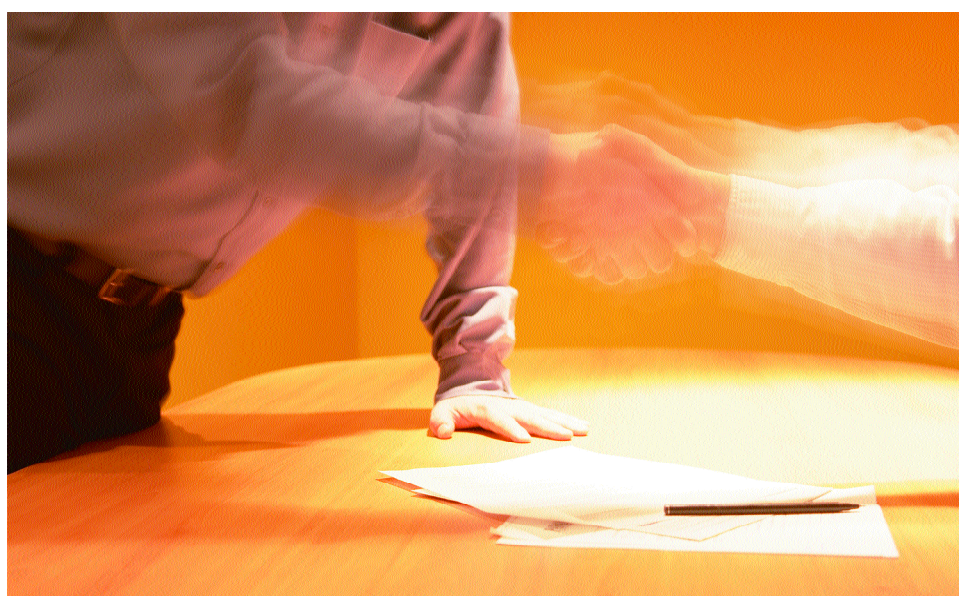


El reto de la “Nueva Gestión Pública” a través de un cambio basado en las personas



Pese a que la opinión de los ciudadanos sobre los resultados operativos de los servicios que prestan las Administraciones Públicas muestran una percepción favorable del avance obtenido en las últimas décadas –al menos eso dicen las encuestas del CISS–, la percepción social de la función pública, de los empleados públicos, sigue siendo bastante desfavorable.

El estereotipo del funcionario en el subconsciente colectivo lo presenta poco menos que como un parásito que –como refleja Forges en sus estupendas viñetas– realiza seminarios para aprender a dar palos al agua, un tipo insensible que ante un número inmenso de personas que hacen cola para ser atendidas se despacha su media hora jugando al Tute prevista por Convenio.

Sin embargo, las encuestas del CISS también señalan que esta mayoría estaría encantada con que su hijo/a fuera funcionario.

¿A qué se debe esta evidente contradicción?

Probablemente obedece a diversos factores, pero, fundamentalmente, creemos que al hecho de que la Administración no ha sabido dar una respuesta “emocional” a la evolución de las exigencias y expectativas de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos.

Ya no basta con implementar servicios públicos con la finalidad de cubrir la mayoría de las expectativas y exigencias sociales propias del Estado del Bienestar.

Es preciso que los usuarios de estos servicios “perciban” que la expectativa o necesidad que les lleva a relacionarse con una Administración Pública es cubierta de una manera satisfactoria, con calidad.

Así, por ejemplo, ante la necesidad de una intervención quirúrgica en una Institución Sanitaria Pública el resultado de su ejecución técnica por los especialistas será determinante para que el paciente valore positivamente el servicio, pero la permanencia durante un período largo de tiempo en lista de espera, o el trato impersonal de los profesionales sanitarios, también son factores importantes en la valoración final interna de esta experiencia.

Por ello, el reto de la Nueva Gestión Pública es –sobre todo– el reto que persigue maximizar, de forma equilibrada, las tres “e”: economía, eficacia y eficiencia, así como el incremento de la calidad, en la gestión pública.

Para llevarlo adelante será preciso que haya calado verdaderamente en el aparato administrativo la necesidad de cambiar la cultura burocrática tradicional hacia la cultura de la responsabilidad por los resultados, que los ciudadanos aprecien la implementación de técnicas gerenciales contrastadas y, que el nivel de transparencia de la gestión desarrollada haga desaparecer cualquier atisbo de duda sobre la credibilidad de los avances obtenidos.

