

VIII CONGRESO NACIONAL
IV CONGRESO HISPANO-FRANCÉS

Cáceres 7, 8, 9 y 10 de junio de 1994



***“La Reconstrucción de la Empresa
en el nuevo orden Económico”***

Editor: Ricardo M^a Hernández Mogollón

AEDM '94

*Asociación Europea de
Dirección y Economía de Empresa*



**Cámara Oficial de Comercio
e Industria de Cáceres**

**EL PROCESO DE MODERNIZACION DE
LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS:
LA RECONSTRUCCION DE LO
PUBLICO DESDE LA OPTICA DEL
PODER ORGANIZACIONAL.**

Rafael Periañez Cristóba
Universidad de Sevilla.

Las organizaciones públicas han dejado de ser, por la fuerza de la crisis económica, un patrimonio de sus gestores, de sus empleados o incluso de los mismos poderes públicos del Estado. Han pasado a ser un bien de dominio público; algo que es necesario preservar de las acechanzas que pudieran dar al traste con su utilidad social, con ellas mismas y en general con lo que eufemísticamente hemos dado en llamar el "estado del bienestar". Para conseguir ésto, se hace preciso un esfuerzo por parte de todos, pero especialmente de aquéllos que por su preparación técnica deberían ser los encargados de abrir nuevos cauces de conocimiento para comprender la realidad presente, y de aportar soluciones técnica y económicamente viables a los problemas identificados. Esta labor corresponde, al menos en parte, a aquéllos que por vocación hemos hecho de las organizaciones el objeto central de cualesquiera de nuestras investigaciones. Sin embargo, el tema de la "reconstrucción de lo público" no es ya una cuestión reservada al análisis científico de los técnicos en Organización. Al trascender estos ámbitos, se ha convertido en tema habitual de conversación del ciudadano de a pie y, por supuesto, el origen de no pocos artículos y comentarios de prensa. Por ello, cuando hacía recapitulación sobre cuáles eran mis experiencias en el seno de diversas Administraciones Públicas y sobre la aplicabilidad de mis conocimientos sobre Organización a un tema de tanta actualidad, dudaba de que las opiniones que fuera a verter en esta Comunicación tuvieran toda la consistencia que el tema exige. En último extremo, me decidí por plasmar mis opiniones al respecto, en el convencimiento de que detrás de ellas existe una clara intencionalidad positiva, y en la confianza de que puedan ser una pequeña aportación a un proceso en el que el interés de todos es que se alcance un rotundo éxito.

¿Qué razones son las que han provocado este reciente e inusitado interés por las cuestiones relacionadas con un, parece que ineludible, proceso de Modernización del Sector Público?. ¿Cuál es la situación de la que partimos? ¿Se han tenido en consideración todas las posibles variables relevantes a la hora de diseñar el conocido Plan de Modernización de la Administración del Estado?. Si no es así, ¿Cuáles son las que se han obviado?. ¿Qué nivel de éxito han tenido las medidas legislativas, organizativas, etc, hasta ahora adoptadas?. Las respuestas a estas y otras preguntas constituyen el objetivo central de este artículo.

La contestación a la primera de las preguntas planteadas podría tener infinidad de respuestas; quizás una por cada uno de nosotros. Pero si tratáramos de resumirlas en una, podría decirse que más que estar en peligro la Administración Pública, lo que está en peligro es el concepto de "lo público". En concreto, las evidencias de los últimos años han generado una conciencia generalizada de que las deficiencias en la gestión de lo público acaban inexorablemente generando consecuencias desagradables en "lo privado". Sea como fuere, el problema está planteado en la sociedad con una gran crudeza, y exige una pronta respuesta si queremos que los tradicionalmente denominados "servicios públicos" sigan apareciendo como eso, y no como la expresión organizativa de una maraña costosa, inútil y difícil de desmenuar y desmontar.

