

OBSERVACIONES AL INFORME “LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN GRAN CANARIA: UN ANÁLISIS” DE ARTURO MELIÁN GONZÁLEZ Y SANTIAGO MELIÁN GONZÁLEZ, EDITADO POR EL CÍRCULO DE EMPRESARIOS DE GRAN CANARIA

Interés del trabajo

El informe plantea de manera sintética cuestiones que resultan esenciales para la necesaria modernización de las Administraciones Públicas. Con el fin de evaluar el nivel de modernización de las Administraciones Públicas realiza un diagnóstico somero a partir del grado de aplicación que existe en las Administraciones analizadas de determinadas técnicas de gestión asociadas al movimiento de la Nueva Gestión Pública. Las herramientas de gestión cuya presencia persigue el informe evaluar son básicamente las de: planificación estratégica, el cuadro de mando integral, la gestión por procesos y la gestión de calidad. A estas hay que añadir la dirección moderna de los recursos humanos (planificación, selección, formación compensación, evaluación del rendimiento, etc.), el nivel de desarrollo de los sistemas de información y la administración electrónica, y la aplicación de medidas para mejorar la calidad en la regulación pública.

El informe tiene el mérito principal de que trae a primer plano las cuestiones organizativas y de gestión en el sector público, las cuales habitualmente no figuran con suficiente relevancia, si es que lo hacen, en las agendas políticas tradicionales y al uso. De hecho, en España hemos tenido muy escaso debate público sobre los sistemas de gestión pública, a pesar de ser un tema de trascendencia política y social indudable. Además, estos tipos de asuntos, por regla general, se ven distorsionados, o tratados de forma muy superficial, en los medios de comunicación, más atentos al impacto y a la espectacularidad de las noticias.

Hay que felicitar, pues, al Círculo de Empresarios de Gran Canaria por la iniciativa del informe y, sobre todo, por la oportunidad a que da lugar en cuanto a crear un espacio de reflexión y debate sobre la problemática organizativa de nuestras Administraciones Públicas más inmediatas.

No obstante las limitaciones metodológicas del trabajo que el mismo informe advierte, hay que alabar que orille el incurrir en visiones excesivamente reductoras de la compleja situación organizativa de las Administraciones Públicas, o en recetas simples para resolver sus males. Es habitual oír decir a respetables voces que el problema es el tamaño desmesurado del sector público, o el irremediable comportamiento obstruccionista e ineficaz de los funcionarios públicos. Y las alternativas que se proponen van a la par: meter tijeras que recorten las organizaciones públicas y mercantilizar las actividades que desarrollan. El problema de este tipo de posiciones simplificadoras es que tienen un fuerte basamento ideológico, que se constituye en un serio obstáculo a la reflexión rigurosa de las dificultades del cambio organizativo en el sector público. Es más, muchas veces contribuyen a una dejación en las obligaciones organizativas y de gestión por parte de los directivos públicos.

El informe incide en aspectos básicos que deben satisfacer una gestión pública moderna y que son conocidos para cualquier directivo o gestor informado. Se subraya la

importancia del establecimiento de una clara dirección estratégica, de que ésta se debe traducir en objetivos e indicadores que midan el esfuerzo y los resultados, la necesidad de optimizar los procesos de trabajo y el interés de los sistemas de calidad para conseguir unas dinámicas de mejoras continuas, así como la relevancia de adoptar un enfoque integral en la gestión de los recursos humanos. Aporta, asimismo, algunas sugerencias concretas de interés cuando habla de la necesidad de una capacitación específica de los mandos funcionariales en las tareas directivas, de alinear los programas de formación con los objetivos estratégicos, de la importancia de fomentar la comunicación interna, o de la conveniencia de la centralización en la dirección de las políticas relativas a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y en la gestión de las web institucionales.

