high skewness and kurtosis.

##### 4.2. Analysis per Type of Administration

As shown in the descriptive statistics, the assumptions of normality within groups and homogeneity of variance are only questionable for a small number of items, so it has been deemed reasonable to accept that the sample data meet the conditions for performing an analysis of variance to determine if there are significant differences among the Spanish

national, regional, and local administrations in the way Teal Organizational practices are implemented, thus responding to the first research question.

To that end, a multivariate analysis of variance (MANOVA) was initially performed. The results of this analysis using Pillai's trace [65,66] show that there was a significant effect of the type of administration on the degree of implementation of organizational practices characteristics of Teal Organizations,  $V = 0.44$ ,  $F(46, 340) = 2.07$ ,  $p < 0.001$ .

To determine where this difference lies, an individual analysis of variance (ANOVA) was completed for each of the 23 items, complemented by a post hoc analysis using robust tests to compensate for the potentially unfitting assumptions on the data distributions. For these robust tests, the R function *mcppb20()*, which uses a percentile bootstrap to compute *p*-values as well as trimming the group means, was used [64,67]. Table 5 shows the result of this ANOVA analysis, where, for the purposes of the discussion below, only significance values of 0.05 and below have been considered.

Table 5. ANOVA.

| Item | F Value | Pr (>F) | ANOVA Significance | Between-Groups Differences after Robust Tests                                  |
|------|---------|---------|--------------------|--|
| 1    | 1.88    | 0.16    |                    |  |
| 2    | 1.47    | 0.23    |                    | Regional vs. local (.)   |
| 3    | 1.64    | 0.20    |                    | National vs. regional (*)  |
| 4    | 0.84    | 0.43    |                    |  |
| 5    | 1.23    | 0.30    |                    |  |
| 6    | 1.38    | 0.25    |                    | Regional vs. local (.)   |
| 7    | 2.37    | 0.10    | .                  | National vs. local (*)   |
| 8    | 0.39    | 0.68    |                    |  |
| 9    | 6.44    | 0.00    | **                 | National vs. regional (*)<br>National vs. local (*)<br>Regional vs. local (**) |
| 10   | 3.48    | 0.03    | *                  | National vs. regional (*)  |
| 11   | 1.16    | 0.32    |                    |  |
| 12   | 1.35    | 0.26    |                    |  |
| 13   | 2.73    | 0.07    | .                  | National vs. regional (.)  |
| 14   | 2.66    | 0.07    | .                  | National vs. regional (.)<br>Regional vs. local (*)                            |
| 15   | 1.19    | 0.31    |                    |  |
| 16   | 0.92    | 0.40    |                    |  |
| 17   | 2.26    | 0.11    |                    | Regional vs. local (.)   |
| 18   | 0.31    | 0.74    |                    |  |
| 19   | 1.78    | 0.17    |                    | National vs. local (.)<br>National vs. regional (*)                            |
| 20   | 0.44    | 0.64    |                    |  |
| 21   | 3.60    | 0.03    | *                  | National vs. regional (**)   |
| 22   | 0.13    | 0.88    |                    |  |
| 23   | 2.78    | 0.06    | .                  | National vs. regional (*)  |

Significance codes: \*\* = 0.01, \* = 0.05, . = 0.1.

#### 4.3. Factor Analysis

The items of the questionnaire were subject to principal component and factor analysis, with the purpose of examining the existence of underlying elements that might explain the degree of implementation of the organizational practices characterizing Teal Organizations and the potential relationship between those elements and the three differentiating principles of Teal Organizations.

To assess the adequacy of the sample for this analysis, the Kaiser–Meyer–Olkin statistic was checked, providing an acceptable result of 0.86 [64,66,68,69]. This was complemented by performing Bartlett's test of sphericity, which was significant, therefore ensuring appropriate correlations between variables [64,66,69,70].

4.3.1. Confirmatory Factor Analysis

Firstly, and in order to respond to the second research question, a factor model based on the three Teal principles was created and tested through confirmatory factor analysis (CFA). In this model, the existence of 3 factors, 1 for each of the 3 Teal principles, was assumed, with the 23 survey items being associated with 1 or more of the 3 factors according to Table 3. The purpose of this test was to check whether the implementation of Teal practices occurs according to the patterns defined by the Teal principles—that is, whether practices associated with the same Teal principle are correlated in their implementation.

The fitness of the model was assessed by comparing the ratio of chi-square to the degrees of freedom (CMIN/DF), the goodness-of-fit index (GFI), the comparative fit index (CFI), the Tucker–Lewis Index (TLI), the root mean square error of approximation (RMSEA), and the root mean residuals (RMR) with the values recommended in the literature [71]. The results, which revealed a poor fit of the model, are shown in Table 6.

Table 6. Results of the confirmatory factor analysis.

| Index             | CMIN/DF | GFI   | CFI   | TLI   | RMSEA | RMR   |
|-------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Model value       | 2.54    | 0.791 | 0.766 | 0.736 | 0.089 | 0.114 |
| Recommended value | <3.0    | >0.9  | >0.9  | >0.9  | <0.08 | <0.1  |

4.3.2. Principal Component Analysis

Because of the poor fit of the model based on the 3 Teal principles, a principal component analysis (PCA) was conducted on the 23 items with orthogonal rotation (varimax), with the goal of identifying other potential factors, different from the 3 Teal principles, that could explain the variance observed in the survey data and therefore suggest some patterns of implementation of Teal practices in Spanish public administrations.

Although six components had eigenvalues over Kaiser’s criterion of 1 [72], parallel analysis [73] suggested the number of factors to be five. After examining both options, five components were finally selected, as it was considered that their combination provided a sufficient explanation of the variance (56.71%) and a representative and parsimonious set of factors that facilitate interpretation.