Desde que en el año 1989 se empezara a acometer la tarea de diseñar un Plan para mejorar el funcionamiento de las distintas instancias dependientes directa o indirectamente de la Administración Pública, las medidas se han ido sucediendo continuamente en el tiempo: los Organismos Públicos habilitan teléfonos de infor-

mación integral, se suprimen las ventanillas, se introducen mecanismos de cita previa, etc. Incluso se llega en ocasiones a legislar atendiendo a planteamientos de mejora de la calidad, como ha sucedido con la todavía reciente Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, desde el principio se intufan problemas. El Estudio DELPHI realizado en el año 1991 para prever los escollos que aparecerían a la hora de implantar un Plan de Modernización en el seno de la Administraciones Públicas, dio como resultado la identificación expresa de algunos factores que, amén de ser previsiblemente disfuncionales para la propia marcha del Plan, son también, probablemente, el origen de la deteriorada situación actual y la razón de que las medidas que hasta el presente se han puesto en marcha no hayan tenido el resultado organizativo inmediato que se preveía, ni la repercusión social en términos de imagen que los responsables políticos con seguridad hubieran deseado. Aunque como decimos, ya se preveía esta eventualidad cuando se confeccionó el Plan de Modernización, la escasa incidencia social que las medidas hasta ahora adoptadas han tenido en el ciudadano medio suponen una decepción, seguramente no reconocida pero cierta, para los máximos responsables políticos de la nación. El propio ministro Egiagaray afirmaba en la sesión de apertura del encuentro sobre Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa celebrado en Junio de 1992, que "La modernización no puede quedarse en un mero discurso teórico, escasamente aprehensible por los ciudadanos. Es preciso poder demostrar a éstos que como consecuencia de este nuevo impulso que comporta el Plan, se pueden obtener -y en un corto plazo- mejoras efectivas, concretas y palpables en el amplio conjunto de áreas que abarca la Administración del Estado"(1). Por desgracia, las mejoras que se esperaban del corto plazo no han tenido la relevancia que en un principio se les suponía; incluso es posible que el efecto de estas mejoras, siendo reales, se haya visto contrarrestado y oscurecido por otros fenómenos sociales simultáneos en el tiempo.

La propia naturaleza cerrada y burocrática de la configuración organizativa de las Administraciones Públicas se esgrime a veces como una de las razones de esta exasperante parsimonia. El Vicepresidente del BBV, D. Alfredo Saenz, lo apuntaba en su intervención en el Encuentro Internacional celebrado en 1991 en El Escorial sobre "La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública" afirmando que "cuando el sistema es cerrado, estos procedimientos de adaptación son lentos"(2). Si las organizaciones en las que el comportamiento está formalizado, tuvieran la flexibilidad suficiente como para adaptarse con agilidad a las situaciones cambiantes, seguramente tendríamos que empezar a definir un nuevo modelo organizativo que por su genialidad merecería no pocos elogios. Pero la realidad es que flexibilidad y burocracia son términos antagónicos cuando se habla de organizaciones y, ya sea por las obligaciones derivadas de la exigencia de legalidad, o por motivos más inconfesables de control personal de la información y de la ejecución, las Administraciones Públicas son el paradigma más usual de las organizaciones fuertemente burocratizadas.

En otras ocasiones, buscando las razones últimas de la lenta adaptación al cambio de las Administraciones Públicas, se recurre a la descripción más o menos cruenta de las características de personalidad del funcionario tradicional. Resulta cuando menos curioso que en el ya citado Estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública, el elemento que alcanzara entre los expertos un mayor consenso en el ranking de los que previsiblemente

mente frenarían los cambios, fuera el de la "falta de motivación generalizada del personal al servicio de la Administración"(3).

Cabría quizás señalar aquí otros muchos factores que están en la mente de todos y que explicarían en parte los problemas detectados. Sin embargo, ante la necesaria brevedad de este escrito, quisiera centrarme en uno que en mi opinión es el origen de los demás. En la presentación de las 204 medidas contenidas en el Plan de Modernización se decía expresamente que "la Administración no se cambia por Decreto ni se transforma de la noche a la mañana. La modernización es un proceso gradual que exige constancia y perseverancia... La modernización tiende a un cambio de cultura administrativa centrada en la consecución de resultados y en el equilibrio de las relaciones coste-beneficio como elemento referencial básico"(4). Sin embargo, reconocido que, para que la modernización fuera duradera y eficaz, era necesario un cambio cultural en profundidad, se han puesto en marcha planes parciales cuya pretensión no parece ser otra que la de introducir cambios formales, aparentes o a lo sumo de procedimiento. No aparecen actuaciones cuyo objetivo central sea incidir en ese imprescindible cambio cultural.