LOS EFECTOS PERNICIOSOS DE LA CULTURA BUROCRÁTICA TRADICIONAL

Con el advenimiento de la democracia, la Administración pública española se centró primeramente en articular sus estructuras organizativas y en la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. Dio lugar a una cultura en la que primaba el principio de legalidad, frente a cualquier otra consideración.

Las políticas de ajuste presupuestario aplicadas como consecuencia de la crisis económica de los años 70 y 80, plantearon el reto de incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que se prestaban, propio del desarrollo del “Estado del Bienestar”, sin incrementar los recursos para ello.

Pero, en lugar de poner el acento en la planificación de la gestión y en la evaluación de los resultados obtenidos a fin de redimensionar la organización, se ha optado por controlar rígidamente el proceso inicial de asignación de recursos (la fase de negociación presupuestaria), y por restar autonomía a los centros gestores del gasto, que deben subordinar su actuación a las exigencias y criterios de los órganos rectores del presupuesto, omnipresentes en los distintos procedimientos, dando lugar a una enorme ralentización –burocratización– de los procesos de gestión.

Esta cultura ha favorecido en los centros gestores la despersonalización por la gestión desarrollada, al diluirse la responsabilidad de los resultados en la necesidad de cumplir con las exigencias de otros órganos ajenos a su gestión. Cuanto más se controla, el órgano supervisado desarrolla menos sus competencias de auto-dirección y auto-motivación.

Desde finales de los noventa, la política de estabilidad presupuestaria derivada del proceso de consolidación de la UE y las últimas normas presupuestarias mantienen el reto de la eficiencia y eficacia. Las últimas reformas en el ámbito de la gestión económico financiera de las Administraciones públicas inciden en la necesidad de permitir una mayor autonomía de gestión combinada con la exigencia de una mayor responsabilidad de los gestores.

En síntesis, podríamos decir que la “nueva gestión pública” no trata de minusvalorar el principio de la legalidad en la gestión, sino de que los otros principios expuestos (economía, eficacia, eficiencia y calidad) adquieran la misma relevancia que éste. Las iniciativas de gestión no sólo deben ser legales, sino que, para justificar su existencia, también deben ser eficaces y eficientes.

Sin embargo, continúa sin producirse la acomodación de la cultura administrativa actual a la cultura “deseada” que plasman las normas administrativas.

PARADIGMAS PARA EL CAMBIO

1. La necesidad de revalorizar el papel de la Planificación estratégica y la dirección por objetivos

Es hora ya de remover los obstáculos para que el discurso político que señala la necesidad de planifi-

car, de una administración receptiva que recoja las demandas de los ciudadanos a la hora de idear sus políticas, de una gestión proactiva, que permita anticipar soluciones a los problemas antes de que éstos se produzcan y de la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos y metas planificados, se convierta en acción.

La adopción de la filosofía de la dirección por objetivos no es una opción para las Administraciones Públicas, sino un imperativo legal derivado de la Ley General Presupuestaria, que declara que la actividad económico-financiera de las mismas tiene como fines el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados¹.

La programación presupuestaria por objetivos hasta la fecha ha dejado mucho que desear. En este contexto, si de verdad se quiere influir en la transformación de la organización administrativa actual, se debe comenzar por el establecimiento de una metodología común para la planificación estratégica, que haga realidad la dirección por objetivos y la evaluación de los resultados.

Resulta por tanto preciso que los objetivos a conseguir, además de encontrar respaldo en un diagnóstico previo, se expresen en términos de resultados y no como metas genéricas; que se desagreguen en las acciones a seguir, los medios necesarios para ello y –sobre todo– los indicadores que se utilizarán para medir los resultados.

¡Los indicadores de gestión son la clave!

Ciertamente, el establecimiento de un sistema de indicadores no es una cuestión exenta de dificultades:

En primer lugar, será preciso vencer cierta resistencia de los centros gestores a su establecimiento basadas en la percepción de que los mismos redundarán en una mayor vigilancia. Para ello, es preciso reforzar la idea de su fin constructivo: el establecimiento de los indicadores de gestión tiene como finalidad contribuir a la mejora de la gestión pública. Responden a la máxima: “Lo que no se mide no se puede gestionar”.



También la dirección política puede mostrar ciertos recelos en caso de no tener un compromiso sincero con el principio de transparencia. La información que suministran los indicadores de gestión sobre la marcha de la organización puede ser considerado un potente instrumento de control político.