Table 7 shows the results of the PCA, with the factor loadings after rotation and the clustering of items, where the five components have been labeled as (1) community and values, (2) trust, (3) hierarchy, (4) tasks assignment, and (5) meetings management. The table also displays the Cronbach’s alpha value of each component as an assessment of the strength of the factor.

Table 7. Results of the principal component analysis.

| #  | Item                                | Factor Loadings after Varimax Orthogonal Rotation |       |           |                  |                     |
|----|-------------------------------------|---|-------|-----------|------------------|---------------------|
|    |                                     | Community and Values                              | Trust | Hierarchy | Tasks Assignment | Meetings Management |
| 18 | Sense of community development      | 0.75  | −0.01 | 0.13      | 0.17             | −0.02               |
| 21 | Celebrations                        | 0.73  | 0.00  | −0.08     | 0.13             | −0.04               |
| 19 | Values in daily practice            | 0.72  | 0.16  | 0.10      | 0.00             | 0.09                |
| 20 | Purpose and goals alignment         | 0.67  | 0.13  | 0.10      | 0.00             | 0.26                |
| 17 | Debates about values                | 0.62  | 0.27  | 0.29      | −0.01            | 0.32                |
| 16 | Failure-dealing                     | 0.57  | 0.47  | 0.29      | 0.02             | 0.14                |
| 9  | Future job fit assessment           | 0.48  | 0.19  | −0.11     | 0.45             | −0.17               |
| 22 | Working environment personalization | 0.45  | 0.42  | 0.25      | −0.04            | −0.25               |
| 10 | Culture knowledge                   | 0.44  | 0.23  | 0.11      | 0.37             | 0.01                |
| 8  | Working hours flexibility           | 0.03  | 0.75  | −0.11     | 0.19             | 0.12                |
| 13 | Inclusive decision making           | 0.32  | 0.69  | 0.33      | 0.07             | 0.12                |
| 11 | Training responsibility             | 0.10  | 0.63  | 0.14      | 0.04             | −0.25               |

Table 7. *Cont.*

| #  | Item                                 | Factor Loadings after Varimax Orthogonal Rotation |             |             |                  |                     |
|----|--------------------------------------|---|-------------|-------------|------------------|---------------------|
|    |                                      | Community and Values                              | Trust       | Hierarchy   | Tasks Assignment | Meetings Management |
| 12 | Information-sharing                  | 0.23  | <b>0.59</b> | 0.48        | 0.04             | 0.06                |
| 7  | Workplace flexibility                | −0.01   | <b>0.55</b> | −0.24       | 0.39             | 0.22                |
| 15 | Conflict-dealing                     | 0.49  | <b>0.53</b> | 0.31        | 0.03             | 0.03                |
| 1  | Hierarchical or flat structure       | 0.08  | 0.06        | <b>0.73</b> | 0.13             | 0.06                |
| 23 | Working environment as status symbol | 0.16  | 0.02        | <b>0.63</b> | 0.01             | −0.01               |
| 2  | Centralized decision making          | 0.01  | 0.22        | <b>0.61</b> | 0.35             | −0.01               |
| 5  | Fixed job description                | −0.01   | 0.02        | 0.23        | <b>0.72</b>      | −0.03               |
| 6  | Role adjustment                      | 0.23  | 0.24        | 0.12        | <b>0.68</b>      | 0.15                |
| 4  | Meeting optimization                 | 0.19  | −0.08       | 0.16        | 0.31             | <b>0.70</b>         |
| 3  | Internal coordination meetings       | −0.01   | −0.09       | 0.16        | 0.38             | <b>−0.60</b>        |
| 14 | Meeting participants listening       | 0.40  | 0.39        | 0.27        | 0.13             | <b>0.41</b>         |
|    | Eigenvalues                          | 4.07  | 3.24        | 2.30        | 1.95             | 1.48                |
|    | % of variance                        | 17.69   | 14.1        | 10.00       | 8.49             | 6.43                |
|    | α                                    | 0.84  | 0.79        | 0.61        | 0.62             | 0.42                |

The loadings for the items corresponding to each of the factors have been highlighted in bold.

## 5. Discussion

### 5.1. Degree of Implementation of Teal Organization Practices

The analysis of the responses to the online questionnaire shows, overall, a low degree of implementation of the organizational practices characteristic of Teal Organizations among Spanish public administrations, with very few significant differences per type of administration.

Only 2 of the 23 items scored a mean value above 3 on the 1 to 5 scale, namely, the training responsibility item, with a global mean of 3.17, and the internal coordination meetings item, with a global mean of 3.15. These two items represent, therefore, the practices where progress toward Teal Organizations practices is greater. Of them, only the differences in the score of the internal coordination meetings between national and regional administrations are statistically significant, though this difference is very small (3.02 vs. 3.04). These results suggest that in Spanish public administrations, the responsibility for training is shared equally between the employees and the organization (which is consistent with a common practice of allowing employees to enroll in courses from a corporate catalogue), and that internal coordination is achieved through a balanced combination of periodical and ad hoc meetings. In this sense, the way Spanish public administrations deal with training and coordination meetings seem to be closer to Orange or Green Organizations than to the Amber Organizations that they supposedly exemplify.

A second set of items, representing relevant progress toward Teal practices, is composed of the seven items showing mean values below 3 and equal to or higher than 2.5. Among them, the highest values of this range correspond to these four items: working environment personalization (global mean of 2.79), fixed job description (global mean of 2.78), information-sharing (global mean of 2.71), and inclusive decision making (global mean of 2.7), with no statistically significant differences among types of administration. The lowest values of this range correspond to workplace flexibility (global mean of 2.52), working hours flexibility (global mean of 2.5), and culture knowledge (global mean of 2.5), with the only significant difference in the degree of implementation of the workplace flexibility between national (2.48) and local (2.4) administrations.

