

Excelencia y creación de valor para una gestión pública inteligente

Excellence and value creation for Smart Public Management

Antonio Díaz Méndez

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid
Master en Dirección Pública por ESADE
Funcionario del cuerpo técnico superior de Administración Local
Director Estudios, Estrategia y Formación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
adiaz@femp.es

Laburpena: Zerbitzuan bikaintasuna eta herritarrentzako balioa sortzea dira administrazio publikoaren legitimitatea berriz lortzeko eta kudeaketa adimentsua antolatzeko bideak. Krisiak astindutako garai historiko honek, hain zuzen, administrazioa eraginkorragoa izateko aukera dakar.

Kalitate demokratikoa eta zerbitzuaren kalitatea, horra hor txanponaren bi aldeak, sistema publikoan beharrezko den konfiantza sortzeko gai biak ere.

«Kudeaketa publiko adimentsua» kontzeptuarekin, sektore publikoari buruzko diskurtsoa gainditu, eta balioa sortzeko gai den administrazioa aurkezten du, honako bereizgarriekin jardun behar duena: lidergoa, produktibitatea, gardentasuna, gobernu ona edo berrikuntza.

Azken batean, «Administrazio adimentsua» proposamen berria da, planteamendu iradokitzailea XXI. mendeko administrazio publikoarentzat.

Hitz gakoak: Kudeaketa Publiko Adimentsua; Kalitatearen kudeaketa; Balio publikoa sortzea; Aldaketa kudeatzea; Gobernantza; Zerbitzu Publikoak.

Resumen: La excelencia en el servicio y la creación de valor para los ciudadanos son los caminos para revalidar la legitimidad de Administración Pública y lograr articular una gestión inteligente. La actual etapa histórica marcada por la crisis, supone una oportunidad para mejorar su eficiencia.

Calidad democrática y calidad de servicio se presentan como dos caras de una misma moneda capaces de generar la confianza necesaria en el sistema público.

Con el concepto de «*Gestión Pública Inteligente*», se rompe con el tradicional discurso pesimista sobre lo público, para presentar una administración capaz de generar valor, definiendo los rasgos que la han de caracterizar a partir de intervenciones en ámbitos como: el liderazgo, la productividad, la transparencia, el buen gobierno o la innovación.

En definitiva, con «Administración inteligente» nos encontramos ante una propuesta novedosa, un planteamiento su-gerente para la Administración Pública del siglo XXI.

Palabras clave: Gestión Pública Inteligente; Gestión de Calidad; Creación de Valor Público; Gestión del Cambio; Gobernanza; Servicios públicos.

Abstract: Service Excellence and creation of value for citizens and stakeholders are ways to restore and increase legitimacy of Public Administration and to develop smart management tools. The current historical context, featured by economic crisis, creates an opportunity to improve efficient Public Administration. Democratic quality and service quality are two sides of the same token. They are able to generate trust in public organizations and public services. The concept «Smart Public Management» breaks the traditional pessimist speech about public service, presenting a Public Administration which creates added value for citizens. It defines the main features of public intervention regarding: leadership, productivity, transparency, good governance and innovation. Summing up, «Smart Public Management» is a new proposal and an attractive approach for XXI Century Public Administration.

Keywords: Intelligent Public Management; Quality Management; Creating Public Value; Change Management; Governance; Public services.

Sumario

I. La gestión pública actual: calidad democrática y calidad de servicio.—II. Creación de valor público y modelo de bienestar.—III. Calidad y excelencia: por una gestión pública inteligente.—IV. La innovación: elementos para un marco específico para la Administración Pública.

I. La gestión pública actual: calidad democrática y calidad de servicio

La tendencia consolidada en la pérdida de confianza de los ciudadanos españoles en la política¹, reflejada en los indicadores del Barómetro del CIS sobre situación política, pueden traer como consecuencia un paulatino desprestigio del sistema democrático que, en todo caso, ya comienza a apuntarse en forma de una cierta pérdida de legitimidad de «lo público» (gráfico 1).

Si bien es cierto que la pérdida de confianza del ciudadano en las instituciones se extiende por todo occidente, como bien apuntan diferentes autores² (Gil Calvo, Villoria, 2010), en el caso español se pone de manifiesto con la aparición, en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de la «clase política» como tercera preocupación o problema per-

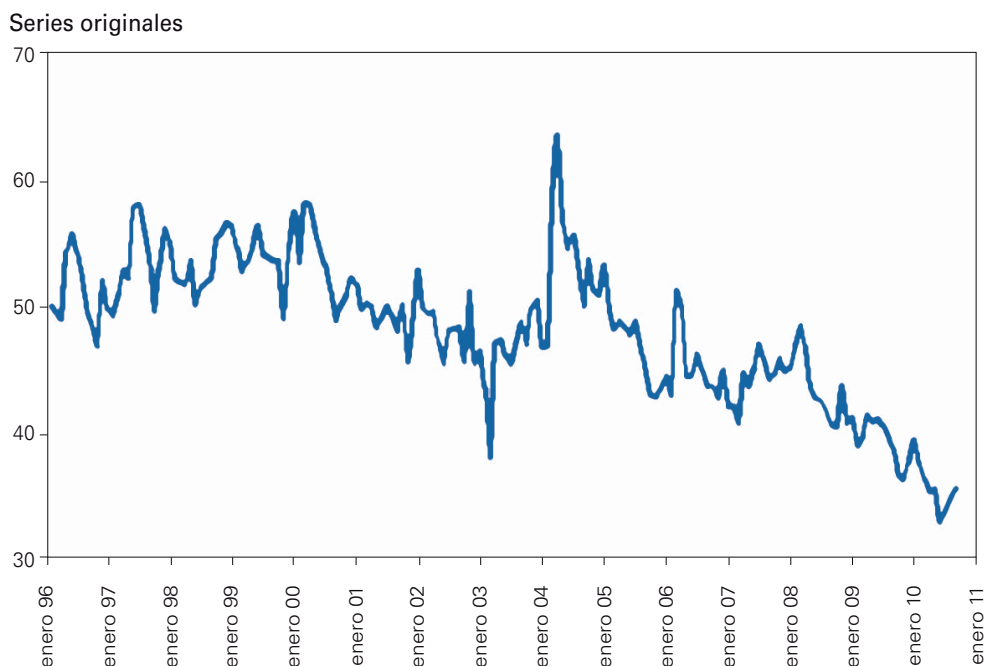
cibido por los ciudadanos, tras el «empleo» y la «situación económica», si bien a notable distancia de estos en cuanto a porcentaje³.

La pérdida de legitimidad de lo público, aparece como una consecuencia de lo anterior pero formando parte de una corriente de discusión más de fondo, teñida a veces de un fuerte componente ideológico, en torno a la dicotomía entre «lo público» y «lo privado». Un debate agudizado por las consecuencias de la crisis y el correspondiente periodo de ajuste que vivimos.

La primera reflexión que habría que apuntar en este contexto, es que la pérdida de prestigio y legitimidad del ámbito público arrastra de manera similar tanto a la «clase política» como a la denominada «clase funcionarial», es decir, acaba afectando de manera parecida a los políticos, a los funcionarios y al conjunto de empleados públicos.

Gráfico 1

Evolución confianza política (1996/2010). Barómetro CIS



Series originales indicadores barómetro CIS.

De ahí que lo que vienen apuntando las encuestas del CIS sobre ese descrédito de la política, venga ratificado y confirmado por la extrema complacencia con que la ciudadanía ha vivido el duro ajuste salarial a los funcionarios públicos, reflejada también en el apoyo mayoritario a esa medida en diferentes encuestas, y manifestada asimismo en cierto modo en la *tibiaza* de las iniciativas de respuesta y contestación a esas medidas, incluso entre los propios funcionarios, donde la sensación más extendida es la de «desanimo» o «resignación», más que la de «rebeldía».

Los resultados a partir del último barómetro del CIS, inmediatamente posterior a la reforma laboral en España y tras dos huelgas que afectaron primero a los empleados públicos y después a la generalidad de los trabajadores, han venido a confirmar un aumento de la preocupación de los Españoles por el desempleo, que es el problema más importante a juicio del 74% de los encuestados. Además el 70% de los españoles continúa considerando la situación económica como mala o muy mala y sus expectativas para el 2011 continuando siendo pesimistas en algo más del 75% de los casos. Además el 63% de los españoles siguen considerando que la situación política es mala o muy mala, sin que sus expectativas futuras difieran mucho de este planteamiento.

Aunque es difícil avanzar conclusiones acerca del futuro de los acontecimientos, la situación social continúa siendo de cierta resignación ante la reforma y no parece que la conflictividad social vaya en aumento mientras se mantengan unas prestaciones básicas (fundamentalmente la prestación por desempleo). Sin embargo, las clases medias comienzan a percibir muy nítidamente el decrecimiento de sus posibilidades económicas y una merma en su nivel de vida, lo que, a medio plazo, puede acrecentar el conflicto notablemente.

Lo que parece estar ocurriendo es que este contexto de «desprestigio de lo público» afecta tanto a los políticos como a los funcionarios, o dicho de otro modo, que los políticos y funcionarios navegamos claramente en «el mismo barco» de la gestión pública e institucional del país, y que por tanto las medidas que afectan a unos, acaban afectando a los otros. Así, los planes de austeridad —que no son planes de modernización ni de reforma, sino únicamente de austeridad—, lo han reflejado con toda claridad, impactando, si bien de una manera diferente, en ambos colectivos. Hay que recordar que el ajuste salarial ha afectado a los responsables políticos (con bajadas entre un 5 y un 15%), a los directivos (entre un 5 y un 10% aproximadamente) y al conjunto de funcionarios públicos (5%).