Asimismo, existen dificultades para medir los resultados (outputs) de la gestión pública, derivados de la complejidad para calcular ciertos costes, y porque, en la mayoría de los casos, no basta con tener en cuenta la cantidad de los bienes o servicios prestados, sino su calidad expresada a partir de la evolución en el tiempo de la percepción de los usuarios, lo que incorpora complejidad y coste al proceso.

No obstante lo anterior, sin un sistema de indicadores de gestión que proporcione información sobre el nivel de consecución de los objetivos propuestos, será imposible saber si los estamos cumpliendo o si debemos adoptar medidas para corregir desviaciones. En definitiva, son un elemento substancial para el proceso directivo.

2. La revalorización del control de gestión en la Administración Pública

Al hilo de lo expuesto, resulta preciso implementar un nuevo modelo de control interno de la ges-

¹ Art. 69.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

tión, que revalorice esta función. La acepción predominante en la cultura administrativa tradicional del control, entendida como proceso de “verificación” o “examen” de lo realizado por otro, centrado en los aspectos normativos, debe dejar paso a otra concepción del control, como función directiva, que trate también de:

- evaluar, medir, la evolución de la actividad desarrollada,
- analizar las relaciones de causa-efecto y
- proponer las medidas oportunas para mejorar su eficacia y eficiencia.

El nuevo marco normativo económico financiero de las Administraciones Públicas apoya esta visión al revalorizar la importancia de los principios de eficacia, eficiencia y calidad en la gestión pública e incidir especialmente en el desarrollo de la dirección por objetivos y en la responsabilidad por la gestión efectuada. El “control financiero permanente” previsto en la Ley General Presupuestaria parece ser el marco más adecuado para desarrollar este “control de gestión”. La “función interventora” tradicional, al otorgar primacía al principio de legalidad, parece quedarse corta para este reto.

Por tanto, se debe tratar de acomodar la función del control interno de la gestión a este nuevo contexto, de manera que su ejercicio sea especialmente inductivo de los principios que aquí se exponen, a fin de contribuir a hacer permeable el sistema para los mismos.

3. La función de recursos humanos como función directiva de carácter estratégico. La gestión del capital intelectual para incrementar el valor de las organizaciones públicas

Dirigir cualquier organización es, en definitiva, dirigir personas. La gestión de los recursos humanos de la organización tiene una dimensión estratégica que no acaba de calar en la cultura de las organizaciones públicas.

Desde las últimas décadas del siglo XX se asiste a una profunda transformación de los principios que guían la moderna gestión de las organizaciones empresariales, en la que el “factor humano” de las

mismas adquiere un papel cada vez más importante. Una vez que “el conocimiento” ha sido reconocido como el factor de producción más importante, las organizaciones modernas comienzan a considerar a la tarea de administrar el “capital intelectual” como una de sus prioridades principales.

En síntesis, podríamos decir que se está desarrollando un nuevo enfoque de las relaciones laborales, en el que el compromiso del empleador de abonar un salario a cambio de la fuerza de trabajo ha basculado hacia el compromiso de contribuir al desarrollo integral, profesional y personal, de los trabajadores; y a esta conclusión se llega, básicamente, por haberse advertido de que afecta favorablemente a los resultados de la organización y hace sostenible en el tiempo el incremento del valor de la misma, además de, por qué no, por otras razones basadas en la ética y el humanismo.

En la era del capital intelectual el estilo de dirección de “orden y mando” no sirve. Si la organización está tan interesada en aprovechar las mejores cualidades de sus trabajadores como ellos mismos, se impone un liderazgo que sea capaz de motivar a las personas, de implicarlas en los objetivos de la organización, basado en la ética, en la comunicación permanente y en la utilización de las habilidades propias de la inteligencia emocional.

En consecuencia, una cultura corporativa basada en la denominada “gestión del capital intelectual” y apoyada en un sólido liderazgo ético es el reto a alcanzar por las organizaciones en el siglo XXI, y la gestión pública no debe estar ajena a ello. Debemos tener imaginación para adaptar nuestras normas, estilo de dirección y procedimientos de gestión a este modelo y permanecer atentos a los cambios.

En este proceso de transformación la función de Recursos Humanos debe considerarse como motor del cambio, dado que son las personas las que llevan a cabo los avances, los logros y los errores de las organizaciones. La convicción creciente de que el potencial humano es el aspecto esencial para el éxito organizacional nos conduce hacia una realidad que demanda de forma acelerada una gestión profesio-

nalizada en la que se consideren los avances producidos en la actual gestión de los recursos humanos y las organizaciones.