Profundizando más en este aspecto, no podemos olvidarnos de algo que en muchas organizaciones determina poderosamente su configuración cultural: los esquemas de poder formal e informal que en ellas están instaurados. Mintzberg, contestándose a la pregunta de ¿por qué nos molestamos en estudiar el poder?, afirma que, aún reconociendo la trascendencia de otros factores, "el poder es un factor de gran importancia, que no puede ser ignorado por nadie que quiera comprender cómo funcionan las organizaciones y por qué actúan de la forma que lo hacen"(5). Ésta es en mi opinión la sustancia del problema. En términos de poder formal, ya apuntaba también el reseñado Estudio DELPHI que nos encontrábamos ante organizaciones en las que la complejidad de la jerarquía alcanzaba tales extremos, que la responsabilidad sobre las actuaciones estaba totalmente diluida. No me resisto a comentar, al menos de pasada, la "subversión" de conceptos que este hecho supone. Si entre las finalidades de la jerarquía de cualquier organización se encuentra la de actuar como mecanismo personal de coordinación y, por supuesto, la de identificar con claridad las personas encargadas de gestionar las anomalías cuando éstas se producen, resulta paradójico que sea precisamente ese mismo esquema jerárquico el que, por razones que sería difícil explicar con objetividad, se acabe convirtiendo con el tiempo en generador (más que gestor) de algunas de dichas anomalías. Como señalan Peters y Austin, "Demasiadas empresas sufren también de un número excesivo de niveles intermedios entre la base y el vértice de la pirámide. Es indispensable que este número sea reducido."(6). Por tanto, cabría preguntarse con cierta ingenuidad cuál es la misión de ese complejo entramado de "jefaturas", máxime si se tiene en cuenta la mínima expresión que alcanzan los fenómenos de descentralización en unas organizaciones tan burocratizadas, en las que la impersonalidad debería ser una obligación, y en las que el control normativo se instituye como la piedra angular del sistema. Si parece evidente que, por expresarnos con suavidad, ese esquema no resulta operativo, quizás la primera cuestión sería analizar el modo de desmontarlo. Aun siendo consciente de las tremendas dificultades técnicas e incluso personales que esto comportaría, resulta obvio que, expresándonos en términos figurados, podemos esforzarnos por ensanchar el diámetro de las "tuberías", pero si no somos capaces de reducir el recorrido del circuito, las averías, los atascos y las fugas seguirán teniendo una alta probabilidad de ocurrencia.

El problema del poder no se limita sin embargo al denominado poder formal. Si quisiéramos hacer una exhaustiva descripción de la coalición interna existente en muchas de nuestras organizaciones públicas, no podríamos dejar de entrar a analizar el denominado sistema político de influencia. Quizás como consecuencia de la maraña jerárquica anteriormente comentada, quizás por las rigideces del sistema de promoción, o por la desconexión entre rendimiento y retribución, lo cierto es que una parte importante de nuestros empleados públicos han aprendido a manejarse con cierta habilidad en el mundo del "sistema político" dentro de sus respectivas organizaciones. Entre los círculos viciosos de las burocracias identificados por Crozier, se aludía también a este tipo de comportamientos: "Un sistema de organización muy burocrático, donde la jerarquía sea patente y la delimitación de tareas precisa, es el que más se presta para que los poderes paralelos adquieran importancia"(7). Además, el atractivo que pudiera tener la colaboración en la consecución de los fines organizacionales formalmente establecidos no parece compensar con los esfuerzos incrementales que habría que realizar; entre otras razones, porque el denominado "complemento de productividad" está en la práctica reducido a su mínima expresión, haciendo saltar por los aires conceptos tan relacionados con la motivación como el de equidad percibida. Ante esto, y aprovechando las inevitables zonas de incertidumbre, los empleados optan en muchos casos por utilizar la organización para perseguir afanosamente sus objetivos personales, dejando en segundo término los de la organización.

