

## La gestión transversal. Expectativas y resultados\*

Albert Serra

### I. Introducción

Las administraciones públicas se organizan a partir de estructuras muy formalizadas, verticales y definidas por sistemas técnicos especializados y complejos como la sanidad, el urbanismo, la educación, la defensa y la seguridad, entre otros. No obstante, cada vez más a menudo aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales o segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurales en su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que, en consecuencia, precisan nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo. A lo largo del tiempo se han generado instrumentos o diseños organizativos que han permitido, con mayor o menor fortuna y casi siempre de forma insuficiente, dar respuesta a estos nacientes retos organizativos.

Un rápido repaso de esos instrumentos o diseños permite identificar tres estadios de desarrollo organizativo en las organizaciones públicas de nuestro entorno:

1. Incorporación en el ámbito público de modelos organizativos diferentes y complementarios de la estructura vertical simple y de la configuración de la burocracia mecánica clásica del diseño organizativo de las instituciones públicas. De acuerdo con el marco conceptual propuesto por Mintzberg (1982), el sector público ha intentado incorporar a su diseño, en ocasiones con éxito, las burocracias profesionales, las estructuras divisionales e, incluso, en algunos casos, las estructuras adhocráticas.

2. Incorporación de elementos de articulación horizontal considerados imprescindibles para un buen diseño organizativo ya desde la teoría clásica de la organización (Mintzberg, 1984), como estructuras de carácter matricial y, de forma complementaria, dispositivos de enlace, instrumentos de coordinación interdepartamental, grupos de trabajo y grupos de proyectos, comisiones sectoriales, etc. De acuerdo con esta perspectiva se han introducido en la estrategia organizativa dos elementos que es preciso resaltar: diseños e instrumentos organizativos múltiples y complejos, adecuados a las nuevas exigencias de coordinación derivadas de las crecientes interdependencias, y diferenciación entre instrumentos organizativos *hard* e instrumentos organizativos *soft*. Los primeros se orientan a asegurar la estabilidad de la organización y el orden jerárquico; los segundos, a la gestión relacional y la articulación horizontal.

3. Incorporación de la concepción del Estado relacional (Mendoza, 1996), que rompe con la visión autárquica de la organización pública y abre la puerta a nuevas formas de participación ciudadana y de cooperación entre los actores públicos, sociales y privados, que requieren una adaptación organizativa y plantean la necesidad de lo que se dará en llamar la *perspectiva transversal*.

Por diferentes motivos, que intentaremos aclarar seguidamente, la estructura organizativa clásica, en cualquiera de sus modalidades (burocracia maquinal, burocracia profesional, estructuras departamentales y divisionales, sistemas matriciales, etc.), no es capaz de resolver el reto organizativo que presentan, fundamentalmente, dos tipos de situaciones cada vez más prioritarias para la acción pública:

1. La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical de la corporación, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa de ella.

---

(\*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

2. La necesidad de disponer de una visión integrada de determinados segmentos de población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.

Así como las estructuras matriciales parecen haber aportado una solución razonablemente útil a la necesidad de incorporar la variable territorial en la estructura organizativa, no sucede lo mismo con estos dos retos que se plantean a la acción de gobierno. Entre los asuntos que se han orientado hacia la perspectiva transversal con el propósito de solucionar su necesaria integración en la estructura orgánica pública, más allá del discurso político, pueden resaltarse la política de igualdad de género, la pobreza, la participación ciudadana, la sostenibilidad medioambiental, la gestión de la diversidad y la seguridad. Desde el punto de vista de los segmentos de población, desde hace tiempo se está recurriendo a la perspectiva transversal en la gestión de la relación y de las políticas dirigidas a colectivos que se encuentran en situación de debilidad o discriminación en más de un aspecto (mujeres, personas mayores, jóvenes, personas con algún tipo de discapacidad, etc.).

Hay multitud de experiencias, en casi todas las administraciones públicas, pero especialmente en las locales, que han intentado abordar las dos situaciones planteadas: seguridad, igualdad de género, medio ambiente, vivienda, familia, tercera edad, jóvenes, mujeres, inmigración (no únicamente inmigrantes), etc. Las experiencias que se han llevado a cabo con este propósito forman parte, sin duda, de la mejor parte del capital político productivo, organizativo, de gestión y social de las administraciones y de las comunidades implicadas en ellas.

Sin embargo, en el ámbito de la gestión transversal, la percepción última es que las cosas no acaban de funcionar correctamente. La incorporación de diseños organizativos orientados a la implementación de la gestión transversal en las organizaciones públicas está generando más problemas que soluciones. En esta constatación se centra la reflexión que se expone en este trabajo.

La hipótesis a partir de la cual se aborda el tema se apunta ya en el título del trabajo: los problemas que plantea la gestión transversal no se encuentran tanto en los resultados como en las expectativas y en la utilización que se está haciendo del instrumento que denominamos *transversalidad*.

Aunque las experiencias de gestión transversal presentan muchas dificultades, parecen continuar considerándose una opción ineludible para poder afrontar con garantías ciertos retos que plantean el diseño y la implementación de políticas públicas. Es más, la gestión transversal se muestra a menudo como la gran solución a todas las limitaciones organizativas de las estructuras convencionales de las instituciones de gobierno. Y es probablemente en este punto donde reside el problema.

La gestión transversal no debería ser percibida como la panacea para hacer frente a todos los males organizativos, sino como un instrumento específico y limitado adecuado al tratamiento y la gestión de aspectos muy precisos de la gestión pública. Los problemas que plantea la gestión transversal surgen, generalmente, de una débil definición del propio instrumento y de su deficiente implementación. Como referencia simbólica de esta afirmación se propondrá el concepto de “ministerio transversal”, máximo exponente de esa utilización confusa, contradictoria e inviable de la gestión transversal, para la que se proponen objetivos y desarrollos operativos inadecuados a su propia naturaleza que la condenan inevitablemente al fracaso.

Para argumentar con detalle esta proposición normativa, el presente documento de trabajo se propone abordar dos objetivos:

1. Averiguar qué es la transversalidad y cuál es su espacio propio.
2. Identificar las especificidades de la gestión transversal y proponer criterios para su puesta en práctica.

En definitiva, se tratará de determinar el espacio de la gestión transversal sustrayéndola, ante todo, de la percepción de su omnipotencia como instrumento organizativo, para, seguidamente, proponer un marco conceptual y operativo que facilite un mayor ajuste entre los problemas organizativos vinculados a la gestión de políticas públicas y la gestión transversal como opción para su solución.

De este modo, se pretende contribuir a la resolución de tres problemas relacionados con el concepto y la práctica de la gestión transversal:

1. Como ya hemos indicado, se están depositando demasiadas expectativas en la capacidad de la gestión transversal para resolver retos organizativos y políticos en el ámbito de la mejora y la modernización de las organizaciones públicas. Cualquier expectativa lleva incorporado un inevitable grado de frustración, especialmente si aquélla se refiere a desarrollos organizativos; sin embargo, el nivel de frustración previsible aumenta proporcionalmente al grado de desajuste de la expectativa respecto de la realidad construida. En el caso de las formulaciones actuales de la gestión transversal, este desajuste es una fuente inevitable de frustración.