El enfoque de la gestión del conocimiento no se desarrolla con la mera implementación de sistemas de información y comunicación, sino a través de las personas: Se trata de un cambio fundamentalmente cultural. La organización debe incentivar los valores propios de este enfoque, favoreciendo la donación de conocimientos de los empleados, las comunidades de prácticas, el aprendizaje continuo. Los sistemas tecnológicos serán el medio para recoger y gestionar los frutos.

Hoy, sin duda, predomina una visión excesivamente financiera de la gestión de los Recursos Humanos, en la que los gastos de personal se perciben como un "coste". Sin embargo, una parte muy substancial de los mismos debería de entenderse como una auténtica "inversión de capital".

4. Planificación de recursos humanos alineada con la planificación estratégica

Con cierta frecuencia se vierten opiniones en los medios de comunicación sobre la existencia de un número excesivo de empleados públicos en tal o cual Administración; insertándose cuadros en los que se señala la evolución expansiva del número de efectivos a su servicio. Sin embargo, he comprobado que en ninguna ocasión se acompañan esas opiniones con un análisis que evidencie la pérdida de eficiencia en la prestación de dichos servicios. A mi juicio, cualquier opinión de ese tipo debemos considerarla un mero ejercicio de adivinación esotérica carente de rigor.

Las necesidades de personal, tanto desde el punto de vista cuantitativo (cantidad de recursos humanos) como cualitativo (características de los mismos), vienen condicionadas por el despliegue estratégico de la organización: es lo que se conoce como la "alineación" de los objetivos del área de recursos humanos con los objetivos estratégicos de la organización.

Para evaluar el funcionamiento y utilidad de los órganos y unidades, resulta preciso, por tanto, desarrollar el proceso de planificación estratégica. Dicho de otra manera, ¿para saber si el avión tiene suficiente combustible necesitaré primero conocer cuál va a ser su plan de vuelo!

Una vez estén determinados los objetivos y analizadas las posibles alternativas de actuación es cuando resultará posible verificar si la cantidad y calidad de los recursos humanos de las que disponemos son adecuadas para llevar a cabo los objetivos o si, por el contrario, necesitaremos poner en marcha políticas de selección y reclutamiento, de redistribución interna o de formación.

Esta es la única manera de proceder a una revisión periódica de las estructuras existentes, depurando duplicidades, recortando excesos y cubriendo las deficiencias que pudieran existir², a fin de garantizar la continua adaptación de la organización a las necesidades reales.

Frente al inmovilismo actual de las estructuras organizativas resulta preciso configurar entornos flexibles, en los que los órganos surjan, se modifiquen y desaparezcan rápidamente, según se necesiten, que sean ágiles, que no dupliquen sus servicios con otros, y que respondan a los recursos que emplean.

5. La necesidad de una nueva política retributiva para los empleados públicos

Podemos empapelar las oficinas con grandes carteles sobre nuestro compromiso con la calidad y con la orientación al logro. Perderán toda credibilidad si la política retributiva no contempla ningún incentivo vinculado a ello, o si los instrumentos reputados como incentivos en realidad no cumplen esa función.

Ciertamente, las teorías clásicas sobre la motivación (Maslow, Herzberg,...) atribuyen un papel secundario a la retribución como elemento motivador, que contrasta fuertemente con la percepción de los efectos que produce la aplicación de las políticas retributivas en la realidad; lo que ha dado lugar a la revisión del citado marco teórico.

² Mediante la reordenación y redistribución de efectivos, desde Departamentos excedentarios a los deficitarios.

Es verdad que la gente no se mueve exclusivamente por el dinero, pero cobrar lo mismo con independencia de la productividad que se demuestre es francamente desmotivador e induce a obtener bajos niveles de resultados. “Cualquier proyecto de cambio está condenado al fracaso si la política retributiva conspira contra él”, leía recientemente de un experto en dirección empresarial.

En consecuencia, el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño, al que se vincule una parte importante de la retribución, debería ser una de las medidas más urgentes que debería adoptar cualquier Gobierno para incidir eficazmente en el desarrollo de la cultura de la responsabilidad.

En este marco, resultará básico que los empleados públicos desarrollen la convicción de que a mayor esfuerzo se mejorarán los resultados, y mejorando el nivel de cumplimiento de objetivos obtendrán una mayor recompensa. Esta recompensa debe ser importante en su escala de valores y equitativa con relación a la obtenida por el resto de trabajadores en función de sus respectivas aportaciones.

Hoy en día, obviar las ventajas de la utilización de la política retributiva como elemento motivador de la productividad resulta poco menos que imperdonable.

