

## **EL ALIENTO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CANARIAS**

Nos hemos reunido para rendir un debido homenaje a dos profesionales de amplio espectro y proyección, Oscar Bergasa y Antonio González Viéitez. Ambos dos han tenido una **larga trayectoria** en la arena investigadora, en la enseñanza universitaria, y en la actividad política y cívica. Pocas dudas caben respecto al agradecimiento que la sociedad canaria debe a tal señalado desempeño. Y creo que todos confiamos en que la nueva andadura personal que ambos comienzan permita que, liberados ya de ciertas ataduras profesionales más rutinarias, **sigan contribuyendo** a nuestra vida social y económica con mayor intensidad si cabe que hasta ahora. La sociedad canaria **no puede permitirse el derroche** de prescindir o ignorar la experiencia y el conocimiento acumulado tras esas prologadas y fructíferas trayectorias profesionales. La vulnerabilidad que muchos de nosotros apreciamos en nuestra sociedad insular tiene en el recurso al conocimiento la mejor palanca para propiciar cambios en las direcciones más convenientes.

La temprana obra de ambos, “**Desarrollo y subdesarrollo de la economía canaria**” (Bergasa, O. y González Viéitez, A.: 1969), representó en su tiempo una verdadera iluminación para muchos de nosotros. El ensayo fue **especialmente meritorio** por múltiples razones: su enfoque integral del desarrollo regional, la diligente explotación de la parca y endeble base estadística del momento, la pertinente síntesis histórica entroncada con el análisis de la realidad en curso, o el intento por incorporar en el estudio determinados aspectos institucionales. Dentro de todos estos méritos, al día de hoy, destacaría sobre todo el significado que representó **el esfuerzo por caracterizar un determinado modelo de crecimiento económico regional**. Y ello, en razón de que es precisamente este tipo de diagnóstico global la que, con frecuencia, echamos en falta en nuestros días. En ocasiones, esto se traduce en una orfandad en cuanto a **disponer de un marco general que nos permita reflexionar con cierto rigor**, y desde una perspectiva de conjunto, el futuro de nuestra sociedad insular. En el ámbito académico e investigador lo habitual es preferir incursiones analíticas menos arriesgadas, que pisen cautelosamente el terreno firme de la investigación sectorial y muy especializada. A resguardo, en suma, de cualquier reproche de especulación generalista, o de apartarnos en exceso del empirismo cuantitativo de rigor. Sin embargo, la diagnosis global y certera de nuestra economía regional sigue constituyendo una imperiosa necesidad política, social y económica que resulta decisiva al momento de **diseñar estrategias eficaces para afrontar los retos del futuro de nuestro Archipiélago**. Lo que encontramos habitualmente es la visión parcelada, y en el ámbito público, una multiplicidad de planes sectoriales que oscurecen y embrollan las verdaderas prioridades, quitando alcance y eficacia a las acciones más decisivas. Cito, por ejemplo, cómo ejes centrales de la política pública regional, como deberían ser la política de reconversión turística y las políticas de sostenibilidad medioambiental, quedan en la práctica diluidas en un mar de buenas intenciones, sin el impulso ni la articulación necesarias para una acción global eficaz.

**El modelo delineado por González Viéitez y Bergasa tiene, sin duda, algunas líneas de continuidad en la realidad actual**, especialmente en cuanto a determinadas **fragilidades estructurales**, que nos resultan todavía perfectamente

reconocibles. Pero no cabe duda que esta realidad ha sufrido **una drástica transformación** desde aquellos años finales de la década de los sesenta del siglo pasado. A mi entender, no obstante, y según lo ya comentado, la actualización de este trabajo pionero no ha dejado de ser un **referente continuo de la agenda investigadora** en la economía canaria hasta nuestros días. De otra parte, al mismo tiempo que nuestra sociedad es actualmente mucho más compleja y dinámica, también es cierto que el **panorama de teorías, modelos y herramientas metodológicas**, que conforman el análisis económico de hoy en día, nos provee de un significativo superior repertorio de recursos analíticos.