The results above suggest that employees of Spanish public administrations have some freedom to personalize their working environment, possibly due to the lack of regulations prescribing that subject and some flexibility in the definition of their job responsibilities, which could be explained by the difficulties in maintaining updated job descriptions. The relatively high scores of information sharing and inclusive decision making point

to a working environment where employees receive relevant information, although not consistently and about all subjects, and are involved in some of the decisions; this might be linked to the obligations to inform and consult employees set in the Spanish administrative and labor laws, but also to middle management that is slowly moving toward more participative management habits. The progress of Teal practices relating working hours and workplace flexibility can be explained by the organizational changes introduced because of the COVID-19 pandemic, which introduced a widespread implementation of teleworking, some of which still remains; this also explains the difference between national and local administrations, since local administrations, which provide services more directly related to citizens, have more difficulties in designing jobs suitable for flexible working arrangements. As for the culture knowledge item, an explanation for their relatively high score can be the fact that, in some selection processes, successful candidates can choose among a set of open positions and usually meet the organizations offering those jobs to know more about them before deciding.

A third set of items is the one composed of the nine items with mean values below 2.5 and above 2, where some progress toward Teal practices, though insufficient to reap the benefits they can provide, can be observed. Of them, four items show values higher than 2.3: conflict-dealing (global mean of 2.45); meeting participant listening (global mean of 2.4), with a statistically significant difference between regional and local administrations (2.74 vs. 2.53); role adjustment (global mean of 2.35); and values in daily practice (global mean of 2.34), with a statistically significant difference between national and regional administrations (2.43 vs. 2.52). The five items with the lowest values in this range are centralized decision making (global mean of 2.28); working environment as a status symbol (global mean of 2.26), with a statistically significant difference between national and regional administrations (2.06 vs. 2.13); failure-dealing (global mean of 2.23); hierarchical or flat structure (global mean of 2.21); and purpose and goal alignment (global mean of 2.07).

The last set of items, corresponding to those practices farthest away from the way of working in Teal Organizations and therefore also showing insufficient progress, is composed of five items: celebrations (global mean of 1.97), with a significant difference between national and regional administrations (2.19 vs. 1.78); meeting optimization (global mean of 1.96); debates about values (global mean of 1.88); future job fit assessment (global mean of 1.88), with significant differences among national (2.13), regional (1.26), and local (1.72) administrations; and sense of community development (global mean of 1.68).

These results suggest that Spanish public administrations are still hierarchical organizations, where most decisions are made in a centralized manner and positions higher in the hierarchy enjoy better working environments (as the working environment as a status symbol item shows), although this practice seems to be more frequent in the national administration compared to regional administrations, perhaps because of its longer existence. This is not surprising as hierarchy is embedded in the traditional way of working of bureaucracies. Values are somehow applied in daily practice, apparently to a higher degree in regional administrations than in the national administration, although there is little debate about them, which raises doubts about the effectiveness of their application. There is a slight openness to ensure that the voices of all participants in meetings are heard, more in regional than in local administration, but, as the meeting optimization item shows, there is a clear lack of structured practices to optimize those meetings in terms of results and resources spent in them.

The results also suggest that practices for dealing with conflict and failure are rare, which is consistent with the traditional attitude of bureaucracies of ignoring them (they are simply subjects no one speaks about), and that there are few possibilities for adjusting responsibilities in the job only with the agreement of the teammates, something that is in line with the rigidity of hierarchical organizations. Practices that focus on the social and individual dimensions of the employees seem to be almost inexistent, which suggests that emotions, social needs, and personal interests are not usually considered, as is customary in bureaucracies (workers are just 'cogs in the machine'). There are few celebrations, though it

seems that they are more frequent in the national than in regional administrations (maybe because these celebrations are usually connected to the achievement of political goals), and almost no practices to develop a sense of community. Similarly, the alignment of employees with the culture, goals, and purpose of the organization is not considered, neither during their recruitment nor after they have joined, although national administration seems to place comparatively greater emphasis on candidates' alignment during recruitment, followed by local administrations.

5.2. Patterns of Implementation of Teal Organizations Practices

Overall, the results thus suggest that little progress has been made so far toward Teal Organization practices, and the analysis of the responses to the online questionnaire using CFA shows that the implementation of these practices does not seem to follow the three Teal principles introduced by Laloux. This indicates that, although the three Teal principles may be useful to characterize the final stage of Teal Organizations, their usefulness as a reference during the transition can be questioned.

Instead of the three Teal principles, the PCA analysis of the responses to the questionnaire suggests that, in the case of Spanish public administrations, progress toward Teal Organization practices is better explained by considering five implementation dimensions, as shown in Table 7. The features of these five implementation dimensions, including their relationships with the three Teal principles, are summarized in Table 8, where the dimensions have been ranked by their average score.

Table 8. Summary of the five implementation dimensions.

| Implementation Dimension | Average Score | Number of Items | $\alpha$ | Related Teal Principles                               |
|--------------------------|---------------|-----------------|----------|---|
| Trust                    | 2.68          | 6               | 0.79     | Self-Management (3 items)<br>Wholeness (4 items)      |
| Task assignment          | 2.57          | 2               | 0.62     | Self-Management (2 items)<br>Wholeness (1 item)       |
| Meetings management      | 2.5           | 3               | 0.42     | Self-Management (1 item)<br>Wholeness (2 items)       |
| Hierarchy                | 2.25          | 3               | 0.61     | Self-Management (2 items)<br>Wholeness (1 item)       |
| Community and Values     | 2.15          | 9               | 0.84     | Evolutionary purpose (2 items)<br>Wholeness (8 items) |

The first dimension has been labeled community and values since it is mainly related to practices about values, community development, and alignment. It shows high internal reliability ( $\alpha = 0.84$ ) and includes 9 items, 2 items associated with the evolutionary purpose principle, and 8 of the 15 items associated with the wholeness principle (1 of the 9 items is associated with both). It is also the dimension where progress toward Teal Organization practices is lowest, with an average score, considering the global means of its 9 items, of 2.15.