Limitaciones metodológicas

La principal limitación metodológica reside en que el informe adopta explícitamente un enfoque estático, pretende hacer un reflejo fotográfico de la situación de las Administraciones Públicas analizadas en contraste con los factores de gestión antes mencionados. No hay, por tanto, una perspectiva histórico-evolutiva que permita identificar las trayectorias organizativas y evaluar las políticas que se han venido aplicando en los distintos momentos y contextos temporales. Esta perspectiva restringe el conocimiento del grado de complejidad de la situación actual. Al fin y al cabo, la situación actual constituye el punto de partida que condiciona, y en cierta medida determina, las políticas a desarrollar por los nuevos equipos rectores en el Cabildo de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Precisamente, debido al enfoque adoptado, hay escasa exploración prospectiva. No se entra a valorar las estrategias organizativas en ciernes que vienen implementando las nuevas corporaciones. Esto trae consigo que exista una falta de profundidad en el análisis de la situación organizativa actual que conduce a ciertas imprecisiones por lo que respecta, al menos, al Ayuntamiento de LPGC: no se hace eco de las funciones de coordinación y cambio organizativo que viene desplegando un área de gobierno de concepción innovadora, la de Organización, Recursos Humanos y Participación Ciudadana, que incluye las nuevas tecnologías; no recoge la existencia de programas de gobierno municipal para cada una de las áreas, que constituyen la base de la gestión estratégica del Ayuntamiento y de sus nuevas configuraciones organizativas; tampoco habla del compromiso político para el desarrollo de un presupuesto por objetivos, que tiene su primer ensayo en los presupuestos municipales para 2008; ni de los proyectos en curso de cambio y modernización que afecta a los ámbitos organizativos más frágiles y de mayor impacto ciudadano como son los Distritos, la Atención a la Ciudadanía y los Servicios Sociales; asimismo, no toma en consideración el elevado desorden que ha caracterizado la situación del personal municipal heredada de los consistorios anteriores, y el enorme esfuerzo de gestión que supone introducir en la misma unos mínimos de regularización.

Precisiones al marco teórico de la Nueva Gestión Pública

El movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) se fragua a mediados de los años ochenta del pasado siglo y resulta de un esfuerzo por trasladar al sector público muchas de las innovaciones en la dirección y gestión de las organizaciones que se estaban aplicando en el sector privado. El movimiento de la NGP, al transcurrir de los años, se

ha demostrado un movimiento heterogéneo en sus propuestas, con resultados prácticos dispares y, en general, y paradójicamente, poco medidos empíricamente.

Muchos investigadores de las organizaciones del sector público hablan de la falta de datos empíricos que avalen la eficacia, desde la perspectiva de los objetivos públicos, de muchas de las recetas, supuestamente incontestables, de la NGP. Tal es el caso, por ejemplo, de las externalizaciones en la prestación de bienes y servicios, cuyos costes productivos y de control, en ocasiones, superan a los de la producción interna. La administración local española ha sido un ejemplo de aplicación indiscriminada y sin planificación de las externalizaciones. Asimismo, en numerosas ocasiones, la implantación de los sistemas de calidad han resultado en unas consecuencias más cosméticas que efectivas desde la perspectiva de generar una dinámica de mejora continua de las organizaciones. Por otro lado, las propuestas de la NGP no suelen enfrentar la dificultad de la medición del esfuerzo y del rendimiento en el contexto de determinadas actividades públicas.

Hoy en día se está en una fase posterior al optimismo y euforia que supuso inicialmente la moda de la NGP, una fase de mayor madurez donde se intenta reevaluar las herramientas de gestión y mejorar su diseño específico para el sector público. Posiblemente el principal reto organizativo de las Administraciones Públicas sea el de elaborar estrategias de cambio organizativo específicamente adaptadas a las circunstancias particulares de cada organización pública, y respecto a las cuales las recetas y modelos de gestión genéricos deben constituir sólo un referente, una caja de herramientas a la hora de pertrecharse para la tarea.

La NGP suele utilizar un concepto tradicional de la planificación (diagnóstico – objetivos – medidas - controles) que es rígido, jerárquico y no suficientemente inserto en un proceso organizativo y social dinámico. Una objeción global a cierto enfoque predominante dentro de la NGP hace referencia a su orientación en exceso ensimismada hacia los temas puramente organizativos, perdiendo de vista el contexto más amplio de relaciones entre actores internos y externos en el que se desenvuelven las Administraciones Públicas. De ahí surge la idea de gobernanza como gestión en red del conjunto de actores internos y externos que configuran y otorgan eficacia a la acción pública. Una idea que va más allá de la orientación hacia el cliente y que aborda mejor el desafío de la complejidad social y organizativa. La idea de ciudadano como actor relacional y centro de los procesos públicos engloba atributos adicionales, respecto al concepto tradicional de cliente, en cuanto a derechos, interacciones y participación.

En todo caso, la NGP hay que entenderla como el germen de un movimiento necesario de innovación organizativa del Sector Público, pero un movimiento abierto y que no aporta soluciones definitivas. Su mayor peligro es el planteamiento de soluciones cerradas que no están avaladas por resultados medibles y que en última instancia suelen tener un fuerte componente ideológico.

En este sentido, y aunque los autores del informe procuran introducir matizaciones al respecto, una lectura ligera puede interpretar que en el mismo se valora en positivo la mera existencia de elementos relacionados con la NGP, sin que nos preguntemos por la eficacia y sentido real de su utilización. Podría ser el caso de las certificaciones ISO, que muchas veces se convierten en meros trámites formales sin mayor trascendencia organizativa, o el de la existencia de incentivos monetarios en la sanidad pública, que

podrían estar encubriendo graves problemas de productividad y de control en la gestión de los recursos humanos.

Factores básicos para una estrategia de cambio organizativo en el sector público local.

Una estrategia de cambio organizativo en el sector público local debería responder a un *enfoque realista*, que parta del reconocimiento de la situación de partida en toda su complejidad, *pragmático*, que utilice reflexivamente las herramientas de gestión que mejor se adaptan a los problemas específicos, y *relacional*, que tenga en cuenta la red de actores a través de la cual se desarrolla la actividad pública.

Si traducimos esto en términos de líneas significativas de acción para afrontar el estado, muchas veces deficiente, de algunas de nuestras organizaciones públicas cabría, entonces, plantear cinco líneas de trabajo:

- * El desarrollo de estrategias escalonadas de cambio organizativo que aseguren una continuidad sin traumatismos en el funcionamiento operativo. Estas estrategias deben arrancar del reconocimiento de la realidad de partida en toda su heterogeneidad y complejidad, de su particular historia y trayectoria organizativa.
- * Estrategias que capaciten a la organización de métodos y herramientas propios de las técnicas modernas de gestión pública, haciendo un recurso apropiado de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La experiencia habida, sobre todo en torno al movimiento de la NGP, nos permite afirmar que las claves del éxito del cambio organizativo no residen tanto en las nuevas técnicas de gestión o en las herramientas informáticas por sí mismas, sino en la estrategia global de implementación del cambio, en el capital de conocimiento que se requiere para asimilar, adaptar y sacar provecho de los métodos e instrumentos.
- * Estrategias que generen la estructura de incentivos, y el clima de comunicación y motivación necesarios, para la movilización de las personas.
- * Estrategias que tengan unos objetivos bien especificados, y vinculados a servicios a la ciudadanía generadores de bienestar sostenible, como foco organizador de la acción pública.
- * Estrategias que orienten a la organización pública hacia la cooperación y la forja de interacciones con actores sociales y económicos externos a la misma. Estas estrategias pueden dirigirse al ámbito interjurisdiccional e interorganizativo, materializándose en acuerdos voluntarios con otras administraciones públicas y con organizaciones privadas, a la cesión contractual a terceros de determinadas funciones, o al reconocimiento de las actividades de las organizaciones no gubernamentales en favor del bienestar de la ciudadanía.

Las Palmas de Gran Canaria a 28 de enero de 2008

Jacinto Brito González

Bibliografía de referencia

- Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (editores) (2005): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press.
- Innerarity, Daniel (2006): El nuevo espacio público. Espasa.
- Le Grand, Julian (2003): Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens. Oxford University Press.
- Pascual i Esteve, Josep M.(2007): La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación. Colección documentos de trabajo. Diputació de Barcelona.
- Pollit, Chistopher (2003): The Essential Public Manager. Open University Press. MacGraw-Hill Education. Berkshire.
- Ramió, Carles (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública. Universitat Pompeu i Fabra. Editorial Tecnos, S.A.
- Ramió, Carles (2005):Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial. Sistema: Revista de ciencias sociales, ISSN 0210-0223, Nº 184-185, 2005 (Ejemplar dedicado a: Democracia y sector publico), pags. 87-106
- Ramió, Carles (2007): Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave.Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº 77, 2007, pags. 177-208