Esta reflexión nos lleva también a considerar la calidad democrática y la calidad de servicio como las

dos caras de la misma moneda de la gestión pública, con lo que el necesario «regreso de la política» por el que abogan algunos autores (Inerarity, 2010) pasaría necesariamente por un fuerte impulso de renovación y cambio, tanto en lo que se refiera a la calidad democrática y formas de ejercer el gobierno (el buen gobierno), como a la calidad, eficiencia y creación de valor en el funcionamiento de los servicios públicos: esto es, lo que algunos llamaríamos una *gestión inteligente de lo público*⁴, soluciones racionales, novedosas y a ser posible alejadas de dogmatismos de uno y otro signo.

Efectivamente, el contexto de crisis y ajuste actual, lleva a los gobiernos europeos en este momento a dar la máxima prioridad a la reducción del déficit público, para poder estimular y asentar sobre bases sólidas el crecimiento sostenible de la economía europea.

La crisis nos remite al sistema económico-financiero global, con cambios profundos en el escenario mundial, aparición con fuerza del liderazgo chino en el tablero internacional, junto al sudeste asiático y las economías emergentes de Brasil y América latina, lo que conlleva una pérdida de peso absoluto y relativo de Europa, y una mayor vulnerabilidad europea ante los mercados y en el contexto mundial.

A esto habría que añadir importantes consideraciones de índole demográfica, con repercusión en piezas claves del estado de bienestar —sistema de pensiones— especialmente en el caso de España.

Todo ello nos lleva inexorablemente a la aparición en el debate público de un replanteamiento y ajuste de papel del estado, y del conjunto del sistema de gobernanza, que adolece de déficits notorios ante los mercados y ante los propios ciudadanos, lo que está también en las raíces de la desafección ciudadana que venimos comentando.

Ante esto no cabe la vuelta atrás, a planteamientos «neoliberales» y modelos de gestión ya probadas y fracasados en parte en los años 80 en Reino Unido y otros países, con notable deterioro de algunos servicios públicos básicos, dado además que estas políticas en nuestro país están también en el origen de la crisis, como pone en evidencia nuestra peculiar burbuja inmobiliaria, cuyos antecedentes inmediatos, entre otras causas, habría que buscar en la ley liberalizadora del suelo de 2004, sino que las soluciones más bien deberían apuntar en otras direcciones.

Tampoco vale la vuelta sin más al reforzamiento de la burocracia o la tecnocracia estatal, según una visión tradicional de la relación entre estado y mercado o a la exclusiva apelación a la mano dura con leyes y normativas que luego no se pueden cumplir, por mucho que pidamos «sangre, sudor y lágrimas» a contri-

buyentes y ciudadanos. Los límites e ineficiencias de las políticas «tradicionales de bienestar» también los hemos podido descubrir y contrastar en esta y anteriores crisis fiscales, por lo que la salida parece pasar por la innovación y la mirada al futuro, y no al pasado, pues seguramente lo que está hoy en crisis o en peligro es el modelo de bienestar, tal y como lo conocemos, y probablemente lo que nos estamos jugando es su mantenimiento y perduración, necesariamente sobre nuevas bases, para las generaciones futuras.

Una y otra vez suelen creer los gobiernos que con hacer leyes y normativas solucionan los problemas, sin caer en la cuenta de que las leyes, separadas de la capacidad de gestión y financiación, caen muchas veces en saco roto, contribuyendo así a aumentar la percepción de escasa eficacia de lo público y del conjunto del sistema democrático, y por ende a la desafección citada.

Hay un claro efecto perverso de los parlamentos que asimilan el dato de «elaborar más leyes» a una mayor eficacia o eficiencia del sistema, sin considerar en ningún momento ni la calidad de las leyes ni en ocasiones su grado de «aplicabilidad», lo que demuestra claramente un déficit de calidad en la legislación.

Es preciso articular de manera diferente y con más inteligencia la relación entre legislación y gestión. Un buen ejemplo de «laboratorio» lo constituye la ley de dependencia, por una parte concebida con un modelo de implantación gradual y en fases vinculadas a las posibilidades reales de financiación, pero por otra está sirviendo para poner en evidencia los déficits de nuestro sistema de Gobernanza, por el desajuste en su aplicación en las diferentes comunidades autónomas

Por eso apelaremos a una gestión alejada de dogmas y aprioris ideológicos, lo que va a necesitar, entre otras cosas, racionalizar, objetivar, medir, rectificar, y sobre todo evaluar permanentemente sus resultados, por instituciones o entidades con un cierto nivel de independencia o autonomía respecto a las áreas de gestión gubernamentales, a través de organismos como el propio CIS o la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de las Políticas y Servicios públicos (AEVAL). En este mismo sentido habrá que constatar y acumular evidencias sobre la evolución de la calidad democrática, la transparencia y el buen gobierno (Ej. los índices de transparencia o corrupción) si nos planteamos en serio recobrar la confianza perdida en los políticos y las instituciones.

Ni el gobierno solo, ni el mercado solo van a aportar la solución, sino, como casi siempre, una sabia combinación de ambos elementos y de la sociedad civil, una sociedad civil que mientras tanto se articula

y funciona cada vez más en redes sociales y de todo tipo, apuntando hacia nuevos modelos de acción y relación, de Gobernanza, lo que precisa de *sistemas más inteligentes y flexibles de gobierno de lo público*. Necesitamos más gobierno y mejor Gobernanza.

II. Creación de valor público y modelo de bienestar

El Modelo Social Europeo, en sus diferentes versiones nacionales, está sometido a un proceso de reestructuración profundo. Los diferentes planes de reforma se vienen aconteciendo con un marcado carácter rupturista.

Así, el ministro británico de Economía, George Osborne, presentó el mayor programa de recortes presupuestarios del Reino Unido en décadas, y sus objetivos explícitos fueron la reducción del mayor déficit estructural de Europa, la protección a los más vulnerables y el encauzamiento de la economía hacia el camino de la recuperación y la estabilidad. Estas medidas, que confían en reducir la deuda del país hacia el año 2015 suponen, de acuerdo a las previsiones de la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria que pueden eliminarse 490.000 puestos de empleo en el sector público en los próximos cuatro años.

La importancia de la medida pone en buena parte en entredicho un modelo de sociedad diseñado por el gobierno Blair y que con la denominación de Tercera Vía, supuso un intento de conciliar las políticas de liberalismo económico con la protección social durante los noventa⁵.

En este momento, se estaría planteando abiertamente un claro retroceso en las bases, fundamentos e instrumentos de ese sistema de bienestar, tal y como se había consolidado tras la segunda guerra mundial, a través de dos dinámicas paralelas: de una parte disminución de la intensidad protectora de los mecanismos públicos (con reducción del gasto social y público por habitante respecto del PIB), y cambio institucional hacia una extensa privatización y mercantilización de los mecanismos de bienestar social. Esa «racionalización», con recorte y reducción de derechos sociales, implicaría una erosión de las bases sociales de dicho estado de bienestar y de sus funciones clásicas de seguridad colectiva, solidaridad institucional y redistribución.

Desde otro punto de vista, se trataría más bien de apuntalar ese modelo a través de una reforma y modernización profunda, asumiendo cambios radicales vinculados a mejorar la eficiencia del modelo y el aporte de valor para los ciudadanos o para determinados segmentos sociales, por lo que nos interesa plan-

tear la reflexión precisamente en los fundamentos de la creación de valor por parte del sistema público.

Podríamos decir que el valor público es el «*valor agregado que produce el sector público*», desde el punto de vista de los «beneficios percibidos» por la comunidad y los ciudadanos, así como por los usuarios directos o consumidores de los servicios o prestaciones públicas, y descontando necesariamente la *percepción sobre los costos* en los que se incurre, ya que ésta ecuación *coste/beneficio* está muy presente en la consideración de los ciudadanos —especialmente de las clases medias— y del conjunto de la sociedad sobre lo que crea y no crea valor público.

De forma más precisa, «el valor público se refiere al valor creado por el estado a través de leyes, regulaciones y otras acciones o prestaciones. En una democracia, este valor está definido en última instancia por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados por las decisiones de los políticos electos» (Nelly y Muers, 2003).

Es por ello, que finalmente, como señalan los expertos «**la negociación, deliberación y el acuerdo político** son la única manera que las sociedades democráticas tienen para establecer acuerdos sobre qué es más valioso para la sociedad en su conjunto» (Moore, 1998).

Los mecanismos de creación de valor y de beneficios públicos pueden darse a través de diferentes productos o servicios (infraestructuras básicas, parques, recogida de residuos, servicios sociales, educativos,...), también a través de impactos o resultados de las políticas públicas (reducción de accidentes de carretera, reducción de tasas de mortalidad por tabaco,...) o simplemente por la generación de confianza (con leyes y regulaciones estables, con información veraz —en crisis sanitarias o emergencias—, en políticas de seguridad ciudadana ...), que se acrecienta si hay una percepción de eficacia y eficiencia, de transparencia, integridad y ética en las distintas actuaciones públicas.

