

# Las necesidades organizativas y el desarrollo profesional

Antonio Brun Macipe  
Director de Funcion Publica-Aragon

## Algunas ideas propias y ajenas y una decada de experiencia de Alta Direccion Publica:

Mientras preparaba esta ponencia, a mediados de mayo del 2010, el Gobierno lanzaba un paquete de medidas para la reduccion del déficit publico centradas predominantemente en la reduccion de costes en la Administración Publica.

Sin duda el trabajo que he necesitado hacer, con un amplio equipo juridico, economico y gestor, desde este anuncio hasta la presentacion de un proyecto de Ley que se esta debatiendo en este momento, va a influir en la forma y el fondo del discurso que he tratado de construir durante esta decada y que quiero contarles hoy.

He dicho a mis amigos y compañeros que la participación en este foro es para mi un privilegio y un reto que no quisiera dejar escapar. En cierto modo es un hito en tan importante en mi vida profesional, como lo han sido para la Administración Publica las medidas anunciadas y en fase de materializacion.

Una parte importante de las Autonomias asumieron al inicio de esta decada las Competencias en Educación y Sanidad. Si bien es cierto que en los años anteriores se habian iniciado la transferencia de competencias principalmente a Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucía, esta ultima fase de descentralización completaba el diseño Constitucional tras 20 años de Democracia.

Hoy, cuando cumplimos apenas treinta años de la mas larga etapa democratica de nuestra historia, estamos inmersos en un debate, tantas veces pospuesto, sobre la necesidad de revisar nuestra organización administrativa. Aunque de hecho el cambio de estructuras organizativas es una constante en la Administración pública y reorganizar es la primera tarea a la que se obliga el titular de un cargo público acabado de nombrar para demostrar que es diferente de su predecesor me atrevo a decir que es ahora, en medio de una profunda crisis economica, cuando vamos a abordar la cuestion.

Aun a riesgo de volver a repetir viejos errores, como legislar sobre extinción de incendios en medio del bosque ardiendo, vamos a tener que hacerlo. No podemos posponerlo. Los intentos mas recientes de abordarlo, en el plano normativo, han sido los trabajos previos a la aprobacion del Estatuto Basico del Empleado Publico y los trabajos desarrollados por cada Administración para elaborar su propio texto legislativo.

Sin embargo, dista mucho nuestra realidad de incorporar la necesidad de abordar los cambios que la sociedad, los cambios tecnologicos y el nivel alcanzado en la construccion del Estado de Bienestar, estan exigiendo a la Organización Publica.

## **Organización Burocratica**

Venimos de una organización burocratica y sabemos que la burocracia es una forma perfecta de organización, correspondiente a un determinado estadio de la evolución económica y social. Corresponderia a la noción de cadena de montaje y a la vision mecanicista que permite prever con antelación la cadena de relaciones causa-efecto.

Hemos de reconocer que la forma burocrática resulto ser adecuada para la producción en masa a una escala de mecanización relativamente baja, pero no lo es, en cambio, para las modernas formas de trabajo continuo y automatizado.

Observamos ademas que en la actualidad la Administración esta procediendo a la implantación de herramientas tecnológicas que estan permitiendo la mecanización,

automatización y procesamiento electrónico de datos y contribuyendo a un estrechamiento progresivo del ámbito de aplicación del modelo burocrático. Los problemas bien estructurados, al resolverse según un proceso mecánico y rutinario, se pueden abordar de un modo más preciso y eficiente por nuevas tecnologías que sustituyen la organización humana.

Me parece interesante traer aquí la idea de Koldo Echebarria que completa una visión positiva de lo que la burocracia ha aportado a la Administración y que incorpora elementos críticos para la construcción de la organización Pública cuales son la incorporación de valores de igualdad de trato y limitación de la discrecionalidad:

*Al margen de las limitaciones propias de la racionalidad o de la eficacia de la organización burocrática, no cabe olvidar su carácter instrumental de sistema de dominación legal. En esta dimensión, la organización burocrática demuestra virtudes evidentes. La sujeción de la actividad administrativa a reglas y programas formulados explícitamente es una condición imprescindible para que la Administración se mantenga limitada en su arbitrariedad y dé un mismo trato a todos los ciudadanos.*

## **Construcción del Estado de Bienestar**

Nuestro país accede con retraso a la construcción del Estado de Bienestar, debido al retraso en la restauración democrática. En tres décadas y atendiendo a las demandas sociales, la Administración pasó a adjudicarse la cobertura de las necesidades sociales básicas, y ha acabado asumiendo la anticipación de los fenómenos sociales y económicos mediante la creación de las condiciones del desarrollo.