Si existe un elemento cualitativo que sobresale, entre otros factores relevantes, a la hora de diferenciar la realidad canaria analizada por Bergasa y González Viéitez en los últimos años sesenta de la pasada centuria, y la de nuestros días, éste es **el del tramado institucional y organizativo que conforma el sector público en Canarias** a principios del siglo XXI. La diferencia resulta claramente abismal, y ello, parece evidente de manera intuitiva, debería llevarnos a un marco de evaluación y diagnóstico de la economía regional que incorporara variables inéditas hace treinta y ocho años.

En este orden de cosas, no está de más recordar que hoy en día disponemos de cierta garantía en cuanto a que cuando hablamos de economía no sólo nos estemos refiriendo a estrictos problemas asignativos. Ya parece aceptado casi sin reservas en los medios académicos que economía es algo más que el asunto de medios escasos que admiten usos alternativos y se aplican a la obtención de un fin. **El problema organizativo empieza a adquirir la entidad científica que merece**, aunque para algunos nos siga pareciendo todavía insuficiente en ciertos ámbitos y latitudes. El cómo se hacen las cosas tiene demasiada importancia en el desarrollo y la dinámica de la economía para relegarlo a una posición analítica de segunda fila. El cómo nos remite a cuestiones centrales para la economía real: las instituciones y la coordinación económica, la información y las transacciones, las organizaciones y los contratos (Furubotn, E. G. y Richter, R.: 2000).

A este respecto quisiera llamar la atención sobre **la escasa importancia** que en la investigación económica en torno a los problemas del desarrollo de nuestro Archipiélago se le ha solido dar a **las condiciones institucionales y organizativas que constriñen y orientan el crecimiento económico regional**. Más débil aún si cabe ha sido la observación de las circunstancias organizativas que caracterizan al desenvolvimiento de **nuestro sector público**.

Esto último supone **un gran handicap de conocimiento** que en poco ayuda al perfeccionamiento de nuestras administraciones públicas. De hecho, algunas tendencias actuales en el análisis económico subrayan la componente de conocimiento que sustenta todo entorno institucional y organizativo. El conocimiento, obvio parece decirlo, determina las capacidades de hacer y aprender, de adaptación y respuesta de cualquier organización, y constituye el cemento con el que se construyen las instituciones, sobre todo, cuando las entendemos en su sentido básico de reglas del juego (Loasby, B.: 1999).

Si nos acercamos a **la praxis organizativa de nuestras administraciones públicas**, la primera reacción que muy probablemente asalta a los profesionales que provienen de otros ámbitos profesionales y de gestión es la de perplejidad por el estado de carencias organizativas que tienen determinadas administraciones públicas canarias. Y este podría ser el caso, que a mí me concierne de modo muy directo y del que puedo hablar con mayor fundamento, del Ayuntamiento capitalino de Las Palmas de Gran Canaria. Una perplejidad, y simultánea indignación, para las que ni siquiera las previas evaluaciones externas y críticas nos tenían preparados.

La más obvia constatación que puede explicar tal estado de cosas la podemos cifrar en lo que ha sido hasta ahora una **ausencia generalizada de prioridad efectiva de las cuestiones organizativas en las agendas de los partidos políticos**. Pero esta constatación, evidentemente, supone sólo la manifestación de cuestiones de mayor profundidad y calado. Cabe descartar que la escasa visibilidad de los compromisos programáticos relacionados con la reforma o el cambio organizativo en el sector público local sea motivada por **la falta de interés ciudadano en la materia**. La cercanía e inmediatez de las políticas municipales hacen que la ciudadanía sufra o disfrute del mal o buen quehacer de los municipios de un modo muy directo, transparentándose con meridiana claridad los fallos y virtudes de los mecanismos organizativos. Señalaría, en cambio, tres factores motivadores de fondo que en la práctica suelen aparecer mezclados.