En cuanto a los costos, también podemos hablar de unos costos claramente monetarios o financieros (impuestos, tasas, multas, costes de personal funcional y político), como otros mucho más difíciles de monetarizar (pérdida de confianza, pérdida de libertad). Por tanto habrá unos costes directos, otros indirectos y finalmente, también habría unos costes de oportunidad, en cuanto a las posibles alternativas de gasto, es decir, qué se podría haber hecho alternativamente con los recursos utilizados.

Por tanto, el concepto mismo de creación de valor público, debe estar y está intrínsecamente some-

tido a debate y revisión permanente, y a la necesidad de adaptación e innovación, aunque solo fuera por las novedades legislativas (por ejemplo, la directiva europea de servicios, o la ley de acceso electrónico de los ciudadanos, obliga a un debate y posicionamiento cuasi permanente sobre las propias prioridades).

En época de crecimiento y «vacas gordas» se había obviado o rehuido este debate, siempre incómodo para los responsables políticos, para no *molestar* a ningún colectivo, pero necesariamente en la *era de austeridad calvinista* en la que acabamos de entrar quizás por un largo periodo, se hace necesario abordar de frente estas cuestiones:

¿Qué es lo que crea o no crea valor público en cada caso? ¿Para quién o quienes se está creando valor en cada momento? ¿Para qué otros colectivos o individuos podíamos estar creando o añadiendo valor?

Tanto en la parte de «los beneficios» (a quien beneficia o añade valor el servicio), como en el de los costos (cuanto y quienes lo sufragan), el debate tendrá que ver con las «preferencias públicas» que se generan en procesos deliberativos colectivos (grupos de interés, medios de comunicación, etc) y con las «preferencias privadas» expresadas directamente por los grupos o colectivos de usuarios/clientes o beneficiarios directos de esos servicios públicos, establecidos en muchas ocasiones como «grupos de presión».

Necesariamente tendremos que aplicar principios y metodologías de gestión más finas y avanzadas que las actuales, para dilucidar y definir en cada caso el catálogo adecuado de oferta de servicios públicos, atendiendo a los resultados de la ecuación coste/beneficio producto del debate anterior.

Veamos un ejemplo: parece evidente, aunque no siempre —o casi nunca— se pone en valor que buena parte de los éxitos actuales del deporte español están sustentados en la gran apuesta por fomentar los deportes de base realizada desde las Administraciones Públicas, especialmente los municipios españoles en los últimos 30 años. Este éxito sería muy difícil de explicar sin considerar el aporte de valor realizado por la cantidad y calidad de las instalaciones e infraestructuras deportivas municipales construidas en nuestro país, y las políticas de fomento del deporte desde la base (vinculadas a estrategias generales de salud, prevención y ocio) realizadas desde los ayuntamientos y otras instituciones, en colaboración con la extensa red que se ha ido creando de sociedad civil organizada: asociaciones, clubs, federaciones,... etc.

Es clara aquí la creación de valor público por los beneficios para la salud de la población infantil y ju-

venil, para a prevención de la drogadicción,... etc., además de constituir la «cantera» básica de todas las especialidades para posteriores prácticas deportivas de elite. Este «valor público» no se ha «predefinido ni siquiera medido en ningún gabinete, pero es «observable» por el valor subjetivo que dan a esa políticas los ciudadanos y los usuarios o clientes de las mismas, por lo que sus propuestas están siempre presentes y recogidas en las ofertas políticas de los partidos, en las elecciones municipales de manera prioritaria

Además, y aunque sea difícil de medir y hacer tangible en términos numéricos, no se podrían explicar los éxitos españoles en el tenis, el fútbol sala, baloncesto, natación, ciclismo,... sin esa proliferación de instalaciones, infraestructuras y políticas de fomento incitadas desde los Ayuntamientos y el resto de AA.PP. en estos años.

Hay valor público por tanto cuando hay un producto/servicio prestado (instalaciones deportivas al alcance de todos), cuando hay un impacto notable en la población (además de en el grupo de usuarios), y todo ello genera además —en ocasiones— confianza en la labor de ese servicio para el conjunto de la sociedad o del sistema.

No obstante, en el contexto actual de austeridad en el que como venimos comentando parece que hemos de coexistir en los próximos años, nos obligará inexcusablemente a diseñar sistemas de medición y control más inteligentes, que nos permitan afinar mucho más en la gestión y en el alcance de determinados públicos objetivo.

Siguiendo con el ejemplo del deporte, muchos ciudadanos se preguntan hasta donde tiene sentido financiar o subvencionar a determinados colectivos o sectores muy minoritarios, o con determinado nivel de renta, pongamos por caso especialidades como «tiro con arco» o «golf», u otras practicadas por grupos reducidos o con niveles de renta relativamente auto-suficientes.

Sin duda si preguntamos únicamente al colectivo afectado nos argumentará su necesidad, lo que seguramente sería mucho más cuestionado si preguntamos o apelamos a la percepción general del conjunto de la población, sobre la misma cuestión.

El resultado de esta reflexión nos lleva a la necesidad de aplicar esfuerzos mucho mayores en la definición de las preferencias públicas y en la gestión de las mismas, lo que llamamos una gestión más racional e inteligente, o si se quiere, una gestión mucho más cercana a la excelencia, entendida esta en su concepto integral de sistema de gestión, donde hemos de ponderar de forma global toda una serie de elementos: estrategia propia de cada oferta política, prioridades,

procesos, mediciones y sobre todo resultados en relación a nuestros públicos objetivo y también en relación al impacto en la sociedad. Todo ello nos aproxima sin duda a la necesidad de conocer y aplicar los modelos relacionados con la excelencia⁶.

Otro ejemplo que nos puede ilustrar esta relación entre creación de valor y gestión, lo podemos observar en la política sobre tasas universitarias, donde la financiación pública generosa y generalista con el criterio de «café para todos» o tasas idénticas para todo el mundo acaba produciendo un efecto un tanto perverso. Al haber una mayoría de alumnos procedentes de clase media y media alta, produce que el contribuyente situado en la zona media baja de la distribución de renta acabe subvencionando a aquellos que potencialmente se sitúan en la parte más alta. Como bien apunta Dolado (*El País*, 1/5/10) «las tasas idénticas para todo el mundo acaban penalizando las rentas bajas».

Es decir, tendremos que conocer, valorar y estimar las preferencias públicas del conjunto de la población, profundizando en mecanismos democráticos y técnicos de consulta, y simultáneamente conocer, profundizar y valorar las preferencias y usos privadas de esos grupos y colectivos a través de encuestas de satisfacción y otros métodos racionales u objetivos. En definitiva, hemos de manejar herramientas diversas de gestión y participación: focus group, consejos consultivos, interacción con representantes de la comunidad, encuestas de satisfacción,... etc.

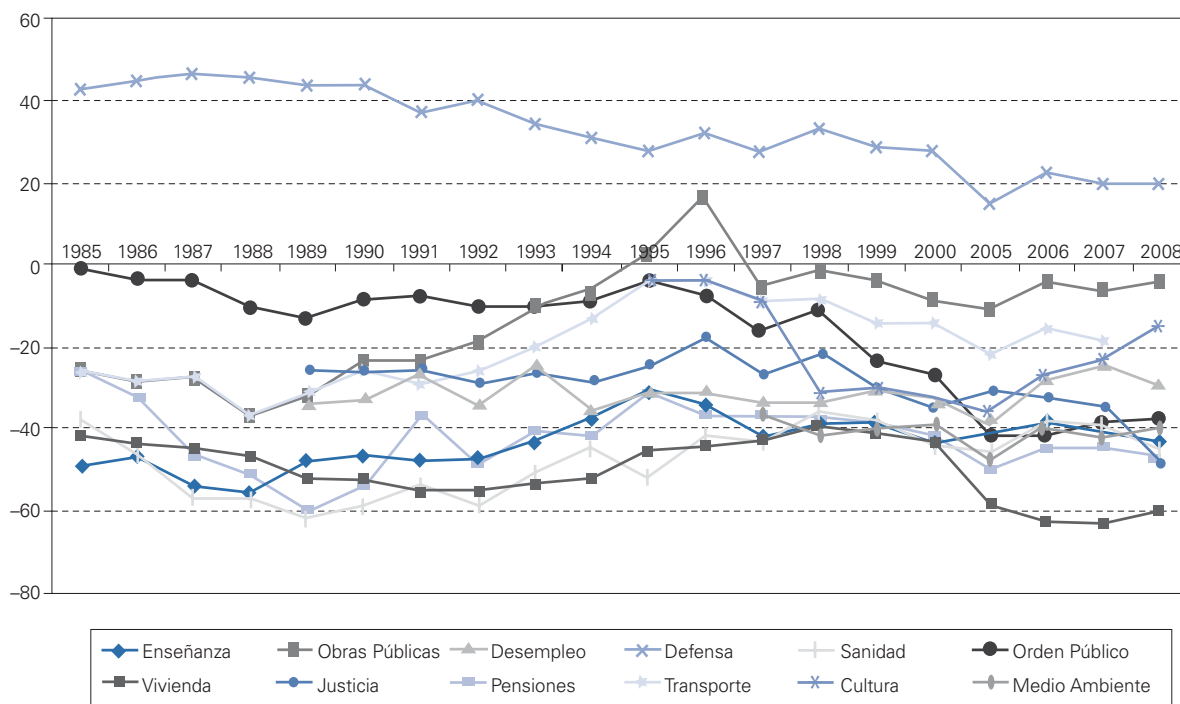
La gestión necesaria y que permita añadir valor público ha de ser una gestión racional e inteligente, y casi nos atreveríamos a decir, una gestión excelente.