La evolución organizativa del Estado de Bienestar y su impacto creciente en la eficacia de las políticas públicas constituye el parámetro básico para el diseño de la Nueva Administración Pública. El nuevo papel del sector público fundamenta su creciente expansión organizativa en la especialización de las funciones sociales y su expresión organizativa son un factor de eficiencia que arrastra, al mismo tiempo, un incremento del nivel de interdependencia.

Pero esta evolución organizativa, que en nuestro país ha debido realizarse en un muy corto espacio de tiempo, se ha hecho a partir del modelo burocrático y tratando de buscar el equilibrio entre diferenciación e integración (Galbraith, 1973) de forma paralela y simultánea a la construcción del Estado Constitucional, que en nuestro país ha significado la constitución de 17 Administraciones territoriales con competencias sobre una buena parte de los pilares del estado de Bienestar.

Es el momento pues de pararse a reflexionar sobre el diseño organizativo de la Administración Pública? Mi respuesta es que si no lo hacemos estamos poniendo en riesgo la sostenibilidad de la construcción colectiva. No lo van a poner fácil las presiones del mercado.

## **Donde Estamos**

Intentare definir las características de la situación actual:

- **Fragmentación masiva del sector público:** La diferenciación territorial y funcional ha producido una desagregación de la capacidad de actuación del sector público en una colección de subsistemas con competencias y recursos limitados. Cada uno de estos subsistemas dispone de su propia y limitada información, representa intereses particulares y tiende a seguir un rumbo separado y potencialmente conflictivo con el resto.
- **Elevado ritmo del desarrollo económico, social y tecnológico:** Si bien es cierto que la situación se ha estancado, el crecimiento de recursos, servicios, presupuestos e inversiones de la última década no tiene parangón en nuestra historia. Sin embargo podemos afirmar que la respuesta a esta nueva realidad pública se está produciendo mucho más lentamente que su crecimiento.
- **Incremento en la interdependencia:** la estabilidad del sistema depende de un proceso constante de negociación multilateral. La posibilidad de abordar

problemas comunes depende de la capacidad y voluntad de las organizaciones individuales de cooperar en el tratamiento de los problemas. Basta pensar en la estructura de negociación colectiva del sector público y de las desastrosas consecuencias para la sostenibilidad del mismo para hacerse una idea. Pero es en muchos otros ámbitos donde esta interdependencia se hace patente, decisiones sobre vacunas, implantaciones tecnológicas costosísimas y replicadas por otras organizaciones públicas, duplicidades, economías de escala,...

- **Volumen creciente de los programas públicos:** Este incremento de actividades se ha traducido en la reiteración de unidades de base cuando se trataba de entornos experimentados (Escuelas, Hospitales, Universidades, ...) y la convivencia entre niveles horizontales de responsabilidad junto a unidades prestadoras de servicios.
- **Demandas creciente de integración para la toma de decisiones:** y no solo para el conjunto de la estructura gubernamental sino para la transversalidad de las políticas sectoriales. Si en el Sistema Universitario es Bolonia, en Sanidad son las políticas farmacéuticas o en Educación la necesidad de un acuerdo político.

## Algunas respuestas

Podemos enumerar algunas tendencias que de un modo generalizado han aplicado las Organizaciones Públicas:

- Creación de **órganos colegiados** como instancias de **coordinación aparente:** Para responder a la división vertical heredada y conscientes de la necesidad de integrar decisiones todo programa de modernización incorpora estos órganos.
- Uso indiscriminado de dos mecanismos de doble función: los **procedimientos horizontales uniformes** y la aplicación estricta del **principio jerárquico** para tratar frenar las tendencias centrifugas

Existe una amplia coincidencia de que se trata de un control puramente formal, que pretende proporcionar una apariencia de regularidad normativa y de ningún modo a garantizar un funcionamiento eficaz.

«el papel de los ministerios horizontales no puede considerarse precisamente favorable a la creación de un entorno dinámico para la gestión de los departamentos».

La aplicación rigurosa de procedimientos universales para todas las actividades administrativas, sin tener en cuenta sus distintos condicionantes, genera rigideces incompatibles con la agilidad y rapidez que reclama la resolución eficaz de un número creciente de actividades públicas. Ello provoca una tendencia irrefrenable a omitir estos procedimientos o a respetarlos sólo en apariencia.

«los gestores no tienen más remedio que escoger entre la ineficacia o la irregularidad»

«pasar del Estado del procedimiento al Estado de la responsabilidad »

«La inflación de normas cada vez más complejas y precisas [...] tiende a aniquilar la responsabilidad e iniciativa de todos los peldaños de la vida administrativa, lo que reduce considerablemente la eficacia de la acción pública»

***informe de Closets (Commissariat Général du Plan, 1989),***

En el modelo burocrático, la articulación de la estructura organizativa descansa sobre la aplicación del principio jerárquico: el ministro es sujeto de responsabilidad política por los actos de su departamento, por lo que garantiza la subordinación de las unidades inferiores que culminan todos los procedimientos

- Creación de organismos bajo estatutos jurídicos de excepción, con la finalidad de escapar de las rigideces de los procedimientos comunes. La búsqueda de la autonomía de gestión puede tener efectos saludables para la eficacia de su funcionamiento, pero la ausencia de mecanismos de integración que sucedan al principio jerárquico ha provocado en muchos casos que no garanticen la coherencia de la misión encomendada y aseguren su responsabilidad política. No es infrecuente que utilicen la aplicación del principio jerárquico en beneficio propio utilizando su autonomía para la ausencia de control democrático sobre las actividades públicas.

La «huida» del régimen común acaba, no obstante, siendo efímera, al aparecer nuevas disposiciones que tratan de reconducir su funcionamiento a la disciplina común. De hecho, el problema no consiste en arbitrar soluciones de excepción para casos privilegiados, sino en reformar el régimen común para corregir los efectos disfuncionales.

*“La huida de los controles de primer nivel se ha prodigado en la Administración bajo fórmulas organizativas de excepción, como la empresa pública, que han pretendido flexibilizar la gestión de servicios determinados. El problema en estos casos radica, casi siempre, en la inexistencia de mecanismos sustitutivos de control de segundo y tercer nivel que permitan garantizar la responsabilidad de las unidades descentralizadas y su sujeción al poder político. En ausencia de estandarización de resultados y de un marco de planificación y control de gestión, la descentralización no se puede calificar como una estrategia de responsabilización, sino al contrario, porque genera un margen excesivo de discrecionalidad exento de control”.*

Administración Pública Siglo XXI

## **Centralización-Descentralización**

Desde los principios burocráticos bajo los que se organiza la Administración Pública existe una tendencia a reforzar el control centralizado. Es posible interpretar los retos de la reforma organizativa de la Administración desde el dilema de la centralización y la descentralización.

*“El poder para adoptar las decisiones se sitúa, normalmente, muy por encima del nivel en que la información se puede reunir y asimilar eficazmente. La resistencia a descentralizar el poder de decisión ha sido unánimemente constatada como uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la responsabilidad en la gestión pública.”*

La descentralización como respuesta lógica al crecimiento y la sofisticación de las grandes organizaciones no constituye por sí sola una respuesta automática para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Ambas tendencias se inspiran en valores políticos no antagonicos sino complementarios. La accesibilidad a los servicios y la participación real en el diseño de los mismos están unidas a la descentralización. Basta pensar en la experiencia reciente de nuestro país. En el otro extremo la igualdad real en los servicios y la profesionalización intensa son atributos de la centralización.

No hay duda que aquellos servicios públicos en los que el conocimiento sobre el uso de la tecnología, el consenso sobre los objetivos que se deben alcanzar y basados en la experiencia positiva de coordinación pueden ser descentralizados con menor riesgo. En algunos casos, vease la atención sanitaria, no podemos olvidar los elementos económicos que comporta esta decisión sin tener en cuenta las externalidades de cada prestación o la economía de escala de cada una de las decisiones.

## Convergencia hacia el llamado «modelo de la responsabilización»

Las alternativas de descentralización que tratan de reforzar el ejercicio de la responsabilidad tienen en común algunos de los siguientes elementos:

- **Reforzar las unidades línea** con mayor autonomía y ampliar las competencias operacionales para optimizar el uso de los recursos y la obtención de resultados. La separación de funciones políticas y gestoras como vía de superación del principio jerárquico hacia la responsabilidad gestora.
- Sustituir controles de primer orden por **controles de segundo** (definición de objetivos, indicadores y control de gestión) **y tercer orden** (evaluación, planificación estratégica e incentivos y sanciones).
- **Contractualizar** las relaciones de las unidades operacionales con el centro de sus ministerios y los departamentos horizontales.

La profundización y consolidación de estos principios no es posible sin su legitimación formal a través de una reforma normativa que reconozca la vigencia de un nuevo marco de responsabilidad en la gestión pública.

## Coordinación

La coordinación se puede entender, primero, como un estado, es decir, como una combinación armoniosa de agentes y funciones interrelacionados; también puede expresar un objetivo de actuación conjunta, sin detenerse a considerar los medios para conseguirlo; y, finalmente, la acepción de la coordinación más importante con respecto a *gestión* es la de un proceso con el que, utilizando diferentes instrumentos y prácticas, se combinan acciones o decisiones interrelacionadas de diferentes actores para conseguir un propósito común.

*Coordinación* es el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y la no jerárquica y también la coordinación intraorganizativa e interorganizativa

En primer lugar, la necesidad de que exista coordinación surge de la interdependencia, es decir, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo.

En segundo lugar, la interdependencia como factor desencadenante de la coordinación está mediatizada por su percepción.

En tercer lugar, la existencia de varios grados de interdependencia entre unidades organizativas y los distintos factores de contingencia que rodean su trabajo (como el grado de estabilidad y de complejidad del entorno) nos obligan a pensar en términos de alternativas y posibilidades de coordinación, y no de soluciones ideales y universales.

En cuarto y último lugar, la elección de un sistema de coordinación, está sujeta a la evaluación de los costes y beneficios que de ella se derivan. No se debe olvidar que la coordinación resulta mucho más costosa (en tiempo y en otros recursos como la actuación directiva o el procesamiento de información) en la medida en que se jerarquiza y formaliza.

## La cultura de coordinación

Se activa con los instrumentos conocidos para la creación, el desarrollo y el mantenimiento de culturas organizativas. Podemos apuntar, sumariamente, los siguientes:

- En primer lugar, las culturas de coordinación se favorecen mediante un sentido compartido de la misión de la organización, obtenido gracias a procesos de gestión estratégica. Lo que se conoce como *alineación* expresa la necesidad de compartir un sentido del propósito común, trasladado al principio de actuación interna y externa.

- En segundo lugar, los valores de actuación poseen un referente inmediato en el ejercicio del mando como modelo de comportamiento para los colaboradores

- En tercer lugar, la forma en que las personas son socializadas en la organización reviste mucha importancia en sus actitudes en el cumplimiento de los puestos de trabajo. La tradicional socialización en cuerpos, o simplemente en el seno de profesiones, contribuye a modelar culturas autónomas de lealtad con los otros miembros de la profesión, antes que con miembros de la misma organización de distintas profesiones.

- En cuarto y último lugar, aunque sin ánimo de agotar las posibilidades de la gestión cultural de las organizaciones, no cabe olvidar el papel de las políticas de recompensa en sus distintas modalidades. La organización debe transmitir, en la asignación de incentivos y la promoción, el valor de actitudes y comportamientos que respondan a una lógica más amplia que la estrictamente parcelada. El directivo debe entender, en su desarrollo profesional, el valor del todo, incluso mediante mecanismos de retribución variable que incorporen no sólo el incentivo por los resultados de su unidad, sino por los del conjunto de la organización.

## **Y mañana...**

El debate no nos debe impedir abordar reformas largamente esperadas y absolutamente urgentes si creemos en la sostenibilidad de los servicios. Me gustaria abrir el dialogo con vosotros en este punto.

Quiero agradecer a Manuel Villoria por descubrirme el mundo de la Gestion Publica, a Mikel Gorriti por enseñarme la pasion por la Gestion de Personas, a Rafael Jiménez Asensio por su dialogo valiente hacia la reforma. A Koldo Echevarria por estructurar mis ideas con las suyas que he robado ya que en mi opinión estan dotadas de clarividencia y lucidez.