2. Los dispositivos organizativos que han de servir de apoyo a la visión transversal no son equiparables, ni en su forma ni en su manejo, a los dispositivos estructuradores básicos de las organizaciones. Dicho de otro modo, la dimensión transversal, con independencia de su relevancia corporativa y política, es subsidiaria de la estructura organizativa básica y es una parte *soft* de la organización.

3. La aportación de la gestión transversal al resultado de la organización resulta difícil de identificar y evaluar; incluso es difícil imputarlo a esa gestión transversal, ya que, por definición, su ejecución tiende a plasmarse a través de los órganos verticales que estructuran la organización corporativa. La aportación de la transversalidad, como su propio nombre indica, se diluye a lo largo y ancho de la organización (y mal asunto si eso no es así). Cuando la gestión transversal se acaba convirtiendo en una nueva estructura -tentación a veces irresistible- vertical, autónoma, identificable y evaluable desde el punto de vista de los recursos y la producción, entre otros aspectos, esa gestión deja de ser transversal para transformarse en un nuevo órgano vertical a menudo inadecuado para conseguir su objetivo principal. Nos encontraríamos aquí ante la curiosa opción del antes citado *ministerio (inevitavelmente vertical) transversal*.

La aportación que se presenta a continuación parte de estos supuestos y se basa, fundamentalmente, en la experiencia propia -la literatura sobre la materia es aún muy pobre. Su principal propósito es ofrecer elementos de reflexión y de mejora para la acción de los directivos públicos que trabajan desde la transversalidad, así como para la gestión e implementación de las políticas públicas que se apoyan en este instrumento de trabajo.

## **II. El concepto de transversalidad**

La *transversalidad* es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas.

La identificación de la naturaleza organizativa del concepto de transversalidad es importante por dos razones:

1. La transversalidad no es un concepto de carácter técnico, a diferencia de la multidisciplinariedad, la interdisciplinariedad o la atención integral a los usuarios, aproximaciones que no trabajan con conceptos organizativos sino técnicos. Su objetivo es preservar la especialización técnica y, al mismo tiempo, cooperar con diversas disciplinas. La integración de disciplinas se puede dar en estructuras organizadas jerárquicamente; de hecho, todos los sectores de actuación son multidisciplinarios y, a menudo, interdisciplinarios (médicos, biólogos, químicos, informáticos, pedagogos, maestros, psicólogos, asistentes sociales, etc. cooperan en diferentes sectores). También en la mayoría de los sectores verticales se pretende avanzar mediante instrumentos como el *case*

*management* y la coordinación técnica. Así, por ejemplo, cada vez parece más evidente que la colaboración entre el sector sanitario y los servicios sociales es imprescindible para la adecuada gestión de los servicios domiciliarios: una persona mayor que reciba dos, tres o cuatro servicios domiciliarios no estará bien atendida si no existe una “integración técnica” en la gestión de estos servicios. Sin embargo, este hecho no significa que se disponga de una política transversal de atención a la gente mayor.

2. La transversalidad, como se ha apuntado más arriba, no debe confundirse con la coordinación lateral o interdepartamental -aunque tengan alguna relación- y, mucho menos, con la integración organizativa ordinaria, ya que esta coordinación e integración vertical no presuponen nuevos puntos de vista ni nuevas líneas de objetivos disociados de los objetivos corporativos divisionales o sectoriales asignados a los órganos verticales en que se estructura la organización. Precisamente, lo que es específico de la transversalidad es la introducción de líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente.

La promoción de la igualdad de género es, seguramente, el ejemplo más claro que se puede aducir actualmente para explicar la especificidad de la transversalidad, ya que es la principal política transversal pública existente, y también la más universal.

De hecho, el concepto de transversalidad, en su acepción más amplia, como instrumento de implementación de políticas públicas, nació en Suecia a principios de la década de 1990 en el marco de la articulación de la política de promoción de la igualdad de género, y se internacionalizó en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995 bajo la denominación de *gender mainstreaming* (Swedish Government, 1999).

La política de igualdad de género se formalizó universalmente al erigirse en “corriente principal” (*mainstream*) que debía impregnar y condicionar el resto de las políticas, cualquiera que fuese su ámbito de actuación. Para poder asegurar ese objetivo surgió un nuevo reto organizativo: la necesidad de dotarse de los instrumentos adecuados para conseguir que la acción pública de todas y cada una de las organizaciones fuera coherente en su actuación en tres sentidos:

1. Que las políticas, en su implementación, no generen discriminación de género.
2. Que su actuación aporte elementos de promoción de una mayor y creciente igualdad de género.
3. Que ambos objetivos se conviertan en objetivos adicionales para todos los sectores de actuación y todas sus actividades.

La cuestión del género es especialmente transversal. Es difícil encontrar algún ámbito de la sociedad o de la organización (Estado, comunidad autónoma, ayuntamiento...) donde no esté presente. En ciertos casos, el tema abordado puede resultar menos transversal; en algunos ámbitos, incluso, puede no tener sentido su implicación. Sin embargo, en general, es difícil señalar ámbitos concretos (familia, vivienda, personas mayores, medio ambiente, jóvenes, inmigración, diversidad, etc.) donde no exista esa implicación.

El término *mainstreaming* no es el único que puede vincularse al de *transversalidad*. De hecho, uno de los problemas que plantea este último término es su traslación a la terminología anglosajona, cuestión clave en el entorno de trabajo donde se inscribe su uso. En este sentido, debemos referirnos a dos conceptos adicionales al término *mainstreaming*: *cross-cutting* y *target group*.

El término *cross-cutting* se utiliza habitualmente en la literatura anglosajona para describir, gráficamente, la necesidad ineludible de observar y operar transversalmente en las organizaciones. Así pues, es asimilable a nuestra *transversalidad*, aunque su uso abraza un abanico de aplicaciones más amplio que el del término *mainstreaming*, netamente asociado a las políticas públicas.

Finalmente, el concepto de *público objetivo* (*target group*) se muestra como un enfoque que opera en la misma dirección que la transversalidad entendida como “corriente principal”, aunque no con el mismo sentido. Desde el punto de vista de sus destinatarios, las políticas públicas cruzan inevitablemente toda la estructura orgánica habitual de las organizaciones, aunque ello no suponga

necesariamente la incorporación de una nueva dimensión política, a diferencia de lo que ocurre con el concepto de *mainstreaming* (igualdad de género, sostenibilidad medioambiental) o con los *cross-cutting issues*. Mientras tanto, el enfoque centrado en el “sector de población” se orienta más a la gestión de la relación y al establecimiento de prioridades poblacionales por parte de las instancias políticas que al establecimiento de políticas diferenciadas de las sectoriales.

Esta breve excursión de carácter lingüístico-conceptual, en la que será preciso profundizar en otro momento, permite esbozar un primer escenario de referencia integrado del tema que es objeto del presente trabajo. A efectos prácticos, sin embargo, es preciso señalar que las implicaciones para la gestión pública de los distintos enfoques se pueden integrar, en esta primera reflexión, ya que plantean la misma problemática organizativa, esto es, cómo incorporar dimensiones distintas de las que articulan la organización departamental pública a la gestión de las organizaciones públicas manteniendo la coherencia organizativa y la operatividad.

### **III. La exigencia de transversalidad**

La transversalidad como necesidad política y organizativa surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro.

Los avances técnicos hacen imprescindibles niveles crecientes de especialización sectorial y, dentro de cada sector, de especialización subsectorial y técnica (educación, urbanismo, defensa, salud, deporte, servicios sociales, seguridad, servicios urbanos, movilidad y transporte, etc.). La complejidad de las organizaciones da lugar a nuevas especializaciones con lógicas distintas a las anteriores (recursos humanos, finanzas, diseño organizativo, contabilidad, infraestructuras, etc.). Por otra parte, los territorios muestran una especificidad propia y, por este motivo, exigen tratamientos y estructuras organizativas ajustadas de diferente nivel según la materia.

Hasta aquí hemos señalado tres dimensiones: sectores técnicos, estructuras funcionales y territorios. La sanidad, desde la perspectiva de las mujeres, presenta diferentes caras; también la educación, la seguridad, el ocio... Así pues, los sectores de población abren otra dimensión. Algunos temas, asimismo, apuntan hacia otra visualización, que puede ser identificada con la de los valores del modelo de desarrollo: sostenibilidad, igualdad de género, respeto a la diversidad, participación ciudadana, uso del espacio público, seguridad, etc. Además, últimamente, en Europa, y especialmente en España, la inmigración abre un nuevo frente difícil de gestionar: mujeres, niños, jóvenes, trabajo, vivienda, seguridad, cultura, salud, educación, etc. vuelven a mezclarse en un nuevo *mainstream* estructurado por la exigencia de gestionar la inmigración, la diversidad y la globalización localizada.

Ante esta realidad, en la que todo tiende a ser transversal y casi todo pretende erigirse en *mainstream*, en corriente principal, o *cross-cut issue*, las organizaciones muestran sus debilidades y limitaciones. En este contexto, a duras penas pueden gestionar tres dimensiones: sectorial-técnica, funcional y territorial, o cuatro, si se añade a éstas la temporal. El resto, las transversalidades adicionales<sup>1</sup>, devienen en reto que parece imposible de afrontar.

Las organizaciones deben ser conscientes de sus limitaciones y deben hallar la forma de integrar la realidad en todas sus dimensiones, aunque, al mismo tiempo, es fundamental que se preserven a sí mismas para asegurarse su sostenibilidad y continuidad. En definitiva, es necesario que adopten un compromiso de equilibrio entre estabilidad y adaptación al medio.

En última instancia, la gestión transversal es un mecanismo de adaptación a esa realidad, pero no se debe perder de vista que esa adaptación tiene unos límites y que es imposible que una organización satisfaga todas las dimensiones al mismo tiempo, de la misma manera y en todo momento.

Lo expuesto hasta aquí plantea un reto que parece aún más inalcanzable, aunque en el fondo puede contribuir a resolver el problema. La realidad no es transversal: la realidad es compleja y, por tanto, más multidimensional y poliédrica que transversal. Lo que pide esta realidad a las

organizaciones, especialmente a las públicas, es que sean capaces de percibir esa multidimensionalidad y de adecuar al máximo sus posibilidades de adaptación a la situación.

De hecho, la realidad no puede leerse transversalmente, sino de manera poliédrica. En consecuencia, la organización deberá actuar en aquellas dimensiones o caras del poliedro que le resulten más relevantes, y deberá hacerlo según sus capacidades. El enfoque transversal es una alternativa limitada de la que dispone la organización para hacer frente a las múltiples facetas de la realidad. A través de este enfoque sólo puede incorporar una nueva dimensión de esa realidad a las que ya ha conseguido integrar, no sin dificultad, en su acción organizada. Además, deberá hacerlo asegurando la preservación de la propia organización y su funcionalidad operativa. En definitiva, desde la conciencia de la multidimensionalidad, deberá elegir para integrar las dimensiones que, en cada momento, resulten prioritarias.

No es difícil contemplar la realidad como un poliedro de múltiples, casi infinitas, caras. En el ámbito de las administraciones públicas esta naturaleza multidimensional de la realidad es fácilmente perceptible. Si existe una visión poliédrica acompañada de capacidad para seleccionar los *mainstreams* más relevantes y para abordarlos de forma adecuada, teniendo en cuenta las capacidades corporativas, la gestión transversal puede convertirse en un buen instrumento para incorporar nuevas dimensiones a la actuación de la organización sin fijar metas condenadas al fracaso.

En este sentido, la gestión transversal se muestra como un instrumento de apoyo al despliegue de nuevos puntos de vista y nuevas capacidades de intervención sobre la realidad multidimensional, sin aspiraciones de omnipotencia ni exhaustividad. Para hacerlo es necesario observar tantas facetas de la realidad como sea posible y escoger aquellas que, en cada momento y para cada organización, sea preciso convertir en corriente principal o *mainstream* de la estructura ordinaria y estable en la corporación.

Con la conceptualización presentada sobre estas líneas se propone un elemento implícito que es preciso formular de manera explícita. Para muchos autores, y a partir de una primera interpretación del concepto de *transversalidad* o de *mainstreaming*, puede parecer que se trata de un concepto interorganizativo; sin embargo, la transversalidad afecta a la propia organización, a otras organizaciones con las que ésta se relaciona y, en última instancia, al conjunto de la sociedad. A continuación se argumenta -como ya se ha apuntado anteriormente- que el concepto de *transversalidad* se muestra como un instrumento intraorganizativo orientado a gestionar, en el seno de la organización, un tema que no se contempla explícitamente en la estructura orgánica básica y que exige, para su adecuado tratamiento, la implicación de todas las unidades verticales o de varias de ellas.

Así pues, la transversalidad se concibe como un instrumento organizativo interno, diferente de otros que pueden precisar el adecuado tratamiento del mismo tema y que se utilizan de forma paralela. La cooperación interadministrativa, la cooperación público-privada<sup>2</sup>, la participación ciudadana, las alianzas estratégicas en todas sus formas, la estructuración y gestión de redes, etc. son instrumentos de gestión organizativa tanto o más significativos que la transversalidad, pero diferentes de ella. La política de promoción de la igualdad de género, probablemente, los necesita todos. El instrumento para la implantación de esa política no es, exclusivamente, la transversalidad, ya que ésta se orienta a asegurar la implicación del conjunto de la organización sin sustituir ni invalidar otros instrumentos de trabajo complementarios e igualmente imprescindibles: participación ciudadana, legislación, autoridad, cooperación público-privada, etc.

La gestión transversal, en definitiva, se propone como instrumento organizativo adecuado para incorporar en el trabajo del conjunto de la organización o de una parte significativa de ella, el tratamiento de las políticas, los problemas, los puntos de vista, los segmentos de población, etc. que reflejan el carácter multidimensional de la realidad, sin eliminar ninguna de las dimensiones ya incorporadas en su trabajo mediante la estructura orgánica básica.

#### **IV. La aportación de la gestión transversal**

La transversalidad es un instrumento organizativo que intenta compensar las inevitables limitaciones que presenta cualquier diseño organizativo a la hora de adaptarse a las exigencias de la realidad. Ahora bien, no hay que pensar que esta función compensatoria logrará resolver todas las limitaciones de la organización regular: la transversalidad puede ser un instrumento complementario, pero no aporta omnipotencia ni omnipresencia a la organización. Esa mayor capacidad organizativa se puede concretar desarrollando los diferentes aspectos que definen la especificidad de la transversalidad y que pueden ayudar a trabajar desde esta dimensión. Entre estos aspectos figuran los siguientes:

##### **a) Los ámbitos de trabajo**

El enfoque transversal y su integración organizativa no pueden consistir sólo en la incorporación adicional de nuevas estructuras verticales de trabajo, pues esto da como resultado una desestructuración que acostumbra a afectar a la coherencia sectorial y la capacidad operativa. Entender que la incorporación de una visión transversal de la “dimensión joven” significa reasignar responsabilidades en toda la cadena de valor de determinados servicios sectoriales (educativos, culturales, sociales...) dentro de una nueva estructura especializada en juventud, no es una buena idea, pues:

1. No resuelve el problema de la “visión transversal joven”, ya que no todos los recursos y servicios que implican a los jóvenes pueden ser asignados a la nueva estructura (por ejemplo, el transporte, la educación o la sanidad).

2. Tiende a desestructurar las dimensiones sectoriales, al desgajar una parte de la actividad sectorial.

3. Provoca la pérdida de la especialización técnica sectorial, que se disgrega en organismos no adecuados a su gestión.

De estos elementos se deriva que un primer rasgo que distingue los órganos o estructuras transversales de los verticales es que sus centros de atención son distintos. ¿Cuáles son las diferencias? Si suponemos una cadena de creación de valor simplificada y estructurada alrededor de los siguientes elementos que se presentan seguidamente, podemos identificar en qué puntos de la cadena la aportación transversal es positivamente sinérgica y en qué puntos introduce cargas negativas:

- el análisis del entorno y el objeto de trabajo (por ejemplo, la familia);
- el desarrollo de la estrategia corporativa de intervención;
- la gestión de la participación social y de la relación;
- la gestión de los instrumentos de implantación de la estrategia (servicios, actuaciones, modelos de provisión y producción, posicionamientos y segmentaciones estratégicas y operativas, metodologías de trabajo, recursos, alianzas, etc.);
- la ejecución de la actuación y la producción de valor;
- la gestión organizativa (aspectos internos y funcionales, como recursos humanos, sistemas de información, finanzas, etc.);
- la evaluación operativa; y
- la evaluación estratégica.

La aportación de valor de la visión transversal se centra en el conocimiento de la realidad y de sus impactos sectoriales desde un determinado punto de vista. En cambio, su aportación desde la perspectiva de la gestión operativa y de la capacidad técnica o productiva es muy baja, ya que no goza de la ventaja de la coherencia e integración técnica sectorial ni de la especialización. Si se acepta esta hipótesis, la aportación transversal debe centrarse en aquellos elementos de la cadena de valor en los que el conocimiento de la dimensión transversal de que se trate en cada caso es el principal “valor aportado”.

Los elementos de la cadena de valor que tienen esta característica son los relacionados con el análisis, el diseño de la actuación, la relación con el entorno y con el sector, la evaluación operativa y la evaluación estratégica. Por el contrario, el conocimiento y la capacidad sectorial (educación, cultura,

transporte, vivienda, seguridad...), y la capacidad de gestión y productiva (gestión de recursos, gestión organizativa, procesos, sistemas técnicos...) son patrimonio de las estructuras verticales, que se definen por su adscripción a sistemas técnicos a menudo sofisticados y complejos (sanidad, transporte, urbanismo...).

He aquí una primera especificidad de la transversalidad: sus áreas de trabajo no incluyen la gestión operativa ni la producción; en cambio, comprenden el análisis y la relación con el entorno, el diseño de los objetivos y la planificación estratégica y operativa, el seguimiento y la evaluación del resultado operativo y social, y la evaluación estratégica.

Los órganos transversales son, ante todo, sistemas de relación y de conocimiento que aportan a la organización una visión específica y especializada; y objetivos estratégicos de cambio social (la igualdad del hombre y la mujer en el ámbito laboral, por ejemplo), capacitándola para una mayor adaptación a la realidad. Por el contrario, no parece que haya ningún motivo para considerar los órganos transversales más capacitados que los verticales para la producción y la gestión de servicios, recursos y procesos.

### **b) Objetos de trabajo**

De esta reflexión se deriva una orientación que centra la atención de los órganos transversales en una serie de objetos principales de trabajo, que se concretan en los siguientes puntos:

1. El conocimiento experto, profundo y global del tema asignado a la gestión transversal.
2. La recogida y el uso de información amplia sobre el tema, con especial atención a su situación actual.
3. El establecimiento de objetivos estratégicos explícitos y cuantificados para la política transversal correspondiente: por ejemplo, tasa actual de actividad femenina, objetivo que se pretende conseguir y plazo fijado para alcanzar dicho objetivo.
4. La identificación de los puntos donde se sitúan, en el conjunto de la sociedad y de las propias organizaciones públicas, las barreras que impiden alcanzar los objetivos.
5. La colaboración en el diseño de las estrategias y acciones sectoriales que deberán adoptar los órganos verticales para conseguir los objetivos establecidos.
6. La relación continuada con las estructuras verticales pertinentes, asegurando una función catalizadora entre la dimensión transversal y los sectores y la organización, y poniendo especial atención en que la dimensión transversal no se apropie indebidamente del tema. Por definición, los temas transversales incumben a todos.
7. La propia organización, transfiriéndole el máximo conocimiento que pueda asumir sobre la orientación transversal trabajada y formando, en cuanto se considere oportuno, a sus profesionales.
8. El análisis de los impactos y la evolución de la situación social en cuanto al tema transversal de que se trate, y el replanteamiento de las estrategias de actuación, cuando corresponda.

Estos objetos de trabajo excluyen la gestión operativa, pero exigen, para su adecuado tratamiento, una relación continuada y estable entre los órganos verticales y los transversales. Se podría afirmar que los órganos transversales no intervienen en las operaciones del día a día, pero, en cambio, evalúan, junto con los órganos verticales, el quehacer diario y el impacto que genera esa acción continuada. En ningún caso se puede confundir un órgano transversal con un simple “gabinete técnico” desvinculado del proceso operativo.

### **c) Objetivos**

Los principales objetivos que persigue la transversalidad -o gestión transversal- se derivan de su vocación de acercar la organización, la corporación pública, a ciertos aspectos de las múltiples dimensiones que presenta. Estas dimensiones son algunas de las que no forman parte de las limitadas dimensiones de la realidad que las organizaciones, como producto social y humano, son capaces de replicar en su estructura vertical.

Ese objetivo genérico se refleja en una serie de objetivos que se pueden concretar, asumiendo de antemano una limitación: la gestión transversal tampoco es la solución para conseguir que las organizaciones puedan incorporar dimensiones infinitas e integrarlas en su estructura organizativa. Esto significa que los temas transversales que se decida transformar en dimensiones estratégicas estructuradas orgánicamente serán limitados, y deberán ser muy relevantes y, probablemente, temporales. En el fondo, la transversalidad aspira a modificar de forma permanente los comportamientos del conjunto de la organización incorporando nuevas visiones y nuevos valores.

De ese objetivo estratégico de la transversalidad se derivan otros objetivos complementarios:

1. Dar visibilidad interna y externa a las dimensiones no orgánicas (sectoriales, funcionales o territoriales) que se consideren estratégicamente relevantes para la organización. El solo hecho de crear una estructura transversal sobre un tema constituye un compromiso y un mensaje de prioridad claro y significativo. También supone una oportunidad para desarrollar nuevas formulaciones políticas y estratégicas, y para adecuar la actuación del conjunto de la organización a las nuevas visiones y estrategias.

2. Reforzar la coherencia de la actuación corporativa con respecto a la dimensión transversal incorporada. La mera existencia formal de una visión transversal, incluso al margen de la actuación que despliegue, crea dinámicas horizontales que tienden a reforzar la coherencia global de la actuación de la organización en ese ámbito, pues la mayor visibilidad del tema genera una mayor atención y preocupación por parte de los órganos verticales.

3. Visualizar los agujeros negros o los vacíos intersticiales en el tratamiento global que la organización está dando al tema transversal de que se trata. La decisión de abrir una línea transversal puede perseguir, entre otras cosas, identificar la fractura que puede existir entre órganos sectoriales en el tratamiento de una determinada materia.

4. Identificar el solapamiento intersectorial. La gestión transversal facilita la detección de ofertas y actuaciones orientadas a los mismos destinatarios, las mismas necesidades y las mismas demandas.

Como se puede observar, los objetivos y, por tanto, la aportación de la transversalidad se concretan, fundamentalmente, en dos aspectos:

- Centrar la atención de la organización en un tema e intensificar su actuación en relación con él.

- Mejorar la consistencia y la coherencia de la estrategia y la actuación de la organización en cuanto al tema en cuestión.

Por el contrario, la transversalidad no aporta una mejora operativa o de los procedimientos, ya que tal mejora sigue dependiendo de los órganos verticales. No obstante, puede provocarla por el hecho de forzar la focalización en determinados aspectos de la actuación del conjunto de la organización.

## **V. La gestión de la transversalidad**

La especificidad de la gestión transversal se deriva de su función y naturaleza, que, como se ha explicado anteriormente, se orienta a reforzar determinados elementos del proceso de dirección política y de gestión. Esta naturaleza específica debe ser tenida en cuenta por quienes asumen la responsabilidad de liderar áreas o políticas de acción transversal. En la gestión de la transversalidad, la función directiva se halla en el centro del éxito -y también del fracaso- de esas opciones políticas. Por este motivo, la reflexión sobre la gestión de la transversalidad se plantea desde el punto de vista de la función directiva y de gestión.

El directivo transversal, como cualquier otro directivo, necesita comprender la lógica de la gestión operativa y de la gestión de recursos, así como de la organización. Asimismo, necesita dominar los elementos del análisis, del diseño estratégico, de la gestión relacional, del *management* político y de la evaluación. En la práctica, sus instrumentos básicos de trabajo son estos últimos; en cambio, utiliza poco los instrumentos de gestión operativa, aunque será fundamental, si quiere tener algún éxito en su relación con los órganos y con los directivos verticales, que entienda y comparta las dificultades y los

retos de la gestión “dura” que estos asumen. El directivo transversal debe tener presentes tres condicionantes básicos:

- Su relación con las unidades verticales, responsables de la gestión de la organización, no tiene dimensión jerárquica. El directivo transversal no tiene autoridad operativa sobre los directivos responsables de la ejecución de las políticas sectoriales.

- Se percibe como un directivo “privilegiado”, aunque su impresión personal, habitualmente, es que se trata de un directivo “marginal” que tiene enormes dificultades para conseguir que la organización asuma su aportación.

- Debe renunciar de buen grado a “fortalecer” competencial, económica y organizativamente su área de mando, y, probablemente, deberá evitar centrar su actuación en la búsqueda de competencias y recursos procedentes de los departamentos sectoriales.

Se puede concluir que la especificidad del trabajo transversal reside en el hecho de que pone el acento en la función de liderazgo y en la aportación de *conocimiento experto* centrado en una visión particular de la realidad social no contemplada, o no suficientemente integrada, en la estructura básica de la organización. Estas tres orientaciones comportan el desarrollo de una serie de roles directivos concretos, como los de facilitador, aportador, consensuador, integrador, portavoz, etc. En cambio, no comportan desarrollar en demasía los papeles de gestor, mando, asignador de recursos..., si bien su actuación influirá en el ejercicio de estos roles por parte de los directivos verticales.

Como ya se ha apuntado anteriormente, estas circunstancias centran el trabajo de los órganos transversales en tres actividades principales y en el uso de determinados recursos.

#### **a) Las actividades principales**

De acuerdo con la asignación de elementos de la cadena de valor que antes proponíamos para los órganos transversales, sus instrumentos de trabajo son de tres tipos, como sugiere el informe final del grupo de especialistas en *mainstreaming* del Consejo de Europa (1999): 1) instrumentos analíticos, 2) instrumentos formativos, y 3) instrumentos consultivos y participativos.

Las actividades principales que se pueden identificar para el trabajo transversal a partir de su conceptualización y desde esta propuesta instrumental, y que, en consecuencia, centran la atención productiva de los órganos transversales, son las siguientes:

1. Recolección, producción y tratamiento de información. Generación de análisis y conocimientos. Difusión de información y conocimiento. Creación, gestión y aportación de conocimiento experto, de técnicas, de experiencias y de buenas prácticas. Fomento de la formación y el aprendizaje individual y colectivo, que tienen como destinatarios la dirección política y los órganos verticales.

2. Diseño e identificación de objetivos estratégicos y operativos, y formulación de políticas y estrategias. Conceptualización de servicios, actuaciones y proyectos. Desarrollo de instrumentos y metodologías de trabajo.

3. Estructuración y gestión de redes relacionales internas y externas de carácter multilateral y bilateral. Integración de redes internas y externas. Desarrollo de instrumentos relacionales informales, y estructuración y diseño de los órganos formales pertinentes.

A través de estas actividades los órganos transversales aportarán a la organización una visión global integrada y focalizada en el “punto de vista”, estableciendo una priorización que permitirá a los órganos verticales adaptar su producción a esa nueva visión o a los nuevos valores. La política transversal de igualdad de género necesita de la más absoluta complicidad, entre otros, del sistema educativo. Sin esta complicidad, la política transversal resulta inviable. De esta evidencia se deriva su importancia para las dos partes de la relación: el órgano transversal centrado en la política de género y el sector de la enseñanza, en tanto que área vertical de producción. No es difícil imaginar esta misma relación e interdependencia si dirigimos nuestra atención al ámbito de la inmigración y la diversidad o al de la sostenibilidad medioambiental.

## **b) Los recursos**

Los recursos del directivo y del trabajo transversal deben adecuarse a las actividades productivas que les corresponde realizar. Lo primero que es preciso señalar es que se trata de recursos relativamente poco costosos:

- Información.
- Capacidad de análisis.
- Capacidad de identificación de objetivos e influencia política para su adopción.
- Capacidad de formulación de estrategias.
- Capacidad de relación y de empatía.
- Apoyo político.
- Tiempo.
- Algunos recursos económicos y humanos.

Como puede verse, se trata, fundamentalmente, de recursos estructurados en torno a dos elementos: conocimiento; y capacidad relacional, incluida en la capacidad de *management* político.

Así pues, los recursos económicos convencionales (presupuesto, personal, infraestructuras) tienen relativamente poco peso en la gestión directa de la transversalidad. Obviamente, esto no tiene nada que ver con que la aplicación de determinadas políticas transversales precise de considerables volúmenes de recursos destinados a los órganos verticales, que serán sus administradores y gestores. De hecho, la observación empírica parece apuntar a que los órganos transversales altamente consumidores y acaparadores de recursos tienden a ser poco aceptados por sus *partners* verticales y, por tanto, tienen pocas posibilidades de tener éxito en su función y misión.

## **c) Metodología de la gestión transversal**

La gestión de líneas transversales también presenta algunos rasgos distintivos en cuanto al método y el estilo de trabajo. La particular situación de los órganos transversales en el seno de la estructura organizativa plantea algunas exigencias que devienen en factores críticos de éxito de su actuación. En este sentido, hay que señalar que gran parte de los numerosos fracasos de la gestión de la transversalidad tienen su origen en un ejercicio de dirección indiferenciada de la de una estructura orgánica ordinaria, sea ésta sectorial o funcional. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se apuntan algunos de los componentes metodológicos y de estilo propios y necesarios en la gestión de la transversalidad.

1. Asegurar la transparencia y la accesibilidad a la información y al conocimiento disponibles en el órgano transversal por parte del conjunto de la organización. Evitar la opacidad de la producción “experta”.

2. Mantener abiertos y activos los canales formales e informales de relación con las estructuras verticales.

3. Facilitar la visualización del enfoque transversal para ampliar el campo de visión de los órganos y directivos verticales, no contraponiendo ambos puntos de vista, sino integrándolos.

4. Establecer niveles de implicación de geometría variable de los órganos verticales en la visión transversal. Los ámbitos sectoriales acostumbra a tener distinto peso en las políticas transversales. Las alianzas internas para la gestión transversal no son homogéneas, aunque resulte fundamental contar con el conjunto de la organización.

5. Evitar ante todo la actitud contraria, es decir, la vinculación de la visión transversal a una única estructura vertical o sectorial, tanto desde el punto de vista técnico como gerencial o político. Cualquier vinculación exclusiva a las lógicas verticales desnaturaliza la dimensión transversal. En el caso de que existan dobles asignaciones de responsabilidad, deberán gestionarse con extrema prudencia.

6. Huir de la asunción de funciones ejecutivas y de gestión operativa. Se podrán aceptar en casos extremos y en pruebas piloto o experiencias previas al desarrollo operativo normalizado, con la condición de traspasarlas a los órganos regulares en una fecha determinada. La asunción de funciones ejecutivas y de recursos de gestión por parte de los órganos transversales suele generar dos efectos negativos:

- Desvía la atención del órgano transversal hacia la gestión de las responsabilidades operativas asumidas y reduce su capacidad para atender el eje central de su responsabilidad.

- Introduce elementos de competencia con los órganos verticales por los recursos y los ámbitos de actuación, y recelos respecto a los objetivos del órgano transversal, al que se empieza a adjudicar una “agenda oculta”.

7. Establecer sistemas de fuerte transparencia informativa horizontal entre los órganos verticales y el órgano transversal. Una de las principales funciones del órgano transversal es eliminar la opacidad horizontal de la organización.

8. Centrar la evaluación de los resultados de las políticas transversales en los indicadores de cambio social (*outcomes*) y compartir con los órganos verticales la evaluación acerca de la adecuación de los productos, servicios y actuaciones para la generación de ese cambio social. No compete al órgano transversal evaluar el trabajo del órgano vertical, sino exclusivamente analizar la evolución del cambio social que persigue la política transversal. Si se trata de mejorar los niveles de igualdad de género, un indicador claro es la tasa de actividad femenina, que, en buena lógica, debe incrementarse. Si esto no sucede, serán los ámbitos sectoriales responsables (desarrollo económico, formación ocupacional, políticas activas de ocupación...) los que tengan que revisar su actuación, y no el órgano transversal, que, evidentemente, podrá contribuir al análisis. El órgano transversal no se puede erigir, en ningún caso, en el controlador de las actuaciones sectoriales.

#### **d) Los agentes de la transversalidad**

La especificidad del trabajo transversal hace necesario identificar quiénes son los agentes implicados en el proceso de trabajo y qué perfil y funciones definen la realización de esta tarea.

El escenario de la gestión transversal debe contar, imprescindiblemente, con los siguientes actores, cuyo grado de implicación varía:

1. Los máximos responsables políticos de la organización, que deben liderar globalmente el proceso. La incorporación de una nueva visión en la organización es un indicador de prioridad estratégica que está en manos, exclusivamente, del máximo nivel de la organización y, por tanto, del nivel político.

2. Los responsables sectoriales, funcionales y territoriales, o una parte significativa de ellos, que deben participar activamente en el proyecto transversal. En una visión transversal no se debe dar la adscripción de un nuevo tema a un área vertical determinada en exclusiva, ni tampoco la implicación de unas pocas áreas verticales. En este caso se puede hablar de coordinación horizontal, de proyecto intersectorial o de gestión compartida; sin embargo, no se debe confundir esta situación con la incorporación de una dimensión transversal. En la actualidad se da una situación ejemplar en este nivel: la inmigración y la consiguiente gestión de la diversidad que comporta el hecho migratorio tienen una amplia dimensión transversal. Dejar estos temas en manos de los niveles inferiores de decisión política, de los servicios sociales o de la seguridad pública no permite un adecuado tratamiento transversal del tema.

3. Los responsables políticos, gerenciales y técnicos de la gestión transversal, que deben responsabilizarse de personalizar y dar visibilidad a la visión transversal que se trata de incorporar en la organización. Esto deberá hacerse con la mayor nitidez y neutralidad posible respecto a cualquier otra visión sectorial, funcional o territorial. Debe destacarse, al margen de la centralidad del liderazgo político transversal -que cuenta con un decidido apoyo de los responsables políticos corporativos-, la posible necesidad de diferenciar entre la responsabilidad gerencial transversal y la responsabilidad

técnica. Como ya se ha apuntado anteriormente, la gestión transversal se estructura alrededor de dos ejes de trabajo:

- La gestión relacional interna multilateral y bilateral, tanto formal como informal, y la presencia en los escenarios sociales que corresponda.

- La producción técnica experta: búsqueda y producción de información; análisis; desarrollo de políticas, propuestas y productos; seguimiento y evaluación; producción de materiales, etc.

A menudo, estas dos tareas son difícilmente compatibles. Por esta razón, en ocasiones resulta necesario dotar a los órganos transversales de un doble liderazgo: relacional y técnico. La gestión de la transversalidad propiamente dicha corresponde a la responsabilidad gerencial, aunque es imprescindible disponer de una elevada capacidad técnica, unipersonal o colectiva.

4. La dimensión técnica del trabajo transversal es lo que asegura la aportación de valor desde la dimensión transversal al conjunto de la organización. Además de garantizar un liderazgo técnico reconocido, el trabajo en este campo resulta fundamental. Entre los agentes que contribuyen a que esta tarea se realice con solvencia se pueden citar los siguientes: directivos *senior* (*practitioners*); técnicos especialistas; expertos; consultores; académicos e investigadores; metodólogos; redactores; y gestores y productores de información (documentalistas, etc.).

Todos ellos se orientan a la producción propia del trabajo transversal: conocimiento (información, análisis, diseño de actuación, operatividad, evaluación...) destinado a prestar apoyo a la acción política y pública.

El trabajo transversal corre el riesgo de no enlazar suficientemente con las necesidades de conocimiento experto real y operativo de la organización, si se pierde en el campo de la “investigación”. Esta desviación es percibida por los órganos de gestión como un trabajo diletante, inadecuado y superfluo, más propio de la academia que de una corporación de gobierno y de prestación de servicio público. Por otra parte, en el intento de evitar esa acusación de supuesta deriva académica, también se corre el riesgo de querer ganar la posición compitiendo en el terreno de la gestión, cayendo así en el extremo contrario, que lleva a buscar líneas de producción directa y recursos.

Al margen de la estructura básica de agentes operativos<sup>3</sup> propuesta, la transversalidad debe implicar a toda la estructura organizativa, y “bajar” (o subir) por la pirámide orgánica hasta llegar a la línea de contacto con el usuario o la sociedad. Es evidente que la definición de la visión transversal como corriente principal o *mainstreaming* sólo tendrá impacto real si es capaz de impregnar el conjunto de la organización. Una vez más, el caso de la igualdad de género constituye una referencia clara para constatar la importancia de este requisito, del mismo modo que lo es la política de accesibilidad o la de apoyo a la familia, a las personas mayores y al aprendizaje de la convivencia en la diversidad. Ninguna de estas dimensiones transversales encontrará su encaje real en la acción pública si el conjunto de la organización no las hace propias ni las incorpora en su “pensamiento sectorial” y en su acción ordinaria.

Hay dos elementos que favorecen significativamente que esto sea posible. El primero de ellos es que la cadena jerárquica (la pirámide organizativa) sea lo más corta posible, y la estructuración departamental, lo más estrecha posible (pocos “ministerios”). La complejidad que supone incorporar nuevas visiones a la visión sectorial propia se resuelve mejor si en la distancia que media entre el vértice estratégico y la línea de contacto con el entorno existen pocos intermediarios y las estructuras departamentales son las imprescindibles. El segundo elemento es que debe darse una visualización horizontal en el conjunto de la organización, sin que ello suponga perder los factores claves de éxito, que son la especialización y la calidad técnica. La visualización lateral enriquece el trabajo propio en mayor medida que la integración operativa de muchas funciones en una misma unidad productiva, pues esta opción complica la producción y reduce el nivel de especialización técnica.

En última instancia, se puede concluir que la incorporación de elementos de gestión transversal favorece el mantenimiento de una estructura organizativa básica relativamente estrecha y plana, donde la departamentalización se mantiene en un nivel óptimo, sin que ello impida a la institución pública

incorporar mecanismos de enriquecimiento de las visiones de la sociedad y de las relaciones con el entorno.

### **e) La unidad de gestión transversal**

La unidad de trabajo transversal debe existir como estructura organizada y, además, según se desprende de sus funciones, debe caracterizarse por ser de pequeñas dimensiones y estar muy capacitada en tres aspectos: liderazgo y legitimidad política, liderazgo y legitimidad gerencial, y capacidad y reconocimiento de su solvencia técnica. Como es sabido, una parte de estas cualidades la debe proporcionar la alta dirección de la corporación ofreciéndole su apoyo. El resto se las deberá ganar a pulso la propia unidad a través de sus aportaciones y su “manera de hacer”.

Por lo que respecta a los instrumentos de relación y trabajo con el resto de la organización sectorial, seguidamente se citan los más habituales, de mayor a menor grado de estabilidad y formalización corporativa.

- Comisiones interdepartamentales (vértice estratégico).
- Unidades frontera o de integración (línea de contacto con los usuarios).
- Estructuras de procesos intersectoriales e interdepartamentales.
- Sistemas de información horizontales (publicaciones, informes, listas de correo, bases de datos, etc.).
- Mesas intersectoriales.
- Grupos de trabajo (buenas prácticas, autoaprendizaje, formación, etc.).
- Grupos de proyecto.
- Instrumentos de enlace bilaterales.
- Actividades relacionales regulares o puntuales (seminarios, jornadas, sesiones de trabajo, etc.).
- Relaciones informales de enlace.

Aparte de estos instrumentos, la gestión transversal deberá trabajar en aquellos que vinculen la organización con su entorno social. Estos escenarios organizativos no deben confundirse con los anteriores: los enumerados hasta aquí son instrumentos intraorganizativos específicos del trabajo transversal; por el contrario, los que se citan a continuación son instrumentos con funciones propias en los que es necesaria la presencia de las unidades transversales. Entre estos últimos destacan los siguientes:

- Órganos internos de integración corporativa (comité y comisiones de gobierno y gestión políticos y ejecutivos).
- Órganos de participación ciudadana sectoriales, poblacionales y temáticos (consejo educativo, consejo de salud pública, consejo de personas mayores, comisión de seguridad, consejo de medio ambiente, consejo de bienestar social, etc.).
- Órganos de articulación social (cámaras, círculos, asociacionismo de segundo o tercer nivel, etc.).

La presencia en estas estructuras de los órganos transversales tiene, inevitablemente, una función de representación corporativa, aunque la tarea realmente relevante es la de recibir y transferir conocimientos y criterios, es decir, la de identificar situaciones, percepciones y demandas sociales y ayudar a gestionar las expectativas de futuro.

### **f) La financiación de la transversalidad**

La transversalidad tiene un coste, derivado de dos fuentes, que la corporación debe asumir. Por una parte, los órganos de gestión transversal y la tarea que desarrollan tienen un coste que es preciso estimar correctamente. Una dotación inadecuada del trabajo transversal lo condena inevitablemente al fracaso: si ese trabajo no puede producir lo que debe no será más que una fuente de molestias y sobrecarga para la organización ordinaria sin ningún tipo de contrapartida. En cualquier caso, este coste será necesariamente ínfimo (si se cumple el criterio de unidades transversales pequeñas y flexibles),

comparado con el que se deriva de la principal fuente de coste, que no es otra que el despliegue o la implantación de las políticas asociadas a la visión transversal incorporada por la corporación.

Cuando la corporación decide abrir una dimensión transversal nueva está formulando, implícita y explícitamente, una prioridad remarcable. En consecuencia, no tendrá sentido tomar esta decisión si no existe la voluntad de desplegar una política activa en este campo; de hecho, resulta claramente contraproducente y contradictorio. Abrir un *mainstream* en relación con la gente mayor, la familia o la sostenibilidad urbana tiene consecuencias presupuestarias que serán, sin duda, importantes. Ahora bien, no poder asumirlas también será políticamente relevante.

La financiación de nuevas actuaciones derivadas de la priorización explícita de dimensiones de la realidad que se considera que precisan una mayor atención pública puede proceder de tres fuentes:

- Incremento presupuestario neto.
- Incremento de la productividad de los recursos existentes.
- Reestructuración de la asignación actual de recursos.

Asimismo, la propia transversalidad puede aportar recursos (identificación de redundancias e ineficiencias, generación de nuevas sinergias, etc.); de hecho, uno de los motivos para abrir una línea de trabajo transversal puede ser precisamente ése.

Sustancialmente, la opción de la transversalidad no tiene sólo una lógica interna, sino, sobre todo, una lógica social que se convertirá en una exigencia económica. Así pues, resulta oportuno plantearse previamente cómo se va a afrontar esa exigencia y en qué dimensión.

En cualquier caso, no es recomendable lanzar una nueva visión transversal sin prever qué estrategia económica y financiera la sostendrá después. La posibilidad de recurrir al incremento presupuestario o a la búsqueda de productividades y sinergias puede ser un buen complemento, pero, seguramente, será inevitable alterar el *statu quo* económico y reorientar alguna actividad actual para poder financiar la nueva dimensión.

Eso no significa que las aportaciones racionalizadoras que pueden derivarse de la gestión transversal deban menospreciarse. Sin embargo, será necesario evaluar su rendimiento con cautela antes de abrir un nuevo frente de trabajo para con la sociedad.

### **g) Coste y beneficio de la transversalidad**

De la reflexión anterior se desprende una última reflexión que se articula desde la óptica del análisis de coste-beneficio, que se plantea optimizar la opción y los recursos utilizados. La transversalidad, o sea la apertura de una visión de trabajo horizontal, genera diversos costes para los distintos agentes corporativos.

1. Un coste económico inmediato, la financiación de la unidad transversal, y un coste diferido, el verdaderamente significativo, que se materializará en el momento en que se implanten las políticas formuladas. Esto afecta a la hacienda y a las áreas funcionales responsables de la economía y, probablemente, a algunos ámbitos sectoriales que pueden ver amenazada su disponibilidad o libertad de gestión presupuestaria.

2. Un segundo coste económico, pero, sobre todo, organizativo y operativo: la transversalidad supone una mayor complejidad organizativa, más consumo de tiempo, la aparición de nuevas fronteras internas, etc.; en definitiva, costes crecientes de gestión y de transacción.

3. Un coste para las unidades verticales (sectoriales) y territoriales: reducción de libertad y autonomía; incremento de la visibilidad; necesidad de introducir una gestión horizontal, además de la vertical; riesgo de cuestionamiento de las políticas sectoriales; incremento de la demanda de niveles de rendición de cuentas (*accountability*).

Evidentemente, estos costes, a su vez, pueden redundar en costes para la institución en la medida en que su gestión genere desgaste. En sí mismos, siempre y cuando se mantengan debidamente minimizados, sólo se pueden plantear como coste operativo para los órganos verticales y quizás sean, en realidad, beneficios adicionales para el conjunto de la acción de gobierno y para la corporación.

Los beneficios inmediatos de la transversalidad son:

- Ampliación del registro político de actuación de la corporación, de su acción de gobierno y de su estrategia relacional.
- Mejora del ajuste a la realidad social y a la demanda social.
- Mejora de la capacitación para la revisión y el tratamiento de problemas específicos.
- Mejora de la integración de la actuación sectorial y territorial. Mayor consistencia y coherencia de la actuación corporativa.
- Mejora de la visualización social de la actuación corporativa.

No obstante, el problema que plantea este pequeño simulacro de análisis de coste-beneficio es que los costes y los beneficios no se distribuyen equitativamente. Así, mientras que los primeros, en su mayoría, se asignan a los órganos verticales y funcionales, que han de asumir más trabajo y control (habitualmente con los mismos recursos), los beneficios se distribuyen, en primera instancia, entre la propia sociedad, la alta dirección política y los responsables del trabajo transversal.

Se puede argumentar que, cuando existe beneficio social y corporativo, todos salen beneficiados. Sin embargo, esta argumentación no explica la resistencia que muestran las unidades sectoriales, territoriales o funcionales frente a las unidades transversales. Sin duda, las unidades organizativas buscan beneficios internos.

A partir de esta reflexión, se puede afirmar que es fundamental para asegurar el éxito del trabajo transversal que los responsables de su gestión encuentren un equilibrio adecuado entre el coste y el beneficio que el conjunto de los agentes implicados obtendrá de ese nuevo proceso de trabajo.

En este sentido, se pueden hacer tres recomendaciones claras. La primera de ellas es que los responsables del trabajo transversal, sin renunciar a su función, se esfuercen, en la medida de lo posible, en minimizar los costes que deberán asumir las restantes unidades de la organización, de manera que éstas no perciban la estructura transversal como un nuevo competidor interno ni como un generador de sobrecarga y sobrecoste. La segunda recomendación es que las unidades transversales traten a las unidades sectoriales como usuarias y destinatarias de su trabajo, aportándoles su producción: información, visión horizontal, capacidad de conceptualización, sinergias, etc. La tercera recomendación, absolutamente decisiva, es que el trabajo transversal aporte a algunas o a la mayoría de las unidades verticales mayor capacidad de acción propia, en la medida en que esas unidades sectoriales serán, finalmente, las encargadas de implementar las políticas desarrolladas desde la lógica transversal.

En cualquier caso, debemos tener presente que el trabajo transversal supone no sólo un factor de enriquecimiento de la organización, sino también un incremento de la carga de trabajo y del nivel de complejidad de la estrategia y las operaciones. Así pues, resulta imprescindible minimizar los costes y maximizar los beneficios, y distribuirlos de la forma más equitativa posible en el conjunto de la organización. Por desgracia, en la práctica suele suceder lo contrario.

## **VI. Conclusiones: política y gestión transversal**

Nuestra reflexión debe finalizar recuperando el factor clave de la transversalidad, que, como apuntamos al principio, no es otro que aportar capacidad de liderazgo del cambio social, así como contribuir a mejorar la actuación de la corporación pública aproximándola con más precisión a la multidimensionalidad de la sociedad.

La transversalidad se muestra como un instrumento de la alta dirección política de la corporación. Por esta razón, su liderazgo en el despliegue de elementos de transversalidad es decisivo, al igual que lo es el apoyo al trabajo de las unidades transversales, cuya actuación no cuenta con más respaldo que el de la legitimidad que se deriva de ese liderazgo global y de su capacidad para aportar elementos de análisis, diseño y evaluación que mejoren la actuación del conjunto de la organización.

Con esta base de trabajo será posible mantener organizaciones públicas ordenadas y coherentes desde el punto de vista organizativo, en las que la estructura vertical operativa asegure la estabilidad y

la eficacia, y en las que, al mismo tiempo, exista una mayor integración horizontal, en dimensiones de gran relevancia social, que les permita obtener una visión poliédrica de la realidad más cercana a la sociedad que deben gestionar.

### Notas

<sup>1</sup> Las dimensiones sectoriales-técnicas o productivas (urbanismo, ocupación, seguridad, sanidad, educación...) han recibido habitualmente, en las organizaciones departamentalizadas, el impacto de “políticas cruzadas” procedentes de las áreas o departamentos funcionales (recursos humanos, finanzas, sistemas de información y comunicación, procedimiento administrativo...). Otro tanto ocurre en los ámbitos territoriales respecto de las dos anteriores.

<sup>2</sup> Partenariados público-privados (PPP).

<sup>3</sup> Esta estructura no es exclusiva de los órganos transversales, ya que los órganos sectoriales funcionales o territoriales también deben realizar estas tareas en su ámbito de actuación.

### Bibliografía

Council of Europe (1999), *Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of the Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming*, Strasbourg, Council of Europe.

Mendoza, X. (1996), “La transformación del sector público en las sociedades avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (Papers ESADE).

Mintzberg, H. (1982), “La necesidad de coherencia en el diseño de la organización”, en *Harvard-Deusto Business Review*, N° 11, Bilbao, tercer trimestre, pp. 66-83.

Mintzberg, H. (1984), “Diseño de vínculos laterales: dispositivos de enlace”, en *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel.

Swedish Government (1999), *Gender Mainstreaming in Sweden: a Gender Equality Perspective in All Policy Areas; Fact Sheet*, Stockholm, Ministry of Industry, Employment and Communications, <http://www.naring.regeringen.se/fragor/jamstalldhet>.