Dicho de otro modo, tendremos que ser excelentes en la gestión si queremos contribuir a la creación de valor público para aquellos segmentos de la población a quienes consideramos como objetivo estratégico en cada una de las políticas y servicios públicos considerados.

Por ejemplo en el gráfico 2 se refleja la percepción ciudadana acerca de lo que el Estado gasta en servicios públicos. Puede observarse que, de manera general, los españoles opinan que el gasto en las diferentes políticas públicas es insuficiente. En la práctica, la mayoría de los ciudadanos parece estar en contra del recorte del gasto en los servicios públicos, a excepción de la política de defensa, que también en los últimos años ha mejorado su aceptación notablemente. Esto nos confirma de alguna manera que los servicios públicos vienen siendo una fuente de generación de valor para los ciudadanos según su propia valoración.

Gráfico 2

Percepción Social de los Servicios Públicos en España (1985/2008)



Fuente: *La Percepción Social de los Servicios Públicos en España (1985-2008)*. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid 2009.

Es evidente que habrá dificultades de «métrica» pero también lo es que no es tan distinto a cuando consideramos y queremos medir el «valor privado» (valor para los accionistas y para los clientes), pues aquí también tendremos que estimar el valor para los dueños (el conjunto de la sociedad y los ciudadanos, con especial atención a los contribuyentes) y el valor para los clientes o usuarios concretos, los beneficiarios del servicio.

Los conceptos de gestión inteligente / gestión excelente se aproximan de nuevo para vencer las dificultades surgidas al objetivar la creación de valor. Efectivamente constataremos las dificultades de medición, no siempre reducible a estimaciones «dineras», pues tendrán que considerar y estimar también los beneficios sociales.

Del mismo modo habrá que considerar en el coste aspectos hasta ahora escasamente ponderados, como los gastos y «efectos de coordinación o descoordinación», cuando intervienen varias agencias o niveles de gobierno (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Administración General del Estado), añadiendo así mayor complejidad a la gestión así como mayores impactos o pérdidas/ganancias

de confianza cuando se cuestione la eficiencia de los servicios por posibles duplicidades de esas políticas públicas.

Finalmente, el efecto del «valor público» es también muy intensivo en desarrollar determinados cambios en las normas, actitudes y comportamientos sociales (ley antitabaco, alcohol, leyes de tráfico, prevención de la salud,...). En todos estos aspectos, será preciso hacer visibles todos esos «intangibles», es decir, intentar medir y cuantificar de algún modo los efectos de estas políticas y la creación de valor que aportan a determinados colectivos o al conjunto de la sociedad.

Todos estos planteamientos nos llevarán finalmente a una reflexión sobre el modelo de bienestar que queremos para el futuro, o precisando mejor, el modelo que estamos en condiciones de crear y mantener de cara al presente y el futuro.

Las inercias, desidias o mala gestión, nos empujan casi siempre a planteamientos simplistas y fácilmente asumibles por la mayoría: reducción de impuestos y limitación de servicios y oferta del sector público. Hay muchas veces un interés más ideológico o corporati-

vo que real y objetivable en que avance el descrédito y deslegitimación de lo público, pues siempre habrá algún interés particular dispuesto a recoger los deseos y los frutos de la mala gestión pública.

Desde otros planteamientos, no cabe otra solución que mejorar la gestión y sus resultados, delimitando mejor y con precisión los ámbitos de intervención pública, privada y cooperativa, afinando y objetivando la información relacionada con la creación de valor en los servicios públicos, midiendo sus resultados y consecuencias, acotando con claridad para quien se produce —qué colectivos— esa creación de valor, qué alcance tiene, en definitiva, como se configura el modelo de bienestar y de cohesión social, y a qué intereses y demandas reales de la sociedad responde en cada momento.

En definitiva, el debate sobre el modelo de gestión tiene mucho que ver con el debate sobre la equidad, es decir, sobre «quien recibe qué y quien paga qué»; del mismo modo que el debate sobre la eficacia y eficiencia tiene que ver con «cómo se hacen las cosas —como se producen los servicios— y quien las hace».

En cada caso se hace necesario tener clara la estrategia y las prioridades, y después precisar y definir el alcance e impacto de las intervenciones públicas y el estándar de calidad que queremos siempre en relación al coste del mismo, a lo que estamos dispuestos a pagar.

Si en los primeros años de la democracia, dado el extraordinario déficit de servicios públicos estaba totalmente justificada una política expansiva de «*más y mejores servicios*», esta bandera ya no se puede mantener ni mucho menos generalizar, pues lo que se está demandando desde la sociedad es eso sí, unos *servicios públicos de calidad* pero siempre ajustados a las expectativas y necesidades de los ciudadanos, que están alejadas —especialmente en este momento— de cualquier tentación hacia la desmesura o despilfarro «con el dinero de todos». Nuestro sector público ha alcanzado en estos momentos un tamaño que se encuentra aproximadamente en la media de los países de nuestro entorno (K. Echebarría, 2010), y si bien puede haber margen para el crecimiento en algunos servicios, en otros claramente la dinámica será la contraria. Cada vez más tendremos que hablar de *reasignación de efectivos* entre diferentes servicios públicos o diferentes niveles de Administración, en función de las prioridades estratégicas de cada momento o de cada proyecto político.

Es necesario alejarse del simplismo de las políticas del «gratis total y para todos», que cada vez está más claro que no generan una adecuada cultura de

la responsabilidad, ni tampoco resuelven la equidad, para pasar a otra de ofrecer «servicios públicos de calidad que estemos en condiciones de mantener como sociedad y como ciudadanos» allí donde el sector público pueda ofrecer mayor eficacia y eficiencia tanto desde los objetivos de equidad como de alcance. Un alcance que ha de ser priorizado desde los objetivos democráticos y cuyo impacto ha de ser creciente, desde los sectores más desfavorecidos hasta las amplias mayorías de clases medias, defensoras y principales «sustentadoras» del modelo de bienestar que viene caracterizando a nuestras sociedades occidentales.

En la crisis actual aparecen nuevos retos y oportunidades que es necesario aprovechar, pero que pasan por el «fortalecimiento de la gobernanza pública, el fomento de la capacidad de liderazgo desde el sector público, la transparencia y rendición de cuentas, y una prestación de servicios centrada en los ciudadanos»⁷.

En definitiva, por un enfoque hacia la calidad al alcance de todos, pero desde la austeridad, la transparencia y la rendición de cuentas, en definitiva, desde el buen gobierno y la buena gestión.

III. Calidad y excelencia: por una gestión inteligente

Tal y como se explicaba al comienzo, ya en los años 80 el Modelo Social Europeo y por ende la Administración Pública fue objeto de debate a escala internacional. En un clima caracterizado por el auge del liberalismo económico, la Administración es objeto de un cuestionamiento en tanto que herramienta útil para la sociedad y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos. Este planteamiento, que abría numerosas posibilidades para la reinterpretación del papel y límites de la gestión pública derivó en una versión menos compleja de la cuestión, al iniciarse un debate entre los partidarios de la reforma, que apostaban por un cierto empoderamiento de los directivos públicos para llevar a cabo los cambios necesarios en aras de una mayor optimización de los recursos públicos, y quienes apostaban por la privatización de los servicios públicos por considerar contraproducente cualquier iniciativa estatal en ámbitos que pudieran ser desarrollados por el mercado.

Sin embargo y a diferencia del resto de países de la OCDE, en España este debate coincide con el crecimiento y consolidación de un incipiente estado del bienestar fundamentado en la reorganización y crecimiento del sector público, lo que más allá de los diferentes planteamientos ideológicos, determinó un

ámbito de discusión diferente en las esferas administrativas, que se centraron en la forma de abordar los cambios en una administración pública inserta en un entorno caracterizado por la descentralización y el crecimiento.

De este modo, se plantearon dos propuestas matizadas que coincidían en la necesidad de introducir cambios en la Administración Pública: la reforma, como expresión de una actuación intensa y profunda, respaldada en medias de carácter normativo y centradas en elementos del funcionamiento administrativo, frente a la modernización, que hacía referencia a una concepción gradual e integral, lo que a la postre se tradujo en medidas de carácter técnico para la mejora.

En 1988 la OCDE publicó «La Administración al Servicio del Público», un documento de sumo interés para la Administración Pública Española, ya que definía las dificultades que entrañaban los procesos de reforma y señalaba el camino de la modernización como el más viable y necesario para que la Administración diera respuesta a las crecientes expectativas de una sociedad avanzada.

En dicho documento se afirmaba: «Es ya un lugar común en todos los países de la OCDE que las reformas administrativas no pueden hacerse improvisadamente de una sola vez y en breve espacio de tiempo. Las reformas globales suelen conducir a metas irrealizables y a resultados frustrantes por afectar a demasiados intereses. Reformar la Administración es, por contra, una tarea diaria. No existe una sola medida o conjunto de ellas que haga el milagro de transformar la Administración y convertirla en un paraíso. La estrategia que en este punto recomienda la OCDE, y que es práctica habitual en casi todos los países, consiste en actuar sobre un número pequeño de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo radicalmente, en profundidad, para que su fuerza de expansión repercuta positivamente sobre los restantes».

De este modo, la gestión pública abordó el cambio adoptando el paradigma de la modernización, siendo la Gestión de Calidad la principal estrategia empleada hasta la fecha.

«Calidad es cumplir con lo que el vecino espera de nosotros». Esta era la definición que se «acuñó» en el Ayuntamiento de Alcobendas cuando esa Institución obtuvo el reconocimiento del sello de excelencia europea, el premio a la Calidad de Naciones Unidas, y el premio nacional a la gestión Excelente entre las Administraciones Públicas españolas⁸.

Efectivamente, la calidad y la excelencia nada tienen que ver con el lujo, ni mucho menos con el «des-

pilfarro», y si en cambio con el ajuste de expectativas entre lo que «espera el ciudadano y lo que la Administración le ofrece». Cumplir con esta expectativa es ofrecer calidad en los servicios y acercarse a la excelencia.

La primera complejidad de este modelo la encontramos sin duda en la gestión de expectativas, a la que sin duda también contribuyen las AA.PP con su política de comunicación, y sobre todo con las actitudes y discursos de los líderes políticos y gobernantes, tanto con las ofertas electorales como con los compromisos de gobierno, las declaraciones públicas, ... etc. Todo ello «crea expectativas», y hay que decir que generalmente los políticos de cualquier signo tienden a elevar expectativas» (este también es parte de su papel como predictores de futuros posibles).

Por tanto las expectativas no aparecen por «generación espontánea», sino que son creadas y producto del «recuerdo» de los ciudadanos y usuarios, de la comparación con otras organizaciones o experiencias (por ejemplo entre unos y otros ayuntamientos o administraciones), además de por la propia «experiencia de uso» del servicio, y sin duda también por la percepción ciudadana sobre las mismas en cada momento histórico, que se ve influida por diferentes grupos de presión y por los medios de comunicación.

Por tanto, una gestión racional e inteligente debe empezar por una adecuada gestión de las expectativas.

En tiempos de crisis, las expectativas y necesidades de los ciudadanos son diferentes a las existentes en tiempos de bonanza; cambian las prioridades y las AA.PP deben ser las primeras en reflexionar y elaborar un discurso diferente sobre las expectativas: sería deseable mucha más «pedagogía» por parte de los líderes, y mucha menos demagogia simplista y oportunista según se esté en el gobierno o la oposición. Es evidente que en el momento actual hay una gran preocupación por la eficiencia, la austeridad y el control presupuestario público.

Un liderazgo efectivo será aquel capaz de hacer esa «pedagogía social», explicar a los ciudadanos con realismo las diferentes situaciones y posibilidades de mejorar o no los servicios en cada organización pública, la necesidad de establecer prioridades, así cómo la relación directa entre impuestos y servicios, y por tanto deberán ser los primeros responsables de realizar una generación de expectativas alejada de cualquier demagogia.

Por tanto, la excelencia comienza por una realista e inteligente gestión de las expectativas ciudadanas y se puede impulsar en gran medida a través de lide-

razgo político e institucional, y desde la comunicación institucional del servicio del conjunto de la oferta pública.

Los valores y principios de los líderes, así como sus actitudes y comportamientos en coherencia con ellos, forma también parte de esa generación de expectativas. Su comportamiento ético y el compromiso y coherencia con la misión y valores de la organización, los debe convertir en modelos de referencia, pero para ello los valores deben estar bien definidos, comunicados y explicitados. En este sentido juegan un papel importante los «códigos de buen gobierno», y en general la definición de los compromisos con la calidad democrática y transparencia en la gestión.

Asimismo los líderes deben mostrar su implicación con los mecanismos y resultados de la gestión y sobre todo en la relación con los ciudadanos y los diferentes representantes de la sociedad, mostrando públicamente su respaldo a la cultura de calidad y excelencia. Finalmente un líder inteligente debe mantener un alta sensibilidad con el entorno, la innovación y la adaptación permanente a los requerimientos ciudadanos.

En palabras del lingüista N. Chomsky, ser inteligente es «atenerse a los hechos de manera a veces poco atractiva, más sesuda que brillante, y utilizar la inteligencia para optar por lo más justo»⁹. De manera similar, José Antonio Marina nos confirma que los caminos de la inteligencia acaban desembocando en la ética¹⁰, y nos invita a transitar por esos caminos. En ese tránsito hacia la excelencia, hay una serie de requisitos o rasgos definitorios por los que ha de transitar una Administración Pública Inteligente, y que intentaremos detallar a continuación:

1. Capacidad de acción y resolución

La Administración es un instrumento, no un fin, del que la sociedad se dota para facilitar la convivencia y la felicidad de las personas. Tiene que ser ante todo *útil y práctica: resolutive*.

Resolución es una hermosa palabra que procede de «resolver» y significa dos cosas: inventar soluciones y avanzar con decisión. Así pues, una organización inteligente: resuelve, inventa soluciones y avanza con decisión.

Las Administraciones resolutive y con capacidad de actuación son las que marcan la diferencia: no postergan las decisiones difíciles, sino que las toman buscando las mejores alternativas y tratando de anticiparse a los problemas.

Para ello tienen que manejar diferentes instrumentos de racionalidad, combinados con adecuados modelos de liderazgo y gestión emocional.

La evaluación de servicios y de políticas públicas, puede y debe ser tomada como una herramienta para un proceso racional de gestión y de toma de decisiones en relación con lo público (Garde, 2007). En general, las Ciencias de la Gestión nos brindan diferentes herramientas, como la gestión de procesos u otras, que desarrolladas hasta sus últimas consecuencias, nos podrían permitir tomar decisiones a partir de indicadores obtenidos en «tiempo real». En ambos casos, y esta reflexión sirve para herramientas similares, nos encontramos con métodos cuyo denominador común es la incorporación de criterios de racionalidad y sistemática a la toma de decisiones.

A pesar de su gran potencial, no podemos obviar sus limitaciones, al no contemplar aspectos determinantes que son muy difíciles de sistematizar, tales como la «oportunidad política», la «relación de fuerzas», el «ambiente laboral» o el «coste de oportunidad». Es por ello que estas herramientas que aportan una perspectiva tecnocrática, han de tener su complemento natural con otros mecanismos de tipo más «emocional» que dependerán de los modelos de liderazgo, estilos y clima predominantes en la organización, así como del propio proyecto político que la gobierna. Solo la adecuada combinación de ambos aspectos, permitirá abordar con éxito la complejidad que encierra cada toma de decisiones, máxime teniendo en cuenta la premura con que en general han de tomarse y que en sí misma suele generar un coste de oportunidad (en muchas ocasiones las decisiones se toman de facto por no abordarlas). En un contexto de máxima austeridad y eficiencia, el coste de oportunidad resulta vital en la definición y priorización de las diferentes políticas públicas

Una Gestión Inteligente debe combinar estos elementos con los avales e instrumentos técnicos pertinentes, de forma que sea posible delimitar el nivel de riesgo y garantizar la viabilidad y agilidad en sus decisiones.

2. Autodeterminación y Proyección

Una organización inteligente ha de tener la paradójica capacidad de autodeterminarse y dirigirse a sí misma, o dicho de otra manera: tener un proyecto sobre sí misma, combinando la asunción realista de su misión en el presente con una adecuada perspectiva o visión de futuro.

Esta cualidad se muestra como algo ineludible en el momento histórico actual de la Administración es-

pañola, donde debido a las transferencias y cambios *competenciales*, la propia naturaleza, o hasta la propia existencia de muchos organismos públicos se puede y se debe poner en cuestión. El replanteamiento periódico de la naturaleza o razón de ser (misión) de muchas organizaciones públicas, así como el de su visión y posicionamiento estratégico ante un mapa cambiante, es una tarea que no se puede postergar.

El conformismo o la inercia de algunos servicios públicos, que tradicionalmente venían dominando el escenario, no son posibles ni aconsejables. Ahora más que antes los factores exógenos (globalización, nuevas tecnologías y sistemas de comunicación) y otros endógenos (expectativas de los ciudadanos,...) implican grandes oportunidades que no deben ser desaprovechadas, y presionan a favor de un cambio en el diseño y la gestión de los servicios públicos que los acerque a las necesidades de las sociedades actuales.

¿Tiene nuestra Administración —cada Ayuntamiento o Comunidad Autónoma, cada Ministerio u organismo público, cada Universidad,...— un proyecto claro sobre sí misma? ¿sabe a ciencia cierta su razón de ser (misión) y a donde va (visión), y se lo replantea periódicamente? ¿Está cerrado y actualizado el marco general, el «terreno de juego» en el que se tienen que mover cada nivel de Administración?

Formularse estas preguntas básicas, y sobre todo la manera de resolverlas, evidenciarán el grado de inteligencia de nuestras organizaciones.

Muy recientemente, en el contexto del Plan Estratégico de la Federación Española de Municipios y Provincias se evidenciaba la gran dificultad para elaborar discursos estratégicos, sin la aclaración de los marcos competenciales pendientes para la Administración Local a través de una nueva ley o Estatuto del Gobierno local, que actualice el marco regulador que supone la ya desfasada ley de bases de 1985, en relación al actual modelo de estado cooperativo»¹¹.

3. Voluntad y energía para actuar

La voluntad, tal y como la entendemos en las organizaciones inteligentes, va más allá de lo que habitualmente denominamos como «voluntad política», o del «voluntarismo» de las personas y los equipos.