6. La implementación de la gestión por competencias en la función pública

El concepto de “competencia”, que empezó a ser utilizado en los años 70, tras las investigaciones realizadas por David McClelland, al tratar de demostrar la insuficiencia de los tradicionales test de inteligencia y pruebas basadas en la verificación de los conocimientos adquiridos para predecir un alto rendimiento en el trabajo, se encuentra en la actualidad muy generalizado en el entorno laboral.

La competencia se define como una capacidad laboral, susceptible de medición, necesaria para desarrollar eficazmente una actividad laboral. Está conformada por conocimientos, habilidades y com-

portamientos que los trabajadores deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos.

Hoy en día está fuera de duda la importancia de las actitudes, de los comportamientos, en el entorno laboral para desarrollar eficazmente las tareas encomendadas. Sin embargo, pese a este reconocimiento, la función pública no suele incorporar la valoración de las actitudes, valores y comportamientos a la hora de seleccionar, promocionar, formar o incentivar al personal a su servicio.

La inexistencia del enfoque de la gestión por competencias en la selección y promoción de los empleados públicos ha dado lugar a que, en muchas ocasiones, las personas elegidas para desempeñar los puestos hayan acreditado la mejor puntuación que el resto de los aspirantes en la posesión de los conocimientos, experiencia y habilidades requeridas, pero no de las actitudes y valores necesarios para el desempeño con éxito de la función.

En muchas ocasiones las quejas de los usuarios de los servicios encuentran causa en malas actitudes demostradas por empleados que no reúnen determinadas competencias necesarias al perfil del puesto que desarrollan. También son frecuentes las quejas internas sobre la falta de calidad directiva de determinadas personas que ocupan puestos directivos.

El desempeño eficaz de un puesto de trabajo pasa, desde luego, por la preparación académica, los conocimientos, la experiencia y habilidades, pero también por una serie de actitudes, comportamientos y valores cuyo perfil es preciso identificar para cada puesto en concreto.

CONCLUSIÓN: UN PROCESO DE CAMBIO BASADO EN LAS PERSONAS

Analizadas los efectos perniciosos de la cultura burocrática tradicional y los nuevos paradigmas a adoptar, concluimos albergando la esperanza de que este cambio se produzca focalizándolo en las personas, en los empleados públicos, que son los que, en definitiva, lo deben hacer posible.

Para poner en marcha el proceso de modernización o cambio, sus promotores, las personas que ejercen el liderazgo organizacional, deben haber sido conscientes de la necesidad de cambiar, de que la cultura imperante en la organización no es la ideal, al obstaculizar la consecución de los fines previstos y en consecuencia, comprometerse con el cambio.

La articulación combinada de los paradigmas y enfoques expuestos generarán la ilusión necesaria para sostener la inercia del cambio, que conducirá, con toda seguridad, a realzar la legitimación de la existencia del sector público y a la percepción de una gestión pública útil y altamente profesionalizada.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA): "Indicadores de gestión para las entidades públicas". *Documento nº 16*, 1997.

Arenilla, Manuel: "Por qué fracasan las reformas administrativas". Ponencia en Seminario sobre *Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública*, (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).

Brooking, Annie: *El capital Intelectual*. Ediciones Paidós, 1997.

Collado, Pablo: "La dirección estratégica de las personas en el contexto actual". Ponencia en Seminario sobre *Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública*, (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).

López He mández, Antonio: "Indicadores de Gestión y el control de eficiencia del sector público". Ponencia en Seminario sobre *Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública*, (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).

Marelli, Anne: *Introducción al análisis y desarrollo de modelos de competencias*, (2000)

Martín Castilla, Juan Ignacio: "Instrumentos de modernización (calidad) en la Administración Pública". Ponencia en Seminario sobre *Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública*, (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).

Mendoza Mayordomo, Xavier: "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. *Revista Vasca de Economía* nº 26.

Mora Corral, A. y Vivas Urrieta, C.: *Nuevas herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral*. AECA, 2001.

Rodríguez Serrano, Juan Carlos: *Gestión y valoración del puesto de trabajo*. Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Formación de Postgrado.

Spencer, L.; McClelland, D.: *Competency Assesment Methods: History and State of the Art*, (1984).

Stewart, Thomas A.: *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*, Ed. Granica S.A., 1998.

Valero Iglesias, Javier: *Revista Documentación Administrativa* nº 223 (julio-septiembre 1990).

Vroom, V.: *Motivación y Alta Dirección*, (Ed. Trillas); *El nuevo liderazgo*, (Ed. Díaz de Santos, 1990).