The second dimension has been labeled trust since it is related to practices that rely on a significant degree of trust in the employees for their implementation, such as information sharing, inclusive decision making, and working hours and workplace flexibility. It also shows high internal reliability ( $\alpha = 0.79$ ) and includes six items, three associated with the self-management principle and four associated with the wholeness principle (again, one of the items is associated with both). This is the dimension where progress toward Teal Organization practices is highest, with an average score of 2.68.

The third dimension, labeled hierarchy, shows moderate internal reliability ( $\alpha = 0.61$ ) and includes three items, two associated with the self-management principle (hierarchical or flat structure and centralized decision making) and one with the wholeness principle

(working environment as a status symbol). With an average score of 2.25, this dimension shows the second-lowest progress toward Teal Organization practices.

The fourth dimension has been labeled task assignment, as it includes two items, a fixed job description (associated with the self-management and wholeness principles) and role adjustment (associated with the self-management principle), related to the way tasks and responsibilities are allocated. It also shows moderate internal reliability ( $\alpha = 0.62$ ), and its average score of 2.57 is the second-highest.

The fifth dimension, the only one with low internal reliability ( $\alpha = 0.42$ ), includes three items related to the way meetings are managed, so it has been labeled meetings management. Two of these three items are associated with the wholeness principle (meeting optimization and meeting participant listening), and one with the self-management principle (internal coordination meetings). With an average score of 2.5, it occupies the middle position in the ranking of dimensions based on their progress toward Teal Organization practices. One interesting trait of this dimension is that the factor loading of the internal coordination meetings item has the opposite sign to that of the other two. This suggests that the movement toward more ad hoc meetings instead of scheduled ones is accompanied by the loss of practices to optimize meetings and to ensure that all participants are listened to.

## 6. Conclusions

This research has tried to assess organizational innovation in Spanish public administrations, and more specifically, managerial innovation, using the Teal Organizations framework as a reference. Managerial innovation becomes particularly relevant for the public sector as systematic reviews of studies on public service innovation suggest that this is the most common type of innovation among the analyzed cases [34,43].

Apart from the intrinsic limitations of using a novel instrument developed as part of the research, due to the absence of established and validated measure instruments on the subject, one of the main shortcomings of the research is its representativeness. The lack of randomness, as convenience and snowball sampling methods were used, and the fact that the regional administration is significantly under-represented in the sample pose challenges to the generalization of the results to the entire population of public employees in Spain. Additionally, the choice of an online questionnaire as a measuring instrument leads to the problems faced by surveys using this method, like potential misunderstandings and misinterpretations, as unclear questions or instructions cannot be explained.

Despite the limitations explained above, the results have shown that the organizational practices that characterize Teal Organizations are far from being implemented in the Spanish public administrations. This is not surprising as governments, according to the Teal Organizations framework, exemplify the Conformist—Ambar paradigm and therefore are placed at the initial stages of organizational development, three steps below the most innovative paradigm represented by Evolutionary—Teal Organizations.

There are, however, signs of some movement toward more innovative organizational practices. Even if the progress made shows different intensities depending on the practice, some patterns emerge that can offer useful insights on what levers are more appropriate to push to foster organizational change.

The patterns identified in the research do not correspond directly with the three principles or breakthroughs (self-management, wholeness, and evolutionary purpose) brought by Teal Organizations. In the case of Spanish public administrations, the study results show that the implementation of innovative organizational practices follows a model characterized by five dimensions that, instead, combine some of the elements of the three Teal principles. These results seem to imply that Laloux's theoretical framework is more useful when describing Teal Organizations as a destination of the organizational development journey than when analyzing how organizations advance along the development path.

According to this implementation model, progress toward more innovative organizational practices in Spanish public administrations is achieved mainly by introducing practices that, relying on more trustful relationships with employees, increase their involve-

ment and degree of autonomy (trust dimension), followed by practices that offer more flexibility to distribute the workload (task allocation dimension) and those that aim to improve the way meetings are managed (meetings management dimension).

In contrast, those practices leading to less-hierarchical organizations (hierarchy dimension) and those related to culture and values, community development, and alignment with the organizational goals (community and values dimension) contribute very little to this progress since they appear as hardly implemented. While resistance to depart from the hierarchical tradition characteristic of public administrations and move toward flatter organizations could be expected, especially when hierarchy is one of the principles for the action of public administrations that is recognized in the Spanish Constitution (article 103.1), the fact that so little attention is paid to the community and values dimension seems striking.

Contrary to other practices that require changes to the regulatory framework, like the implementation of flexible working hours and workplaces associated with teleworking that is getting traction in many public administrations, most practices associated with the community and values dimension could be introduced in public administrations without any need for modifying existing regulations, one of the main constraints hampering their adaptation, as argued above. This makes them good candidates as starting points for implementing organizational innovation.

Because values are embedded in their work as criteria for action, public administrations can benefit from addressing them more explicitly [74], considering that public employees seem to show differences with employees in the private sector in terms of identification with the organizational values and goals [75] and motivations [76]. In the specific case of Spain, paying more attention to values has been mentioned by scholars as a positive practice in their reflections about the future of the Spanish public service [23,77]; in that sense, one of the practical implications of the results of the present study is the confirmation of the scarce development of value-related practices among the Spanish public administrations.

This attention to values is also aligned with the recommendations made by the OECD to improve the ways of organizing and managing public employees [78]. One of the main action lines proposed in these recommendations is to build a values-driven public service, where commonly understood values guide a results-oriented and citizens-centered culture. This includes providing regular opportunities for all public servants to have frank discussions about values and their application, one of the Teal Organizations practices examined in this study. Additionally, public administrations should explore, as part of their initiatives to implement community and values practices, the possibilities offered by Public Service Motivation because of its potential association with improvements in performance [79,80].

Paying more attention to community and values practices also has practical implications from the sustainability management point of view. As pro-environmental innovations driven by employees are more likely to emerge in organizations where environmental concerns are largely integrated [81], implementing these practices would allow addressing employees' environmental concerns and integrating them into their daily routines, helping to foster sustainability innovation. In terms of further research, the connection with performance should be one of the areas for future work, investigating the influence of the degree of implementation of the innovative organizational practices examined in this study on the performance of the organizations implementing them to confirm if there is actually a performance improvement as the literature on Teal Organizations suggests.

Further investigation could also confirm if the implementation patterns for organizational innovation found in this research, which encompasses all levels of the Spanish public administration, can be found in individual organizations belonging to the Spanish public sector. In that sense, it would be interesting to collect the responses given by employees of a specific public administration (e.g., one single ministry, regional government department, or local government administration), the questionnaire developed for this research, and

compare the results of the statistical analysis of these responses to the result obtained in this study.

Another stimulating area for future research would be the realization of a longitudinal study to track the evolution of these practices over time in Spanish public administrations, as it could offer insights into the dynamics of organizational change in the public sector.

Finally, it would be interesting to conduct similar studies in public administrations in other nations. Specifically, it would be worth examining if the results in countries belonging to the Napoleonic and Germanic administrative traditions, where the culture of prescriptive legality is predominant [60], are comparable to those found in this study in the case of Spain.

**Author Contributions:** Conceptualization, C.F.G.M. and A.M.R.; methodology, C.F.G.M.; formal analysis, C.F.G.M.; investigation, C.F.G.M.; writing—original draft preparation, C.F.G.M.; writing—review and editing, A.M.R.; supervision, A.M.R. All authors have read and agreed to the published version of the manuscript.

**Funding:** This research received no external funding.

**Institutional Review Board Statement:** Not applicable.

**Data Availability Statement:** The data presented in this study are available on request from the corresponding author. The data are not publicly available due to privacy reasons.

**Conflicts of Interest:** The authors declare no conflicts of interest.

#### Appendix A. Questionnaire

English translation of the questions in Spanish included in the questionnaire to measure the implementation of Teal practices.

| Item                           | Question  | Minimum Value—1        | Maximum Value—5      |
|--------------------------------|---|------------------------|----------------------|
| Hierarchical or flat structure | To what extent is the structure of your organization hierarchical or flat?<br>A hierarchical or vertical structure is shaped like a pyramid, with many levels between the top management and the staff performing the tasks. A flat or horizontal structure has few levels and is based on self-organizing equipment. | Hierarchical structure | Flat structure       |
| Centralized decision making    | To what extent are decisions in your organization made centrally at the highest levels of the hierarchy, or are they made in a decentralized manner in places close to their implementation?  | Centralized            | Decentralized        |
| Internal coordination meetings | To what extent is coordination in your organization achieved through meetings scheduled periodically at each hierarchical level, or through ad hoc meetings when the need arises?   | Scheduled meetings     | Ad hoc meetings      |
| Meeting optimization           | To what extent do meeting management practices exist in your organization to optimize the time spent, the number of attendees, and the results?   | They do not exist      | Frequent practices   |
| Fixed job description          | To what extent are job responsibilities in your organization based on a fixed job description, or a set of roles that can be flexibly combined?   | Fixed description      | Combination of roles |
| Role adjustment                | To what extent is it possible in your organization to change responsibilities within the same position through a realignment of roles based just on an agreement with your peers?   | Never                  | Always               |

| Item                           | Question   | Minimum Value—1         | Maximum Value—5                          |
|--------------------------------|--|-------------------------|--|
| Workplace flexibility          | To what extent do workers in your organization have the flexibility to work out of the office?   | No flexibility          | Total flexibility                        |
| Working hours flexibility      | To what extent have workers in your organization the flexibility to organize their working hours with freedom to choose the start and end of their working day?  | No flexibility          | Total flexibility                        |
| Future job fit assessment      | During the recruitment of new members, to what extent do candidates meet with future colleagues to assess their fitness in your organization?  | Never                   | Always                                   |
| Culture knowing                | During the onboarding of new members, to what extent do practices to know about the culture and to relate to future colleagues exist in your organization?   | Practices do not exist  | Frequent practices                       |
| Training responsibility        | To what extent are employees responsible for their training and free to manage it, or are their training trajectories decided by others (e.g., the hierarchical superior or the Department of Human Resources)?  | Decided by others       | Employees responsible for their training |
| Information sharing            | To what extent is information shared in your organization? Is information considered as a source of power and shared at the minimum quantity needed to perform the job properly, or is it shared in a transparent and open way, in real time and to everybody, including financial and remuneration information? | Only the minimum needed | Transparent and open way                 |
| Inclusive decision making      | To what extent does the decision-making process in your organization take into account the views of those affected by the decision?  | Never                   | Always                                   |
| Meeting participants listening | To what extent do meeting management practices to ensure that all participants are heard exist in your organization?   | Practices do not exist  | Frequent practices                       |
| Conflict dealing               | To what extent does your organization ignore the conflict between colleagues or deal fully with it, devoting time to identify and solve it?  | Ignores conflict        | Deals fully with it                      |
| Failure dealing                | To what extent does your organization openly face failure (individual and collective) and use it as a learning tool?   | Failure is not faced    | Used as learning tool                    |
| Debates about values           | To what extent are debates on values and rules of behavior encouraged in your organization?  | Not encouraged          | Frequently encouraged                    |
| Sense of community development | To what extent do practices aimed to develop a sense of community among colleagues exist in your organization? For example, meetings to share experiences, away days, virtual spaces on the Intranet.  | Practices do not exist  | Frequent practices                       |
| Values in daily practice       | To what extent are your organization's values explicitly taken into account in daily practice?   | Not taken into account  | Very much taken                          |
| Purpose and goals alignment    | To what extent do practices to align members around the purpose and objectives exist in your organization? For example, monographic meetings, work sessions, or virtual spaces dedicated to discussing purpose and objectives.   | Practices do not exist  | Frequent practices                       |
| Celebrations                   | To what extent do celebrations exist in your organization? For example, to celebrate collective achievements, outstanding individual contributions, or the arrival of new members.   | No celebrations         | Frequent celebrations                    |

| Item                                 | Question   | Minimum Value—1      | Maximum Value—5          |
|--------------------------------------|--|----------------------|--------------------------|
| Working environment personalization  | To what extent is your work environment a standardized, cold and impersonal place, or a warm and welcoming place that employees can decorate and customize to their liking?  | Cold and impersonal  | Warm and welcoming       |
| Working environment as status symbol | To what extent does the working environment (office size, quality of furniture, access to natural light etc.) act as a symbol of status in your organization?<br>For example, people with higher status (such as the highest positions in the hierarchy) have larger offices, better furniture, or more natural light. | It's a status symbol | It's not a status symbol |

References

- Bartle, J.R.; Leuenerger, D. The Idea of Sustainable Development in Public Administration. *Public Work. Manag. Policy* **2006**, *10*, 191–194. [CrossRef]
- Fiorino, D.J. Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration. *Public Adm. Rev.* **2010**, *70*, S78–S88. Available online: <http://www.jstor.org/stable/40984101> (accessed on 4 November 2023). [CrossRef]
- Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Available online: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain\\_Annex\\_1\\_\\_PLAN\\_DE\\_ACCION\\_AGENDA\\_2030\\_002.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf) (accessed on 4 November 2023).
- Informe de Progreso 2021 y Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Available online: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/informeprog21eds30r.pdf> (accessed on 4 November 2023).
- Sisto, R.; García López, J.; Quintanilla, A.; de Juanes, Á.; Mendoza, D.; Lumbreras, J.; Mataix, C. Quantitative Analysis of the Impact of Public Policies on the Sustainable Development Goals through Budget Allocation and Indicators. *Sustainability* **2020**, *12*, 10583. [CrossRef]
- Pinzaru, E.; Săniuță, A.; Sălăgeanu, B.R. Managing innovation for sustainability in public administration: The challenges of capacity-building. *Mod. Manag. Syst.* **2022**, *17*, 65–80. [CrossRef]
- Jacob, K.; Paulick-Thiel, C.; Teebken, J.; Veit, S.; Singer-Brodowski, M. Change from Within: Exploring Transformative Literacy in Public Administrations to Foster Sustainability Transitions. *Sustainability* **2021**, *13*, 4698. [CrossRef]
- Heinrichs, H.; Laws, N. Sustainable Public Administration. *Sustainability* **2021**, *13*, 6382. [CrossRef]
- Ramos, T.B.; Domingues, A.R.; Caeiro, S.; Cartaxo, J.; Painho, M.; Antunes, P.; Santos, R.; Videira, N.; Walker, R.M.; Huisingsh, D. Co-creating a sustainability performance assessment tool for public sector organisations. *J. Clean. Prod.* **2021**, *320*, 128738. [CrossRef]
- Meuleman, L. Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. *Sustainability* **2021**, *13*, 5914. [CrossRef]
- Boyne, G.A. Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *J. Public Adm. Res. Theory* **2003**, *13*, 367–394. [CrossRef]
- OECD. *Government at a Glance 2017*; OECD Publishing: Paris, France, 2017. [CrossRef]
- Rainey, H.G.; Fernández, S.; Malatesta, D. *Understanding and Managing Public Organizations: Essential Texts for Nonprofit and Public Leadership and Management*; John Wiley & Sons, Inc.: Hoboken, NJ, USA, 2021.
- Soberón, M.; Sánchez-Chaparro, Y.; Urquijo, J.; Pereira, D. Introducing an Organizational Perspective in SDG Implementation in the Public Sector in Spain: The Case of the Former Ministry of Agriculture, Fisheries, Food and Environment. *Sustainability* **2020**, *12*, 9959. [CrossRef]
- Lozano, R. Proposing a Definition and a Framework of Organisational Sustainability: A Review of Efforts and a Survey of Approaches to Change. *Sustainability* **2018**, *10*, 1157. [CrossRef]
- Behr, F.; Oertzen, G.; Dienst, M. Managing Sustainability and Carbon-Neutrality in the Public Administration—Case Report of a German State Institution. *Sustainability* **2021**, *13*, 4146. [CrossRef]
- Gómez Muñoz, C.F.; Moreno Romero, A. Organisational Innovation in Bureaucracies: An Impossible Mission? *Dir. Organ.* **2021**, *74*, 54–66. [CrossRef]
- Criado, J.I. Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública? In *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública. Innovación Abierta, Gobernanza Inteligente Y Tecnologías Sociales en Unas Administraciones Públicas Colaborativas*; Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, Spain, 2016; pp. 22–48.
- Laloux, F. *Reinventing Organizations, A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*; Nelson Parker: Brussels, Belgium, 2014.
- Gómez Muñoz, C.F.; Serrano Calle, S. La organización evolutiva como marco de referencia para la transformación de las Administraciones Públicas. *Econ. Ind.* **2018**, *408*, 63–75.
- Propé, D.; Jenna McNeil, J.; Schwarzin, O. Teal Organizations and Strategic Sustainable Development: A Promising Approach to Transition Businesses towards Sustainability. Master's Thesis, Blekinge Institute of Technology, Karlskrona, Sweden, 2015.

22. Pisarska, A.M.; Iwko, J. The Aspects of Corporate Social Responsibility in the Job Candidates' Recruitment and Selection Processes in a Teal Organization. *Sustainability* **2021**, *13*, 13175. [CrossRef]
23. Jiménez Asensio, R. La imposible continuidad e inevitable transformación de la función pública en la tercera década del siglo XXI. In *Continuidad Versus Transformación: ¿qué Función Pública Necesita España?* Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, España, 2021.
24. Wyrzykowska, B. Teal Organizations: Literature Review and Future Research Directions. *Cent. Eur. Manag. J.* **2019**, *27*, 124–141. [CrossRef]
25. Kurki, S.; Wilenius, M. Trust makes this organisation unique. *Eur. J. Futures Res.* **2016**, *4*, 23. [CrossRef]
26. Rosiński, J. Creating an Evolutionary Teal Organization on a Step-by-step Basis. A Case Study. *Univ. Soc. Sci. Publ. House* **2018**, *19*, 243–256.
27. Ziolkowska, J. Finding Opportunities in Uncertain Times. The Case Study of a Tourist Guides Venture in the EU. *Sustainability* **2021**, *13*, 12959. [CrossRef]
28. de Gennaro, D.; Mormile, S.; Piscopo, G.; Adinolfi, P. In the jungle, the mighty jungle, the zebras are teal tonight: Investigating the organizational forms of Generation Z-driven Italian start-ups. *J. Small Bus. Enterp. Dev.* **2023**, *30*, 1129–1155. [CrossRef]
29. Borowiecki, R.; Olesinski, Z.; Agnieszka, R.; Katarzyna, H. Development of Teal Organisations in Economy 4.0: An Empirical Research. *Eur. Res. Stud. J.* **2021**, *24*, 117–129. [CrossRef]
30. Rzepka, A. TEAL Organizations in Times of Industry 4.0. *Eur. Res. Stud. J.* **2021**, *24*, 60–71. [CrossRef]
31. Miśkiewicz, R.; Rzepka, A.; Borowiecki, R.; Olesiński, Z. Energy Efficiency in the Industry 4.0 Era: Attributes of Teal Organisations. *Energies* **2021**, *14*, 6776. [CrossRef]
32. Vigoda-Gadot, E.; Shoham, A.; Schwabsky, N.; Ruvio, A. Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Adm.* **2008**, *86*, 307–329. [CrossRef]
33. Cienfuegos, I.; Vera, A. Facilitadores e inhibidores de la Innovación Pública: Percepción desde la red de Innovadores en Chile. *Rev. Del CLAD Reforma Y Democr.* **2020**, *75*, 201–232.
34. De Vries, H.; Bekkers, V.; Tummers, L. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Adm.* **2016**, *94*, 146–166. [CrossRef]
35. Demircioglu, M.A. Organizational Innovation. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*; Springer: Bloomington, IN, USA, 2016; pp. 1–5.
36. OECD/Eurostat. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd ed.; OECD Publishing: Paris, France, 2005. [CrossRef]
37. Damanpour, F. Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Acad. Manag. J.* **1991**, *34*, 555–590. [CrossRef]
38. Lam, A. Organizational innovation. In *The Oxford Handbook of Innovation*; Oxford University Press: Oxford, UK, 2006.
39. Sung, W.; Kim, C. A Study on the Effect of Change Management on Organizational Innovation: Focusing on the Mediating Effect of Members' Innovative Behavior. *Sustainability* **2021**, *13*, 2079. [CrossRef]
40. Baptista, I.; Rodrigues, L.C.; Costa, P.R. Inovação organizacional como alternativa para a eficiência na prestação de serviços jurisdicionais. *Rev. Gestão Tecnol.* **2019**, *19*, 244–266. [CrossRef]
41. Birkinshaw, J.; Hamel, G.; Mol, M.J. Management Innovation. *Acad. Manag. Rev.* **2008**, *33*, 825–845. Available online: <http://www.jstor.org/stable/20159448> (accessed on 4 November 2023). [CrossRef]
42. Damanpour, F.; Aravind, D. Managerial Innovation: Conceptions, Processes and Antecedents. *Manag. Organ. Rev.* **2012**, *8*, 423–454. [CrossRef]
43. Chen, J.; Walker, R.M.; Sawhney, M. Public service innovation: A typology. *Public Manag. Rev.* **2020**, *22*, 1674–1695. [CrossRef]
44. Moreno Romero, A.; Uruburu, Á.; Jain, A.K.; Acevedo Ruiz, M.; Gómez Muñoz, C.F. The Path towards Evolutionary—Teal Organizations: A Relationship Trigger on Collaborative Platforms. *Sustainability* **2020**, *12*, 9817. [CrossRef]
45. Burnes, B. Complexity theories and organizational change. *Int. J. Manag. Rev.* **2005**, *7*, 73–90. [CrossRef]
46. Garcia-Lorenzo, L.; Liebhart, M. Between Planned and Emergent Change: Decision Maker's Perceptions of Managing Change in Organisations. *Int. J. Knowl. Cult. Change Manag. Annu. Rev.* **2010**, *10*, 147–162. [CrossRef]
47. Graves, C.W. Levels of existence: An open system theory of values. *J. Humanist. Psychol.* **1970**, *10*, 131–155. [CrossRef]
48. Beck, D.; Cowan, C. *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership and Change*; Blackwell Publishers Inc.: Malden, MA, USA, 1996.
49. Wilber, K. Introduction to integral theory and practice. *J. Integral Theory Pract.* **2005**, *1*, 1–38.
50. Wilber, K. *A Brief Story of Everything*; Shambhala Publications: Boston, MA, USA, 2007.
51. Wilber, K.; Patten, T.; Leonard, A. *Integral Life Practices*; Shambhala Publications: Boulder, CO, USA, 2010.
52. Harung, H.S.; Heaton, D.P.; Alexander, C.N. Evolution of organizations in the new millennium. *Leadersh. Organ. Dev. J.* **1999**, *20*, 198–206. [CrossRef]
53. Jack, R. Building Teal Organizations with Servant Leadership? In *Practicing Servant Leadership*; Palgrave Macmillan: Cham, Germany, 2018; pp. 187–207. [CrossRef]
54. EL Khoury, M.; Jaouen, A.; Sammut, S. The liberated firm: An integrative approach involving sociocracy, holacracy, spaghetti organization, management 3.0 and teal organization. *Scand. J. Manag.* **2024**, *40*, 101312. [CrossRef]
55. Mitleton-Kelly, E. Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*; Emerald Group Publishing: Bingley, UK, 2003; pp. 23–50.

56. Lee, M.Y.; Edmondson, A.C. Self-managing organizations: Exploring the limits of less-hierarchical organizing. *Res. Organ. Behav.* **2017**, *37*, 35–58. [CrossRef]
57. Rowley, J. Designing and using research questionnaires. *Manag. Res. Rev.* **2014**, *37*, 308–330. [CrossRef]
58. Aslam, M.Z.; Omar, S.; Nazri, M.; Bustaman, H.A.; Yousif, M.M.M. Interpersonal leadership and job engagement: Testing the mediating role of deep acting, initiative climate and learning goal orientation. *J. Organ. Eff. People Perform.* **2022**, *9*, 130–148. [CrossRef]
59. Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Available online: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/rcp/boletin.html> (accessed on 17 June 2023).
60. Painter, M.; Peters, B.G. *Tradition and Public Administration*; Palgrave Macmillan: Basingstoke, UK, 2010.
61. Velasco Caballero, F. Reformas de la administración pública: Fenomenología, vectores de cambio y función directiva del derecho administrativo. *AFDUAM* **2019**, *23*, 107–143.
62. Steinebach, Y. Administrative traditions and the effectiveness of regulation. *J. Eur. Public Policy* **2022**, *30*, 1163–1182. [CrossRef]
63. Levene, H. Robust tests for equality of variances. In *Contributions to Probability and Statistics: Essays in Honor of Harold Hotelling*; Stanford University Press: Stanford, CA, USA, 1960; pp. 278–292.
64. Field, A.; Miles, J.; Field, Z. *Discovering Statistics Using R*; SAGE Publications: London, UK, 2012.
65. Pillai, K.C.S. Some New Test Criteria in Multivariate Analysis. *Ann. Math. Stat.* **1955**, *26*, 117–121. [CrossRef]
66. Denis, D.J. *Univariate, Bivariate, and Multivariate Statistics Using R: Quantitative Tools for Data Analysis and Data Science*; John Wiley & Sons, Inc.: Hoboken, NJ, USA, 2020.
67. Wilcox, R. *Introduction to Robust Estimation and Hypothesis Testing*; Elsevier: Amsterdam, The Netherlands, 2012.
68. Kaiser, H.F. A second-generation little jiffy. *Psychometrika* **1970**, *35*, 401–415. [CrossRef]
69. Díaz Monroy, L.G. *Estadística Multivariada: Inferencia y Métodos*; Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, Colombia, 2007.
70. Bartlett, M.S. Properties of sufficiency and statistical tests. *Proc. R. Soc. Lond. Ser. A* **1937**, *160*, 268–282. [CrossRef]
71. Hair, J.F.; Black, W.C.; Babin, B.J.; Anderson, R.E.; Tatham, R.L. *Multivariate Data Analysis*; Prentice Hall: Upper Saddle River, NJ, USA, 2010.
72. Kaiser, H.F. The application of electronic computers to factor analysis. *Educ. Psychol. Meas.* **1960**, *20*, 141–151. [CrossRef]
73. Horn, J. A rationale and test for the number of factors in factor analysis. *Psychometrika* **1965**, *30*, 179–185. [CrossRef]
74. Molina, A.D. Values in public administration: The role of organizational culture. *Int. J. Organ. Theory Behav.* **2009**, *12*, 266–279. [CrossRef]
75. Lyons, S.T.; Duxbury, L.E.; Higgins, C.A. A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees. *Public Adm. Rev.* **2006**, *66*, 605–618. [CrossRef]
76. Holt, S.B. For Those Who Care: The Effect of Public Service Motivation on Sector Selection. *Public Adm. Rev.* **2018**, *78*, 457–471. [CrossRef]
77. Ramió, C. El modelo anticuado y fragmentado de la función pública en España: Algunas propuestas. In *Continuidad versus Transformación: ¿Qué Función Pública Necesita España?*; Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, España, 2021.
78. OECD. Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability. Available online: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (accessed on 11 December 2023).
79. Andersen, L.B.; Heinesen, E.; HolmPedersen, L. How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools? *J. Public Adm. Res. Theory* **2014**, *24*, 651–671. Available online: <http://www.jstor.org/stable/24484832> (accessed on 11 December 2023). [CrossRef]
80. Bellé, N. Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Adm. Rev.* **2013**, *73*, 143–153. Available online: <http://www.jstor.org/stable/23355447> (accessed on 11 December 2023). [CrossRef]
81. Yuriev, A.; Boiral, O.; Talbot, D. Is there a place for employee-driven pro-environmental innovations? The case of public organizations. *Public Manag. Rev.* **2022**, *24*, 1383–1410. [CrossRef]

**Disclaimer/Publisher's Note:** The statements, opinions and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of MDPI and/or the editor(s). MDPI and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions or products referred to in the content.