- \* El primero tendría que ver con una significativa debilidad en la capacitación profesional y ética de los políticos y de sus equipos asesores. **Flaquezas e inadecuación en los modelos cognoscitivos al uso**, que interpretan la realidad e inspiran los diseños de las políticas públicas, y en los valores morales de referencia, que impiden armarse de forma adecuada para enfrentar el alto grado de complejidad que caracteriza a la gestión pública.
- \* El segundo se vincularía a **la desmedida influencia de grupos locales de interés que actúan articulados en redes de naturaleza cuasi-familiar y empresarial**. La debilidad de los controles institucionales, muy vinculados a la precariedad del capital cívico de nuestra sociedad, deja en ocasiones expedito el camino de la influencia de tales grupos, que acaban por tener una perniciosa incidencia en los sistemas de funcionamiento de las organizaciones públicas.
- \* El tercero, sobre el que quisiera detenerme, remite a unas **raíces ideológicas de menosprecio de la propia gestión pública**, a la que se considera fútil en sí misma y abocada al fracaso y a la ineficiencia por pretender hacer y abarcar más de lo que debe. Mi reciente experiencia profesional me hace sostener que estos prejuicios ideológicos han jugado un particular papel pernicioso, al menos, en la situación organizativa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Estos prejuicios ideológicos tienen que ver con **un menosprecio por la capacidad de las organizaciones públicas para el cambio y la innovación**. Una grave consecuencia de los mismos es que las alternativas políticas por las que se opta tienen poco que ver con promover el cambio interno y la mejora de las propias estructuras administrativas, y se inclinan más por orillar y prescindir de los procedimientos administrativos, creando estructuras paralelas o haciendo un uso más que cuestionable de la normativa en materia de contratación de personal y de servicios.

Dichos prejuicios ideológicos terminan menoscabando la capacidad de gestión pública y colocan a la administración afectada **en posiciones de desventaja en términos de modernidad, calidad y eficacia respecto a otras corporaciones** que partiendo del mismo marco institucional han sabido gestionar considerablemente mejor sus políticas organizativas.

Conviene a estos efectos recordar **el carácter irreductible que tiene la estricta función pública**. La teoría económica ha dejado bien establecida la naturaleza pública o comunal de determinados bienes y servicios a partir de las propiedades de exclusión y de rivalidad en el consumo, o de su potencial a la hora de generar externalidades que el mercado no valora (Stiglitz, J.: 1988). El olvido de esta realidad objetiva puede conducir al postulado de que cualquier servicio público debe ser reducido, o derivado, a una actividad mercantil. Este es un espejismo que hay que desechar como única vía de asumir con rigor y responsabilidad la difícil tarea del cambio organizativo en el sector público. El movimiento de referencia en las dos últimas décadas en el ámbito de las reformas del sector público, la New Public Management, puede en algún momento haber favorecido esta confusión mediante sus propuestas de incorporar más o menos directamente sistemas y técnicas de gestión exitosas en el sector privado. Por eso, es oportuno **diferenciar lo que es nuclear en la naturaleza de la actividad pública, de las formas y estrategias organizativas y de gestión que adopte el sector público**. Es precisamente este catálogo público de estrategias organizativas lo que debe ser objeto de estudio y debate, y en ningún caso restringirlo a los márgenes que permite la inercia burocrática (Ferlie, Lynn Jr. y Pollitt.: 2005) (Pollit, C.: 2003). Nuestras Administraciones Públicas requieren innovación, experimentación y aprendizaje a partir de la experiencia ajena.

A la vista de todo ello, cabría, por último, preguntarse sobre algunas **líneas significativas de acción** para afrontar el estado, a veces deplorable, de algunas de nuestras organizaciones públicas. Sugiero cuatro 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 New Public Management, 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 motivación necesarios para la movilización de los recursos humanos**.

- \* **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.**

Las Palmas de Gran Canaria a diecinueve de octubre de 2007.

Jacinto Brito González

Economista

Profesor Asociado de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Director General de Organización y Nuevas Tecnologías del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

### **Bibliografía de referencia**

Bergasa, Oscar y González Viéitez, Antonio (1969): Desarrollo y Subdesarrollo en la economía canaria. Guadiana de Publicaciones. Madrid.

Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press. New York.

Furubotn, Eirik G. y Richter, Rudolf (2000): Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics. The University of Michigan Press.

Loasby, Brian (1999): Knowledge, Institutions and Evolution in Economics. Routledge. Londres.

Pollit, Christopher (2003): The Essential Public Manager. Open University Press. MacGraw-Hill Education. Berkshire.

Stiglitz, Joseph (1988): La Economía del Sector Público, Antoni Bosch, Editor. Barcelona