Para explicar esta capacidad, que también nos remite el esfuerzo individual y colectivo, recurre con frecuencia Marina¹² al protagonista de una vieja y clásica novela alemana, el *Barón de Munchhaussent*, hombre exagerado y de muchos recursos, que habiendo caído en una ocasión con su caballo a un pantano de arenas

movedizas, fue capaz de salir montado en el caballo tirándose hacia arriba de sus propios cabellos. Así de *poderosa es la voluntad cuando actúa en pos de un proyecto inteligente*.

La voluntad de una organización, de un equipo, no es tanto una facultad (que se tiene o no se tiene), como un aprendizaje guiado por la inteligencia, que debe ser hábil negociadora entre fuerzas muchas veces en conflicto. La voluntad de un grupo, como la de un individuo, se educa y se fortalece —o se abandona y debilita— gestionando los deseos, las emociones, los hábitos, los premios o castigos, que son los que van esculpiendo el comportamiento de una organización. Pequeños éxitos bien gestionados (como éxitos políticos y éxitos del equipo) renuevan la voluntad y fortalecen al grupo. El sentimiento de la propia eficacia de un grupo (¡somos capaces de hacerlo porque lo hemos hecho otras veces!) es quizás la más poderosa fuente de energía de un equipo o de una organización.

Como gusta de afirmar J. Valdano, por más vueltas que le demos, «*un equipo es un estado de ánimo*», lo que nos lleva nuevamente a considerar la gestión emocional y relacional de nuestras organizaciones como factor crítico de éxito, y a su relación con los estilos de liderazgo.

Desde una perspectiva más racional, y tras analizar las causas de algunos fracasos en los procesos de reforma llevados a cabo por diferentes gobiernos (Graham, 1999), y las patologías de diferentes modelos de liderazgo público (el «ideólogo o experto», el «buen gestor» y el «hombre de partido»), Carlos Losada¹³ acaba proponiéndonos modelos de liderazgo complementarios o compartidos, apoyados en potentes y entusiastas equipos de cambio.

No cabe duda que el liderazgo, y la forma en que éste se proyecta sobre los equipos, son elementos fundamentales en las reformas y procesos de cambio, y el principal detonante de la voluntad de actuar en las organizaciones.

Por otra parte, el modelo de liderazgo inteligente tiene que ser necesariamente contingente o adaptativo, y alcanza desde luego al liderazgo político, pero va mucho más allá, debiendo llegar a «todas las personas de la organización con responsabilidad sobre equipos y recursos», fundamentalmente por tanto, a los políticos y a la estructura directiva. En manos de las personas está siempre la voluntad y la principal fuente de energía para el cambio.

¿Cómo encontrar y potenciar líderes y equipos inteligentes? O mejor aún ¿cómo desarrollar modelos de liderazgo que aseguren una gestión inteligente, más allá de las personas?

Este es sin duda un gran reto para cualquier Administración u organización pública, y en ese camino deberemos buscar y encontrar referencias y modelos: «la gente que hace lo que siente, que es capaz de entusiasmar (poner "alma" a las cosas), es capaz también de generar en quienes están alrededor una excitación muy especial. Son gente que activa el profesionalismo desde la pasión¹⁴».

Una organización que apoye a aquellos que tienen ímpetu e iniciativa, que creen en lo que hacen, puede estar asegurándose para el futuro una buena dosis de voluntad y energía para actuar.

4. Capacidad de Aprendizaje

Las organizaciones inteligentes aprenden para mejorar, e intentan gestionar su propio conocimiento y el del entorno.

Investigan interna y externamente su realidad y su entorno, recogen y aprovechan la información y la hacen circular con transparencia entre sus empleados, e interactúan permanentemente con los ciudadanos y la sociedad, transformando la información y haciendo brotar el conocimiento.

Llevar a la práctica esta idea es extremadamente complejo pues implica la constante renovación de la cultura organizacional.

A veces se afirma con cierta ligereza que las personas pasan pero las organizaciones permanecen. Esto solo es cierto a medias. Las personas imprimen un estilo en su trabajo, que deja huella en la cultura de la organización en la medida que se consolida. Si este proceso tiene que ver con el éxito de los planteamientos, estaríamos ante organizaciones inteligentes que aprovechan las pequeñas pero útiles innovaciones cotidianas de sus efectivos para mejorar su actuación.

Por el contrario, el «recuerdo» de reiterados fracasos o malas prácticas de gestión, cala en la cultura organizativa instaurando estilos y valores pesimistas o negativos que van conformando igualmente, y en este caso lastrando, el futuro de una organización.

La organización debe desarrollar capacidades para incorporar a su cultura corporativa *las innovaciones* que se producen de manera cotidiana y que repercuten en la mejora de su eficiencia. Una vía para acercarnos a este propósito es la incidencia sobre los valores de la organización y su influencia en las personas que la integran.

Las actitudes y valores ante el éxito y el fracaso, suelen ser buenos exponentes de esa capacidad de innovación. Si la organización propicia una dinámica

del tipo «búsqueda de culpables», estará incorporando el valor del miedo al fracaso, y de paso el miedo a la innovación y al cambio. La rutina se convertirá así en la pauta a seguir, en un refugio para los empleados. Fomentaríamos un entorno propicio para la mediocridad y alejado del contexto óptimo para el desarrollo de la inteligencia.

Por el contrario, las organizaciones inteligentes han de tener en cuenta que habitualmente el fracaso en algunos proyectos responde a múltiples causas: oportunidad, grado de madurez del contexto, adecuación a la realidad, descompensación entre medios y fines, etc. El resultado final negativo de una experiencia no debe encubrir los posibles aciertos en alguna de sus fases. Esto es muy importante a la hora de delimitar las responsabilidades y, como mínimo, extraer conclusiones para descartar caminos ante futuros intentos. El mayor riesgo que tienen las organizaciones actualmente es el de no arriesgarse. La Administración Pública necesita valientes, innovadores y con valores.

Analicemos la otra perspectiva, los éxitos. Las llamadas buenas prácticas, son estimulantes para una organización. No darles relevancia es desaprovechar su efecto multiplicador y motivador. Pero no debemos quedarnos ahí, pues las experiencias de éxito pueden no incidir en la cultura organizacional si únicamente nos quedamos deslumbrados por los resultados finales. Hay que conocer los procesos internos que están detrás de esas prácticas. Los éxitos están plagados de múltiples fracasos a partir de los cuales también se puede generar aprendizaje.

Por otra parte, como bien nos alerta M. Barzelay, la adopción de una buena práctica no exime a una organización realmente inteligente del «análisis de las relaciones causa efecto entre los elementos de diseño y los resultados previstos»¹⁵ en la misma.

En los últimos años el conocimiento se ha convertido en el principal factor para obtener valor en las organizaciones. La denominada «gestión del conocimiento» es un concepto que suele manejarse de manera generalizada, teniendo en ocasiones, un contenido difuso. Algunas claves para potenciar esta inteligente línea de trabajo podrían ser las siguientes:

- La innovación se produce en los entornos cotidianos. Los grandes avances suelen ser la suma de pequeñas mejoras muy concretas. La organización debe generar un entorno de transparencia que fomente el intercambio de información.
- Es necesario prestar atención a la comunidad profesional en la que nos desenvolvemos. Realizar un seguimiento de lo que hacen nuestros

colegas para aprender de sus éxitos y fracasos. En este sentido, las consultoras suelen resultar útiles a la hora de trasvasar conocimiento entre organizaciones.

- Revisar las experiencias anteriores de nuestra propia organización. No se trata de calcar proyectos ya desarrollados sino de analizar las razones que llevaron a tomar unas decisiones y no otras para no «golpearlos dos veces con la misma piedra».
- Partir de una metodología probada, pero siendo heterodoxos para mejorarla, cuando ésta implique mayores dificultades que beneficios a la hora de avanzar hacia los objetivos.
- Consolidar el aprendizaje organizacional, documentando las experiencias con memorias ágiles, sistemáticas y manejables, con análisis e investigación transparente, y poniendo en marcha instrumentos prácticos: nuevos procedimientos, metodologías, etc.
- Incorporar la perspectiva integral a la gestión de las personas teniendo en cuenta sus capacidades más allá del puesto que desempeñan.

A partir de estos presupuestos es cuando las nuevas tecnologías de la información y comunicación nos resultarán verdaderamente útiles pues seremos capaces de incorporar a las aplicaciones una orientación práctica: intranet corporativa, foros temáticos, gestores de documentos, y especialmente la explosión del uso de las redes sociales en este momento, y su potencialidad como redes colaborativas, de refuerzo y contraste rápido de pareceres y experiencias, en definitiva, de autoayuda y apoyo mutuo. De todo ello constituye una experiencia innovadora y un buen ejemplo, la red social de la Federación Española de Municipios y Provincias (www.goblonet.es), que en pocos meses ha logrado contactar y poner a colaborar en red a un importantísimo número de profesionales, funcionarios y electos en torno a las inquietudes y preocupaciones del mundo local.

Una Organización Pública inteligente no comete los mismos errores, sino que es sensible a los impactos que provoca su actividad y aprovecha estas informaciones para mejorar, incorporando sistemas de previsión y optimizando sus flujos de información para generar conocimiento.

5. Productividad

Una Administración inteligente tiene que ser necesariamente productiva, eficiente, optimizando los recursos que tiene a su disposición para «crear el máximo valor público».

La mejora de la productividad es un objetivo central e ineludible del actual modelo de desarrollo sostenible de la economía española, tanto en el sector público como en el privado y la Administración debe jugar un doble e importante papel en ese sentido: como impulsora de la Innovación (I+D+i) y la actividad económica general, y por tanto facilitadora de la «productividad general del país», y en tanto que principal organización de este país, tanto por su número de efectivos¹⁶ como por su influencia social y económica. En este sentido cualquier mejora de productividad en su gestión tiene un enorme impacto social y económico.

Como es bien sabido, la Administración no solo se legitima en tanto que sirve a la Ley, algo que se le supone en un Estado de Derecho, sino también en la medida que da cumplimiento a un mandato constitucional de eficacia del poder público. Es necesario por tanto cuidar esa doble legitimidad, Institucional y de rendimientos¹⁷.

Entre las múltiples contribuciones que los estados pueden hacer para lograr ambos objetivos la revisión y ajuste de sus programas de gasto es de las más importantes. Conseguir lo anterior con racionalidad y sin costes sociales, requiere disponer de herramientas que permitan tomar decisiones teniendo en cuenta sus previsibles consecuencias e impactos. En muchos casos estas herramientas existen y bastaría utilizarlas con imaginación aprovechando sus potencialidades y las oportunidades que brindan las tecnologías de la información. Así, una gestión más inteligente del presupuesto, lo convierte en un instrumento no sólo de fiscalización, justificación del gasto y asignación de los recursos públicos, sino también en una herramienta fundamental para el seguimiento de la gestión. Este ejemplo nos abre el camino para *transformar las tradicionales herramientas de control legal propias de la administración, hacia un uso más inteligente, pasando del control burocrático al control de gestión*. Para ello es necesario evolucionar estos instrumentos para que faciliten a políticos y directivos la mejora de la productividad y de la propia gestión. Hablaríamos entonces de un *control útil*, que nos proporciona información para la acción (conocimiento).

En este sentido, recuperar la importancia de la *Planificación*, con la flexibilidad que requiere una administración que se pretende adaptativa, facilitará ese control de la gestión y el aprovechamiento de las herramientas existentes más allá de lo establecido en las normas y sobre todo el establecimiento de prioridades claras conectadas a los intereses estratégicos de cada organización. La Planificación, que nunca se ha dejado de emplear en las organizaciones, es una herramienta

de singular potencia si está bien orientada a objetivos y resultados. Aplicada teniendo presente la dimensión social de la Administración, puede repercutir tanto en la mejora de la productividad como en la mejora de la relación con la sociedad¹⁸.

Esta misma perspectiva puede aplicarse al *marco regulador*. El problema de la baja productividad de la economía española se debe a diversos factores, entre los que destacan: el insuficiente aprovechamiento de la acumulación de capital tecnológico y las rigideces institucionales y regulatorias de nuestro modelo. Si analizamos esto último con cierto detalle, dado que la actuación reguladora de la administración afecta a la capacidad innovadora, podemos comprobar que el problema no es tanto de intensidad como de calidad reguladora, ya que la relación entre normativa e innovación no es necesariamente negativa, sino que hay que *repensar dicho marco, y orientarlo de un modo inteligente que facilite la difusión de la tecnología*, de la que el país ya dispone, al conjunto del tejido productivo.¹⁹

Por otra parte, resulta evidente y se están realizando notables esfuerzos para ello, la necesidad de una amplia *simplificación administrativa* suprimiendo las trabas burocráticas que en muchos casos encorsetan el funcionamiento de la propia actividad económica y especialmente de los emprendedores. Como señala acertadamente Gómez Navarro²⁰, «España es uno de los países de la OCDE con mayores costes para las PYMES, al contrario que Australia o Nueva Zelanda, donde en 24 h. se puede poner en marcha una empresa».

Finalmente, también la productividad de la propia Administración pública, por su peso específico en la economía española, merece ser un centro de atención. La mayoría de los expertos atribuyen a *la gestión de las personas el principal factor de influencia en la productividad de las Administraciones*.

A la hora de intervenir en este asunto, nos encontramos con la rigidez propia de las variables concurrentes: el tiempo de trabajo y los costes salariales, más las dificultades que implica para una gestión innovadora el peso de una cultura tradicional funcional trufada con la cultura sindical.

En términos comparativos con otras Administraciones públicas europeas, algunos datos no son precisamente halagueños. En un reciente estudio, K. Echebarría²¹ pone de manifiesto unos índices muy por debajo de la media entre los países de la OCDE en «horas trabajadas» en las administraciones, mientras que en «costes salariales» nos situaríamos precisamente en la banda contraria, es decir, por encima de la media europea. Estas y otras ratios apuntarían

con claridad a una relativamente baja productividad de nuestra Administración, lo que sin duda estaría constituyendo un lastre importante en el impulso de un nuevo modelo económico. Este mismo estudio señala también unos datos comparativos con los países de la OCDE en cuanto al tamaño de la Administración española, donde se observa que España se encuentra en torno a la media de los países de nuestro entorno en cuanto al porcentaje de población ocupada en el sector público, por lo que parece que efectivamente *nuestro problema no es tanto de dimensión como de productividad*.

Las decisiones en los últimos ejercicios presupuestarios en relación a las llamadas «tasas de reposición», algunas medidas de adelgazamiento de estructura, así como la drástica aplicación de las políticas salariales de ajuste y austeridad en 2010, reduciendo por decreto un 5% los salarios de los empleados públicos, apuntan claramente en la dirección de mejorar estos indicadores, y por tanto la productividad general de las AA.PP., si bien hay que recordar que un plan de ajuste y austeridad, no es un plan de reforma estructural, y se hace necesario reformas más de fondo del propio *modelo de gestión para conseguir la ruptura de fuertes inercias burocráticas aún enquistadas en nuestro comportamiento organizacional*. Ello traería consigo la posibilidad de ajustes automáticos, menos traumáticos y más inteligentemente aplicados, pues nuevamente la política de «café para todos», también en los ajustes, es claramente desincentivadora de aquellas unidades con mayor productividad y eficiencia.

Por otra parte, en los últimos años, comienza a consolidarse una visión renovada de la productividad, que pone el acento en la relación entre productividad y satisfacción laboral²² acercándonos a nuestra idea de Administración Inteligente. Los estudios realizados, tanto en el sector privado como en el público, coinciden en señalar que la productividad se incrementa mediante la satisfacción de los empleados, lo que nos lleva de nuevo a la importancia de adecuar la gestión de personas y equipos, conjugando positivamente factores asociados a la difusión de un conjunto de valores orientados al cambio progresivo de las organizaciones públicas.

Junto a ello, los recientes ajustes nos han recordado la necesidad de no perder de vista criterios básicos y de sentido común en relación a las condiciones de trabajo y a los costes salariales, donde la Administración Pública, si bien puede ayudar a marcar tendencias (por ejemplo en conciliación laboral, igualdad de la mujer, protocolos contra el acoso, ... etc.) deberá también procurar alinearse con los estándares europeos en la materia, y no alejarse de la realidad del

conjunto del país (organizaciones privadas y sociedad civil), evitando de hecho una dualización del mercado laboral entre el sector público y el privado que no sería de recibo.

La preocupación permanente por la productividad es sin duda una cualidad de las organizaciones inteligentes, sean públicas o privadas.

6. Transparencia, calidad democrática y buen gobierno

Todos los atributos que se acaban de describir para una Gestión Inteligente, deben desarrollarse en un marco caracterizado por la *transparencia* y el *desarrollo de los principios de la calidad democrática* y el *buen gobierno* para ser realmente efectivos.

En caso contrario no podríamos hablar de Inteligencia, ya que la Administración habría dejado de cumplir con un precepto esencial en su misión: *la construcción de ciudadanía*, alejándose de su naturaleza misma.

Como señala Blanca Olías, esto tiene que ver con ese espacio de valores que es el ámbito público. «por más que la Constitución y las leyes reconozcan derechos y obligaciones, si la Administración no los vive, promueve y respeta en cada una de sus actuaciones, *la ciudadanía* acaba siendo un término vacío y carente de vigencia²³».

En esto reside una de las diferencias con las organizaciones privadas, si bien también para estas últimas, cada vez es más determinante la importancia de los comportamientos éticos, incluso para la fidelización de sus clientes, como lo prueba la generalización y extensión de las políticas de responsabilidad social corporativa en las empresas²⁴.

En cualquier caso, más aún que las empresas, la Administración Pública necesita reelaborar, mantener y demostrar feacientemente los principios fundamentales del buen gobierno, y unirlos a los de la buena gestión, so pena de socavar claramente su legitimidad y la confianza depositada por los ciudadanos, tal y como hemos analizado al principio de este artículo.

Además de lo anterior, M.^a Jesús Aranda desde un enfoque jurídico, nos recuerda otras razones para la necesidad de transparencia en las Administraciones públicas²⁵:

- La obligación legal que emana del marco jurídico vigente.
- La necesaria valentía democrática que implica la asunción de críticas ante actuaciones que

pueden suscitar discrepancias y que pueden ser objeto de un debate público.

- Reforzar la credibilidad, en lo que supone de gran oportunidad para revalorizar lo público. En el plano político, la ciudadanía tiende cada vez más a castigar electoralmente la falta de credibilidad.

Estamos afrontando un cambio cultural hacia la cultura de calidad: calidad democrática y calidad de servicio, y para ello existen diferentes iniciativas y caminos que vienen a complementar los ya conocidos relativos a la calidad de servicio: manuales y códigos de buen gobierno y de buenas prácticas, auditorías, responsabilidad social corporativa y diferentes políticas e iniciativas de participación que, en el caso del sector público, suponen un paso más hacia la transparencia e integración de la voz del ciudadano en el funcionamiento cotidiano de la Administración.

IV. La innovación: elementos para un marco específico para la Administración Pública

El reto es innovar para crear valor, haciendo las cosas de forma diferente e, incluso, haciendo cosas radicalmente nuevas. Para ello será necesario trabajar en un marco específico para la innovación para la Administración Pública, centrando la atención en algunos aspectos: los procesos organizativos, la aplicación de nuevas tecnologías, la importancia del liderazgo transformador, la gestión del cambio y la integración de servicios.

Los procesos organizativos son el ámbito preferente para el desarrollo de la innovación en las organizaciones. Para ello la mejora continua se ha de convertir en un valor transversal dentro de cada administración, que ha de facilitar la emergencia de nuevas ideas en cualquiera de sus ámbitos organizativos. Los progresos y las mejoras deben enfocarse como un medio para la creación de valor, tanto para la propia administración como para la ciudadanía.

La aplicación de nuevas tecnologías, en concreto Internet, está cambiando la forma de gestionar los servicios públicos. Prácticamente todas las prestaciones a la ciudadanía comienzan a ser accesibles desde la red, en lo que constituye un camino de ida pero no de vuelta. La incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación está generando cambios y oportunidades en ámbitos como: bienestar social, enseñanza, ocupación, mejor acceso y prestación de servicios públicos, así como nuevas formas de gobierno. También está dando lugar a una mayor cooperación

entre la Administración Pública y el mundo empresarial pues cada vez es más sencillo generar entornos que permitan compartir conocimiento y establecer acuerdos de cooperación para el desarrollo de proyectos. Las redes sociales están generando nuevos entornos de trabajo colaborativo y de oportunidad en la interacción, en la gestión del conocimiento y en la prestación de servicios.

El liderazgo transformador es otro factor decisivo para lograr impulsar la innovación en las Administraciones Públicas. El referido estudio de Graham, Grindle, Lora y Seddon pone de relieve la necesidad de un liderazgo transformador, que implique cierto grado de valentía por parte de los directivos públicos para romper con los aspectos más negativos de la cultura corporativa sin menoscabo de la necesaria estabilidad que aporta el entorno público weberiano, tan denostado, pero tan útil para generar una institucionalización sólida. Cambiar implica asumir cierto grado de riesgo pero hay que valorar que la falta de cambio puede ser un riesgo mayor.

La Gestión del Cambio es la capacidad para introducir nuevos enfoques y dar lugar a nuevos procesos sin menoscabo de la estabilidad de las organizaciones. La innovación requiere de entornos en los que el conocimiento fluya sin limitaciones y el intercambio de ideas, opiniones e informaciones sea favorecido por la organización. Algo que choca frontalmente con la tradicional cultura burocrática de las Administraciones Públicas y que no ha sido resuelto convenientemente por la denominada «nueva gestión pública». La tensión entre la necesidad de cambio y el mantenimiento de la estabilidad y fiabilidad que tienen que garantizar los organismos públicos genera desequilibrios e incertidumbres que únicamente pueden ser abordados desde una adecuada Gestión de esos procesos de transformación.

La Integración de servicios es una fuente de innovación. Las Administraciones Públicas deben llevar

a cabo su actividad en el marco de un sistema integrado, o al menos de forma coherente, coordinada y cooperativa. Algunos gobiernos han sofisticado los marcos para el diseño y prestación de los servicios, pero no han repartido igualmente las responsabilidades entre las distintos niveles administrativos, cada uno de los cuales puede pretender representar un papel protagonista. La clave para superar este obstáculo es la gestión de responsabilidades con un enfoque de servicio centrado en las expectativas y demandas de la ciudadanía. La integración de servicios es una fuente para la innovación, la organización de las prestaciones de acuerdo a «eventos vitales (*life event*)» independientemente de la administración responsable de proporcionarlas, requerirá de una mayor corresponsabilidad, y de una mayor precisión en la asunción de competencias. Por otra parte hay que ser valientes y decididos en la integración interna de servicios en cada organización.

El diseño de un **Marco Específico para la Innovación en la Administración Pública** puede considerar los elementos mencionados con el objetivo de dotar a las organizaciones públicas de metodologías propias, adaptadas a sus necesidades y particularidades.

Al igual que sucedió con la gestión de calidad, la innovación parece confrontarse a las estructuras de gestión de las administraciones. Sin embargo esto no deja de ser una percepción meramente superficial, pues cada vez son más las administraciones públicas que acometen procesos de innovación, en la mayoría de los casos, relacionados con la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Tal y como señalamos al principio de este artículo, la buena gestión y el buen gobierno marchan indisolublemente unidos en el mismo carro del prestigio/desprestigio de lo Público y de lo político, y reiterando a Marina, es conveniente afirmar con rotundidad, que los caminos de las organizaciones inteligentes acaban desembocando de forma natural, en la ética.

Notas

1. Indicadores de la Situación Política. Series Originales. Barómetro del CIS 1996/2010.
2. VV.AA.: *Calidad democrática y buen gobierno* (Díaz, A., coord.), Edit. FEMP-AEVAL. Madrid, 2010.
3. El 19,8% de los ciudadanos consideraba «la clase política y los partidos políticos» el principal problema en el barómetro de Septiembre de 2010.
4. Díaz, A. y Cuéllar, E.: *Administración Inteligente*, Ministerio Administraciones Públicas, 2007.
5. Giddens, Anthony: *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, 2000.
6. EFQM. Ver los 9 criterios del modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad o similares.
7. Naciones Unidas. Comité de expertos en Administraciones Públicas. Consejo económico y social. «Resumen conclusiones comité de expertos sobre retos y oportunidades en el contexto de la crisis financiera». Suplemento n.º 24, abril 2010.
8. Aragues, M. y Díaz, A.: «Alcobendas, excelencia en la gestión», *Revista Excelencia*, n.º 44, nov. 2005.
9. Chomsky, N.: Entrevista realizada por E. Brockes para *The Guardian* y *El Mundo* (20-11-05) con motivo de ser declarado por la revista *Prospect* como el intelectual más influyente del planeta.
10. Marina, J.A.: *El vuelo de la inteligencia*, Ediciones de bolsillo, Barcelona, 2004.
11. VV.AA.: *El Municipalismo en un estado cooperativo. Plan Estratégico FEMP siglo XXI*, Edit. FEMP, Madrid, 2010. ISBN 978-84-92494-17-0.
12. Marina, J.A.: *El misterio de la voluntad perdida*, Anagrama, 1997.
13. Losada, C.: «Administración inteligente: el liderazgo necesario», en *Administración Inteligente*, capítulo 3, Madrid, 2007.
14. Valdano, J.: «Liderazgo, gestión y motivación de equipos», en *Administración Inteligente*, capítulo 3, Madrid, 2007.
15. Barzelay, M.: «La importancia de la gestión del cambio en la Administración Pública», en *Administración Inteligente*, capítulo 5.
16. 2.698.628 personas al servicio de las Administraciones Públicas (central, autonómica y local) en Enero de 2010 en el Registro Central de Personal. Ministerio de Administraciones Públicas y Política Territorial.
17. Bañón, R. y Carrillo, E.: *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
18. Los Planes Estratégicos que cuentan con participación ciudadana son un ejemplo de esto último.
19. Jordi Gual, S. y Ruiz Posino, A.: *El problema de la productividad en España: ¿cuál es el papel de la regulación?*, Servicio de Estudios de la Caixa, 2006.
20. Gómez Navarro, J.: «Actualizando el municipalismo. Confianza en los gobiernos», Conferencia curso verano Universidad Complutense, El Escorial, Madrid, julio 2010.
21. Echebarría, K.: «Crisis y reforma. ¿tensión productiva o improductiva?», Conferencia ESADE, Madrid, octubre 2010.
22. Esta relación se pone de manifiesto a partir de dos investigaciones realizadas por la Universidad de Columbia (C. Ichinowski, 1990) y Stanford (J. Pfeffer, 1994).
23. Ollas, Blanca: «Rendimiento institucional, ética y democracia», en *Administración Inteligente*, capítulo 6, Madrid, 2007.
24. Informe FORETICA 2008. Evolución de la responsabilidad social de las empresas en España.
25. Aranda, M.J.: «Transparencia y control de la Gestión Pública I», en *Administración Inteligente*, capítulo 9, Madrid, 2007.

Bibliografía

- Díaz, A. y Cuéllar, E. (eds.): *Administración Inteligente*, Ministerio Administraciones Públicas, 2007.
- Giddens, A.: *La tercera vía y sus críticos*, Táurus, 2000.
- Longo, F. e Ysa, T.: *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Edit. Escuela de Administración Pública de Cataluña. 2008.
- Marina, J.A.: *El misterio de la voluntad perdida*, Anagrama, 1997.
- Marina, J.A.: *El vuelo de la inteligencia*, Ed. Bolsillo, 2004.
- Naciones Unidas: «Resumen conclusiones comité de expertos sobre retos y oportunidades en el contexto de la crisis financiera». Comité de expertos en Administraciones Públicas. Consejo económico y social. Suplemento n.º 24, abril 2010.
- VV.AA.: *El municipalismo en un estado cooperativo. Plan estratégico FEMP siglo XXI*, Edit. Federación Española de Municipios y Provincias, 2009.
- VV.AA.: *Calidad democrática y buen gobierno*, Edit. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL), Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, 2010.