Para la parte final de este trabajo, he querido dejar intencionadamente un extremo cuya importancia no se nos escapa y que está íntimamente conectado con lo anteriormente comentado. Todos los que en los últimos años se han dedicado a estudiar los resortes de la calidad, coinciden en que resulta ineludible obtener de la más alta dirección de las organizaciones un compromiso inequívoco con la excelencia. Si este no se produce, cualquier planteamiento que se haga en este sentido es rápidamente re-interpretado por los miembros de la organización como una moda pasajera cuya única pretensión es mejorar formalmente la deteriorada imagen actual de la Administración. Siguiendo a Peters y Waterman, "Lo crucial es el equipo que está en la cumbre. Los altos directivos son quienes deben dar el tono"(8). No entraré en la crítica fácil al comportamiento de la alta dirección; sin embargo, creo necesario resaltar un error frecuente: la preocupación por la gestión del corto plazo suele inhibir posicionamientos claros y rotundos en relación a valores como el de la búsqueda de la mejora continua. No se trata de afirmar que a nuestros responsables políticos al máximo nivel dentro de las distintas instancias de las Administraciones Públicas no les preocupe el problema. Con seguridad que sí. El problema es de escala de valores; es una cuestión de prioridades que no vale solucionar con planteamientos ambiguos. Como afirma el Profesor Díez de Castro, "la gestión total de la calidad total, para que sea posible, debe representar un cambio profundo en la cultura de las organizaciones, cambio que tiene que comenzar en la parte superior de la organización. Si aquellos que se encuentran en la cúpula de la organización no lo aceptan, no lo hacen suyo y simplemente lo toleran, la búsqueda de la excelencia será imposible" (9). Conviene por tanto conseguir de los ocupantes de estos puestos directivos, un profundo proceso reflexivo que les haga llegar al convencimiento de que la solución de los problemas cotidianos es desde luego una fórmula para ir sacando adelante las obligaciones derivadas de la misión asignada a sus organizaciones, pero que lo que la sociedad les reclama es antes que nada una nueva forma

de cumplir con esa misión. Se trata de utilizar planteamientos nuevos que les permitan dar cumplida respuesta a las nuevas demandas sociales, dotándose de organizaciones en las que el dilema de la delegación no sea tal dilema, y en las que exista una cierta seguridad de que todos perseguirán con intensidad los objetivos que tienen formalmente asignados. No estamos diciendo que se trate ahora de olvidar otros aspectos de la calidad como puedan ser la formación, la modernización de los métodos de trabajo o la mejora de las condiciones externas en las que los ciudadanos reciben los servicios. Lo que sí afirmamos, es que desde antiguo los que hacen avanzar a las organizaciones son aquellos que en ellas toman las decisiones o, más exactamente, los que en ellas poseen el poder. Puede suceder entonces que si no se cambian las estructuras de poder, acabe por no cambiar nada. Como señala el Profesor Ortigueira en relación al ápice estratégico y la línea media de la estructura: "En buena medida la excelencia organizacional depende de ellos, de su capacidad, de su competencia, de su talento."

REFERENCIAS

- 1.- M.A.P. "Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa". Madrid 1992. Pg.27.
- 2.- M.A.P. "La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública". Madrid 1992. Pg.96.
- 3.- M.A.P. "Estudio Delphi. La Modernización de los Procedimientos de Actuación en la Administración Pública". Madrid 1990. Pg.36.
- 4.- M.A.P. "Plan de Modernización de la Administración del Estado". Madrid 1992. Pg.15.
- 5.- MINTZBERG, H. "El Poder en la Organización". Ariel. Barcelona 1992. Pgs.1-2
- 6.- PETERS, T.- AUSTIN, N. "Pasión por la Excelencia". Folio. Barcelona 1993. Pg.319
- 7.- CROZIER, M. "El Fenómeno Burocrático" en "Lecturas de Teoría de la Organización.(I)". M.A.P. Madrid 1993. Pg 418.
- 8.- PETERS, T.- WATERMAN, R.H. "En Busca de la Excelencia". Folio. Barcelona 1992. Pg.332.
- 9.- DIEZ DE CASTRO, E.P. "Calidad Total: El Reto de la Excelencia en las Corporaciones Locales". Primeiras Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais. Xunta de Galicia. Consellería de Economía e Facenda. Santiago 1992. Pg.29.
- 10.- ORTIGUEIRA BOUZADA, M. "La Modernización de las Corporaciones Locales: Panorama Internacional". Primeiras Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais. Xunta de Galicia. Consellería de Economía e Facenda. Santiago 1992. Pg.305.

LA RECONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO

