

GESTIÓN PÚBLICA INTELIGENTE

Antonio Díaz Méndez y Eloy Cuéllar Martín

LA PARADOJICA REVALORIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN

La actual etapa histórica, caracterizada por un proceso de mundialización muy avanzado en este principio de siglo, es observada desde la Administración Pública con grandes dosis de escepticismo y preocupación, propios de una institución social que se ve impelida a realizar cambios que la permitan abordar los problemas que genera el nuevo contexto. Sin embargo, esta nueva etapa está suponiendo una oportunidad para la revalorización del papel del Estado¹ y la Administración Pública, precisamente como un instrumento necesario y de gran utilidad para unas sociedades inmersas en una cierta incertidumbre.² De la capacidad de la Administración Pública para adoptar un planteamiento inteligente en esta nueva etapa, dependerá la revalidación de su legitimidad en nuestras sociedades.

Es cierto que el entorno actual es turbulento y está sujeto a grandes y vertiginosos cambios, pero es precisamente la Administración Pública, por sus potencialidades y su centralidad en el imaginario colectivo, el agente mejor situado para intervenir en la sociedad con éxito.

Lejos del discurso pesimista, que viene dibujando a la Administración como un barco a la deriva de los grandes cambios, incapaz de acometer un proceso de modernización que viene pregonándose desde hace décadas, les propongo un

¹ Blog de JORDI SEVILLA. Ministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España (Noviembre de 2006): “Lo que me ha llamado la atención de la [reunión de Ministros Latinoamericanos](#) es que el Estado vuelve a estar de moda. Que una administración que funcione bien, imparcial, profesional y sólida es condición necesaria para garantizar los derechos, las libertades y la lucha contra el hambre. De hecho, cada vez más, en todos los programas de ayuda al desarrollo se incorporan aspectos de buena administración como elemento fundamental. Parece que se está poniendo fin al llamado [Consenso de Washington](#) y a un cierto neoliberalismo conservador del tipo, la supervivencia del más fuerte y un Estado mínimo, que tanta miseria y corrupción ha esparcido por el mundo en las últimas décadas”.

² KLIKSBURG, B. Conferencia pronunciada en el X Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile, Octubre 2005

cambio de perspectiva: La Administración Pública está siendo capaz de adaptarse al entorno ofreciendo respuestas a las grandes dificultades y retos que se plantean las sociedades actuales.

Previamente es necesario redefinir al nuevo sujeto político que se ha forjado en las sociedades democráticas. La tan traída crisis de legitimidad de los poderes públicos, lejos de agudizarse, parece entrar en vías de superación, en parte porque el ciudadano es cada vez más conocedor de sus derechos y obligaciones, y está dispuesto a participar y ejercer eventualmente la presión social ante decisiones que considera injustas o ante la insuficiencia de determinadas políticas públicas³. Y también en parte, gracias a la aparición de un ciudadano que se autopercibe como cliente ante la administración y que es cada vez más exigente con sus gobernantes.

Podemos afirmar que el ciudadano del siglo XXI cuenta con mayores recursos a la hora de manifestar sus demandas: existe un mayor acceso a los medios de comunicación y estos a su vez ejercen una mayor presión sobre los gobiernos. El hecho de que diferentes administraciones operen sobre el mismo territorio implica en muchas ocasiones una competencia entre las mismas, que puede redundar positivamente en la mejora de los servicios finales. También el desarrollo del denominado tercer sector (ONG's, asociaciones y fundaciones), que facilita un cauce de expresión ciudadana pues, en muchos casos, este es un ámbito de intermediación entre la ciudadanía y el poder político. En definitiva, parece que tras tres décadas de democracia en España la denominada sociedad civil se ha fortalecido⁴, aunque exista aún un largo recorrido de mejora. Cabe mencionar especialmente lo que se refiere a la falta de percepción de la acción de lo público, motivada en muchos casos por la confusión que genera el debate político, siempre superpuesto a la rendición de resultados, lo que nos lleva a una disociación entre problemáticas sociales (detectadas ampliamente en las encuestas de opinión) y las consecuentes demandas ciudadanas que habrían de derivarse.

Este constituye un primer reto para la Administración Pública Española: establecer mecanismos para que el valor de las políticas e intervenciones públicas sea percibido por los ciudadanos en cuanto a su eficacia y rendimiento, diferenciando estos de la visión meramente política de las mismas. Se trata de llevar al ámbito público la diferenciación, hasta donde sea

³ Ej. Las manifestaciones periódicas de jóvenes en Madrid, ante las dificultades de acceso a la vivienda.

⁴ "Los sondeos de opinión al servicio de la reforma de la administración pública". Documento sigma nº 25. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS 2002

posible, entre el qué y el cómo. Los fines y los medios, la política y la administración.

Los avances que se produzcan en esta línea redundarán en el aumento de la capacidad ciudadana para visualizar y evaluar la actuación de la administración pública en tanto que instrumento social⁵, delimitando su actuación del debate político y posibilitando así el objetivo de que las problemáticas sociales den lugar a demandas ciudadanas de servicio ante la administración.

El seguimiento del barómetro del CIS nos ofrece una recopilación de las principales preocupaciones ciudadanas, que ponen en relación las problemáticas sociales con las potenciales capacidades de la Administración pública. En la pregunta correspondiente a los principales problemas del país y con independencia de los resultados más coyunturales, las respuestas más características y mantenidas en el tiempo pueden agruparse en torno a estos tres grandes ámbitos de intervención de la administración⁶.

- **Seguridad:** aparecen destacados la inseguridad ciudadana y el terrorismo.
- **Mediación:** la inmigración aparece habitualmente como uno de los principales problemas, pero también las drogas, los problemas de la juventud, etc.
- **Desarrollo Económico:** el paro, la vivienda y los problemas de índole económica, por este orden suelen capitalizar las principales preocupaciones de la población

Estas preocupaciones sociales, responden a problemáticas complejas e interrelacionadas que, en general han de ser abordadas desde una perspectiva integral.

La Administración pública, gracias a su doble capacidad reguladora y gestora, es quizá la institución mejor situada y con mayores instrumentos para acometerlas con esta perspectiva.

Esta doble vertiente, *la reguladora*, cuya acción está centrada en el desarrollo normativo y la supervisión conforme al derecho, y *la gestora*, orientada a la prestación de servicios, han de complementarse con la renovada visión de *Gobernanza*, entendida como la capacidad de mediación entre los diferentes

⁵ La incorporación de la Evaluación de la Calidad de las políticas y servicios públicos (ver J. A. GARDE en el capítulo 7 de este libro) o la introducción en el sistema educativo de asignaturas que fomentan los valores de ciudadanía (Educación para la ciudadanía) van en esta dirección.

⁶ Datos del barómetro del CIS a lo largo de la última década.

actores sociales de cara a determinar actuaciones que cuenten con el mayor respaldo social y por tanto con las mayores garantías de éxito. Esta visión incorpora lo que algunos hemos denominado modelo de *gestión relacional*⁷

La práctica, cada vez más común incluso en las empresas, de implicar al cliente en la gestión, proporciona una visión necesaria para orientar y adaptar su actividad, lo que se refleja en unos productos y servicios cada vez más ajustados a sus expectativas. Esto debe tener su reflejo en la gestión pública incorporando al ciudadano a la toma cotidiana de decisiones. El ciudadano del siglo XXI requiere de nuevas formas de relación, más abiertas y flexibles que sirvan para dotar a la administración pública de una suerte de inteligencia emocional⁸, imprescindible para ejercer el liderazgo social. Este enfoque viene siendo desarrollado en la teoría y en la práctica por diferentes organizaciones públicas en los últimos años.

La Administración ha puesto en marcha iniciativas para incorporar la “voz del ciudadano” a sus procesos de toma de decisión: Planes de participación, planes estratégicos, presupuestos participativos, elecciones ciudadanas para conformar consejos, etc.

Estas iniciativas, encuadradas básicamente en el apartado de la “participación ciudadana” sirven como una buena herramienta para integrar a los diferentes agentes cuando hablamos de los grandes temas, pero seríamos demasiado optimistas si las consideramos un mecanismo para integrar la voz del ciudadano, en tanto que cliente, en la actuación de la administración.

Para llevar a cabo este objetivo, son necesarios mecanismos sistemáticos de implicación ciudadana en el plano de los microprocesos que conforman la ejecución de políticas públicas: un primer paso para ello ha sido la extensión de los sistemas de sugerencias y reclamaciones, también algunas experiencias como las memorias participativas (en las que los ciudadanos tienen oportunidad de manifestar sus preferencias ante una determinada remodelación urbanística)⁹. Todo ello nos hace avanzar indudablemente en la dirección de lo que aquí vamos a denominar “Administración Inteligente”.

La complejidad de los desafíos de la sociedad actual requieren de la interacción de diferentes agentes en un juego en el que ninguno tiene todas las cartas. Si embargo la Administración es un jugador que tiene el comodín de

⁷ DIAZ, A. “Estado relacional y nueva gestión pública” en “Calidad y modernización en la gestión pública. Plan ciudad de Alcobendas”. Gestión 2000, Barcelona 1997.

⁸ Una aplicación sugerente de las propuestas de D. GOLEMAN.

⁹ También el Anteproyecto de la nueva Ley del Suelo establece un estatuto de los ciudadanos en el que se fija su derecho a la información y a la participación efectiva en el desarrollo y ordenación de las ciudades.

ser reconocido como el agente arbitral cuya decisión final puede ser respetada por todos. La gobernanza para la Administración Pública consistirá en administrar ese comodín con inteligencia, primando la generación de consensos y vigilando que ningún agente imponga sus planteamientos. En este nuevo contexto flexible y relacional, el modelo de *Gobernanza* puede suponer un avance hacia la constitución de democracias de segunda generación si además de propiciar los consensos entre los diferentes agentes, integra la opinión ciudadana con un factor decisivo a la hora de concretar propuestas. Las nuevas herramientas de consulta, fruto del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, pueden contribuir a facilitar y animar la participación en gran medida. Sobre todo si se emplean con criterio, sin sobrecargar al ciudadano, tratando de conseguir que la participación se realice por cauces cómodos y sencillos, integrándola en las actividades cotidianas.

Es este un concepto novedoso que también puede contribuir a resolver el discurso dicotómico de la ciudadanía ante la administración. Si por una parte las encuestas, aunque en menor medida que en décadas pasadas, continúan arrojando resultados discretos para la administración en cuanto a efectividad en la prestación de servicios o imagen de los empleados públicos, la administración es la institución a la que los ciudadanos recurren ante cualquier eventualidad¹⁰, incluso aunque no esté directamente implicada en su resolución. La administración se percibe por los ciudadanos como la última instancia que debe velar por el bienestar social, entendido este en sentido amplio.

Por eso no deja de ser paradójico que se hable de crisis de legitimidad en el ámbito político-administrativo, dada la diferencia entre el discurso y la práctica social. Que la ciudadanía tenga grandes expectativas respecto a la administración es un buen aval de partida en cuanto a legitimidad. Otra cosa es la respuesta, o falta de esta, que la Administración sea capaz de ofrecer ante las expectativas generadas.

EL FRACASO DE LA INTELIGENCIA EN LO PÚBLICO

“La inteligencia fracasa cuando es incapaz de ajustarse a la realidad, de comprender lo que pasa o lo que nos pasa, de solucionar los problemas afectivos, sociales o políticos; cuando se equivoca sistemáticamente,

¹⁰ Los casos de quebrantos económicos como Banesto, Forum Filatélico y Afinsa, etc.

emprende metas disparatadas o se empeña en usar medios ineficaces”.

Continuando con las palabras de José Antonio Marina: " mientras que el fracaso de la inteligencia privada lleva a la desdicha personal, la estupidez política puede ser muy dañina y crear una gran injusticia social"¹¹

En determinadas ocasiones la falta de respuesta de la Administración puede ser dramática. También lo es la inadecuada elección de los fines o los medios

El fracaso ético (la corrupción) es la máxima expresión del fracaso total de la Administración, del sistema político mismo, y no se puede analizar ni justificar reduciéndolo solo a la corrupción individual de las personas, porque de alguna manera es sintomática de la estupidez (ausencia de inteligencia) instalada en el corazón del sistema.

El llamado *caso Marbella*, como exponente paradigmático y extremo de otros casos de corrupción urbanística aparecidos recientemente en España, pone en evidencia un sistema de gestión -urbanística, en este caso- y funcionamiento de la Administración, que acumula decisiones poco inteligentes para acabar provocando un gran fraude social : las enormes plusvalías generadas en el desarrollo y crecimiento de las ciudades, acaban convirtiéndose en grandes beneficios y fortunas privadas¹².

Veamos y analicemos algunas de esas decisiones tan “poco inteligentes” :

¿De quien fue la “gran idea” ultraliberal de declarar administrativamente edificable todo el suelo de este país, excepto lo que no estuviera expresamente

¹¹ MARINA, J. A. 'La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez' (2004). Anagrama.

¹² VILLORIA, M. Catedrático de ciencia política y experto en corrupción, en declaraciones al diario El País (27-10-06) “sufrimos un atraco que se llevará nuestra riqueza a bancos, promotores y corruptos”.

protegido?. Recordemos que esa idea tuvo su traducción legislativa en una ley del suelo aprobada por las cortes generales.

¿Dónde queda la propuesta tan en boga hace unos años de la llamada “cultura de plan” : planificar en procesos abiertos, transparentes y participativos el futuro de las ciudades?. Los planes estratégicos y planes de urbanismo como modos de “hacer ciudad” entre todos los agentes públicos y privados ¿a qué han quedado reducidos? ¿en cuantos lugares se han aplicado?

Finalmente, ¿qué grado de transparencia existe en la toma de decisiones sobre el urbanismo? ¿Cuál es el modelo de toma de decisiones en esos Ayuntamientos o gobiernos que ahora aparecen como corruptos? ¿Cuántas personas participaban y tomaban esas decisiones?

Probablemente el “fracaso ético” es la madre (o el padre) de todos los fracasos de la Administración, pero no el único, ni siquiera el más común.

El fracaso de la eficacia en la Administración es igualmente sangrante y provocador de graves injusticias y pérdidas sociales. Veámoslo con otro ejemplo paradigmático.

Precisamente esto es lo que sucedió en el año 2005 con el huracán Katrina a su paso por Nueva Orleans. El fracaso de la Administración Estadounidense¹³ ante los efectos de un fenómeno meteorológico previsible, tuvo dos aspectos fundamentales¹⁴:

1. *La responsabilidad compartida entre los tres niveles de la Administración norteamericana* -“era decepcionante escuchar y ver en los medios de comunicación las peleas entre ellas mientras se deterioraban las condiciones de vida de las personas”-.

El viejo problema de la coordinación y evasión de responsabilidades que no están explícitamente atribuidas y asumidas, de forma que, cuando algún asunto es teóricamente responsabilidad de todos los agentes que pueden intervenir en su resolución, la realidad nos demuestra que a la hora de verdad no es

¹³ FEMA Federal Emergency Management Agency

¹⁴ Conclusiones de LOURDES MUÑOZ SANTAMARIA, Diputada del parlamento de Cataluña, quien vivió el desastre en primera persona.

responsabilidad de nadie. En estos casos, la ausencia de liderazgo puede llevar a la inacción. Se plantean así situaciones en las que todos los implicados esperan que se resuelva el problema pero nadie asume la responsabilidad de afrontarlo en todas sus consecuencias. La evasión de responsabilidades se convierte así en el objetivo principal de las organizaciones implicadas.

2. *Las erróneas decisiones previas* que se toman, y que convierten un huracán (fenómeno que se da con cierta frecuencia en la zona) en una gran catástrofe: así, no se dedicaron fondos a reforzar los diques, cuando los informes indicaban que no aguantarían un huracán, además se derogó la norma que declaraba no edificable una amplia zona, incrementándose la erosión de la protección natural de los terrenos pantanosos. A ello habría que añadir la falta de un plan de evacuación por parte de las tres administraciones: local, estatal y federal.

La falta de previsión no implica ninguna dificultad hasta que acontecen los problemas. Es en ese momento cuando se echan de menos los planes de contingencia. El desarrollo del trabajo cotidiano hace que en muchos casos se prioricen excesivamente temas menores de carácter urgente, a la par que se cumple con lo rutinario. Los asuntos estratégicos requieren de un esfuerzo suplementario de voluntad que no siempre está disponible. Por otra parte, se hace muy difícil para la Administración, en la medida que está relacionada con el ámbito político, centrar la atención en asuntos que no forman parte de la agenda político-mediática de la actualidad inmediata¹⁵.

En el caso que nos ocupa existían informes previos, pero al contrario que en el vecino y turístico Estado de Florida, nunca se concretaron en planes y proyectos de contingencia. Ni siquiera hubo un organismo que tomara la iniciativa de coordinación en los primeros momentos.

Al igual que en el fracaso de los Juegos Olímpicos de Atlanta, una conclusión global que extraemos de la crisis del Katrina, es la constatación de que la relativa “*falta de estado*” en la administración estadounidense, junto al déficit en infraestructuras e inversiones de protección civil, han generado una Administración raquítica, incapaz de atender una situación de crisis.

No exenta de humor e ironía, la película “*Deja Vu*” realizada por el director americano Tony Scott en homenaje al espíritu de resistencia del pueblo de Nueva Orleans, nos muestra la paradoja de un Estado capaz de obtener y usar al servicio de su “*inteligencia militar*” los desarrollos tecnológicos más

¹⁵ M. CASTELLS define el modelo estadounidense como la política del espectáculo y el marketing político. “La Era de la Información”. Cap. “El poder de la identidad”. Alianza Editorial. 1997.

avanzados, a la vez que es incapaz de salvar de la catástrofe a cientos de ciudadanos en una situación cotidiana normalmente previsible y evitable.

Por otra parte, un análisis de la mínima crítica inicial que obtuvo la falta de respuesta del Gobierno Bush, nos muestra que los habitantes de Nueva Orleans no eran demasiado exigentes porque aquellas personas no esperaban nada de su Gobierno. La lógica de la búsqueda de la solución individual en que degeneró la falta de administración en los días posteriores a la catástrofe, apunta la necesidad social de una Administración que garantice la seguridad jurídica y vital a los ciudadanos, como base para la convivencia y el ejercicio de ciudadanía.

Retomando la principal argumentación de este capítulo volvemos a preguntarnos ¿Qué es lo que falló en la Administración Pública del país más desarrollado del mundo para quedarse bloqueada ante un fenómeno previsto por sus propias fuentes¹⁶? ¿Qué falla en la Administración española para ser incapaz de controlar la corrupción urbanística?

No parece que en estos casos la Administración en general esté funcionando como una organización inteligente, a pesar de que sin duda alguna, la gran mayoría de los que forman parte de su estructura son personas inteligentes (de hecho en muchos casos han superado pruebas de acceso muy exigentes), y de que los políticos superan cada cuatro años la prueba de las urnas.

Las razones de estos fracasos son sin duda complejas, pero trataremos de señalar algunas claves relativas al modelo global de gestión, que puestas en positivo nos pueden desbrozar el camino hacia una Administración Inteligente:

1. La ausencia de proyecto común: algo que algunos modelos de gestión definen como alineación de los objetivos¹⁷.

Si cada Administración va a lo suyo, si cada área o departamento tiene una dinámica propia y aislada del resto será muy difícil evitar que en situaciones críticas se agudicen las diferencias en todos los sentidos.

Ninguna recalificación urbanística tiene sentido si no se corresponde con un proyecto de ciudad (o de región, o de país) que pueda ser públicamente defendido, explicado y aceptado democráticamente. Ningún plan de

¹⁶ El Instituto Meteorológico alertó de la llegada del Huracán Katrina y de sus posibles consecuencias.

¹⁷ El Modelo EFQM de Excelencia busca la alineación de la política y estrategia de la organización con los procesos organizativos y los objetivos de empleados y directivos

emergencias puede desconocer y no jerarquizar la existencia de varios niveles de Administración concurrentes.

Hay algunos elementos importantes que se derivarían de haber logrado identificar un proyecto común :

- *La cooperación entre ámbitos* : La organización que hace explícitos sus objetivos, los resultados a alcanzar por sus equipos, y es transparente en sus procedimientos, puede recibir críticas, pero también aportaciones clave de otros ámbitos que se inscriban en los mismos proyectos y objetivos.
- *El respeto a la diversidad*: algo que puede hacer emanar los diferentes potenciales pues cada departamento tendrá una visión y mirada propia que a su vez generan aptitudes diferenciadas en las que se puede hallar la mejor acomodación a proyectos complejos que precisan de actividades complementarias aunque orientadas a objetivos comunes.
- *La creación de una visión compartida y un lenguaje común* favorecerá la comunicación necesaria para generar un entorno en el que todos se impliquen. Esto último tiene mucho que ver con los valores que impregnan el desarrollo del trabajo y nos traslada directamente a la reflexión sobre los problemas de comunicación y liderazgo en cada organización.

Son muchas las ocasiones en las que la falta de comunicación entre departamentos implicados en un proyecto, redundan en retrasos, ineficiencias, duplicidad de esfuerzos (inventar la rueda cada vez que se hace un nuevo coche) e incluso en replanteamientos de los mismos, a partir de dinámicas del tipo: “choque de trenes”, que suelen tener grandes costes personales para los implicados y sus organizaciones, que podrían haberse evitado introduciendo modificaciones en el desarrollo incipiente del proyecto a partir de una buena comunicación e interacción entre las partes.

Sobre todo si esta se desarrolla en un entorno en el que se combinan en su justa medida conocimientos, afectos, sistemas de control de los propios afectos y sistemas de interacción con los otros.¹⁸ Todo ello nos lleva directamente a los modelos de liderazgo y los estilos afectivos predominantes en las organizaciones.

2. La ausencia de un liderazgo y estilo afectivo que anime al trabajo inteligente.

¹⁸ José Antonio Marina. “La Ciudad Inteligente”. Ediciones del foro “la ciudad humanizada”. 2004

La inteligencia individual y colectiva no se desarrolla sino hay un contexto social y grupal que la estimule.

No creo que sea una sorpresa para nadie constatar que el modelo de liderazgo autoritario, populista y visionario de los últimos alcaldes de Marbella no era precisamente un caldo de cultivo para una organización inteligente y ética. ¿cuantos municipios y alcaldes en España se han dejado seducir por patrones similares?. Del mismo modo, tampoco parece precisamente un modelo a imitar el caso de un reciente Secretario de Defensa americano , con intereses económicos directos en las empresas de venta de armamento y de reconstrucción del país tras la guerra de Irak .

El estilo de liderazgo determina en gran medida el ambiente de trabajo de cualquier organización, pero aun más en la Administración pública, donde la ventaja de la estabilidad organizacional puede tornarse en amenaza si no somos capaces de inventar, liderar y emocionar a los empleados.

En la propia administración pública podemos encontrar muchos ejemplos de departamentos estancados y sin proyecto, que se convierten en reductos de personas con escasa vocación profesional o que la canalizan hacia otros ámbitos, adoptando en su trabajo una perspectiva meramente utilitarista.

Pero en la propia administración también podemos encontrar departamentos que asumen o inventan proyectos novedosos, que tratan de aportar innovación y que desempeñan sus funciones en un ambiente creativo que proyectan en sus resultados.

Normalmente estos últimos se corresponden con ámbitos de la administración donde, quienes ejercen la función directiva, lo hacen de una manera más consciente, tratando de contemplar su función como un campo de aprendizaje y mejoramiento¹⁹.

Cualquiera de los modelos de gestión que actualmente está aplicando la administración pública española (CAF, EFQM, etc.) puede servir de marco para reflexionar sobre el estilo de liderazgo. En general tienden a centrarse en la necesidad de que los directivos sepan transmitir a sus equipos los objetivos de la organización , a través de procesos organizados y orientados al ciudadano; pero una vez más la clave está en cómo hacerlo, de forma que los empleados se sientan identificados con los mismos, y eso nos lleva al complejo campo de los sentimientos y las emociones . ¿Están preparados los directivos de la administración pública para asumir estos retos?. Con demasiada

¹⁹ CARLOS LOSADA. Cap. 3. “Administración Inteligente : el liderazgo necesario”

frecuencia se invoca la competencia como la gran solución para esta cuestión y es cierto que la creación de entornos competitivos puede producir resultados a corto plazo. Sin embargo, la competencia también genera celos y estrategias individuales que no concuerdan en absoluto con el objetivo común. Se produce entonces una situación agarramiento de los sistemas neurológicos de la organización²⁰. Cada miembro de la misma piensa en sacar el mejor partido al conocimiento de que dispone, en detrimento del objetivo general.

Es posible que aun esté muy presente en nuestra cultura organizativa el concepto de escasez propio de la economía tradicional, derivado del carácter finito de recursos tales como la mano de obra, el capital y el trabajo. El conocimiento desafía a este principio, porque prolifera cuanto más se utiliza y más se extiende. Además el valor real del mismo se crea solamente cuando fluye del punto de creación al punto de máxima necesidad. Así, en lugar de centrarnos en la competitividad, deberíamos prestar más atención al liderazgo pues este no excluye la colaboración en la medida que si lo hace la competitividad²¹.

3. No estar cumpliendo bien los fines que la sociedad le ha atribuido.

Las expectativas que la sociedad tiene respecto a la administración son cambiantes, históricamente construidas, y condicionadas por la propia capacidad de iniciativa de los gobiernos. La Administración, en sus diferentes niveles, tiene que revisar periódicamente su misión, adecuándola a su situación competencial conforme a derecho, y a esas expectativas y necesidades cambiantes. Muchos de los fracasos actuales derivan de no revisar con valentía y con todas sus consecuencias, la misión actual de muchos organismos públicos .

En relación a la prestación de servicios, en estos momentos las expectativas son similares a las que se tiene respecto al sector privado²² . Este hecho, que tiene mucho que ver con la legitimación de la Administración Pública mediante la prestación de servicios, ha diversificado el concepto de ciudadanía en variadas categorías que se aplican desde lo público: elector, cliente, contribuyente, usuario, abonado ,... etc.

En relación al concepto mismo de ciudadanía, la sociedad mantiene otras expectativas respecto a la administración, fruto de la posición del ciudadano

²⁰ Se aplica en sentido organizativo el concepto de Biomímesis.

²¹ WEISSENHORN, R. , jefa de redes de innovación de la D. G de empresa de la UE . Conferencia Baltic Dynamics. Año 2004.

²² Fuente. Barómetro del CIS. Libro blanco para la mejora de los servicios públicos.

como *sujeto de derechos* (civiles, políticos y económicos) y de una cultura política democrática y garantista de esos derechos. Así el ciudadano espera una administración transparente y equitativa, que actúe como mecanismo de cohesión social arbitrando soluciones que tengan en cuenta a la mayoría y al interés general.

Si esto último no se produce, si alguno de los agentes que intervienen en la vida social tiene una prevalencia sobre el resto, aumentará la desconfianza hacia las instituciones²³, y los sucesivos fracasos, tanto éticos como de eficacia, nos alejarán del modelo de Administración que nos exige la sociedad.

PROPUESTAS PARA UNA ADMINISTRACION INTELIGENTE

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”²⁴. De manera similar, José Antonio Marina nos confirma que los caminos de la inteligencia acaban desembocando en la ética²⁵, y nos ayuda a transitar por esos caminos.

Una aproximación al concepto de Administración Pública Inteligente requiere, en primer lugar, de una delimitación de algunos rasgos que la definan y que intentaré 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.

²³ El caso Marbella es paradigmático por lo que ha supuesto de desvalorización de la actividad municipal

²⁴ Entrevista a N. CHOMSKY 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.

²⁵ MARINA, J.A. “El vuelo de la inteligencia”. Ediciones de bolsillo . Barcelona 2004

Las Administraciones resolutivas 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 ser tomada como una herramienta para un proceso racional de gestión y de toma de decisiones en relación con lo público²⁶, tal y como nos propone Juan Antonio Garde. En general , las Ciencias de la Gestión nos brindan diferentes herramientas, como la gestión de procesos, 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 y estilos afectivos predominantes en la organización. Solo la adecuada combinación de ambos, 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).

Muchas administraciones han tomado decisiones a partir de la intuición de sus dirigentes. Aparentemente son decisiones que no tienen una base racional, y sin embargo, para sorpresa de técnicos y especialistas, cuyos consejos eran opuestos a la decisión, en muchos casos han resultado ser un éxito. Ello se debe a que el político o directivo que ocupa un puesto de responsabilidad, ha adquirido una experiencia en sus años de ejercicio que le proporciona unos conocimientos difícilmente trasladables al resto. Es lo que comúnmente denominamos “olfato político”.

²⁶ GARDE, J. A. “La evaluación de la Calidad en la Administración”. Cap. 7

Una Administración Inteligente debe combinar el “olfato político” con los informes 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 si misma, o dicho de otra manera : tener un proyecto sobre si misma, combinando la asunción realista de su misión en el presente con una perspectiva o visión de futuro referenciada en el marco jurídico y competencial correspondiente.

Esta cualidad se muestra como algo ineludible en el momento histórico actual de la Administración española, 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 su razón de ser (misión) y a donde va (visión), y se lo replantea de cuando en cuando?.

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

- **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 Marina²⁷ 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 otra perspectiva, 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 Losada²⁸ 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.

En manos de las personas está la voluntad y la principal fuente de energía para el cambio.

²⁷ MARINA, J. A. “El misterio de la voluntad perdida”. (1997) Anagrama

²⁸ LOSADA, C. “Administración inteligente : el liderazgo necesario”, Capt. 3

¿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, 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 pasión²⁹”

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.

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.

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

²⁹ VALDANO, J. “Liderazgo, gestión y motivación de equipos”. Capt. 3

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 los 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”³⁰ 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

³⁰ BARZELAY, M. “La importancia de la gestión del cambio en la Administración Pública”. Capit. 5

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 ser muy 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 “golpearnos 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, pero no mediante largas memorias que nadie leerá en el futuro, sino mediante la puesta en marcha de 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 en la red, gestores de documentos, etc.

Una Administración 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 productiva, optimizando los recursos que tiene a su disposición para “crear el máximo valor público” (Moore,1995).

La mejora de la productividad es un objetivo central del actual modelo de crecimiento español y la Administración juega un doble e importante papel en

ese sentido : como impulsora de la Innovación (I+D+i) y la actividad económica general, y como principal organización de este país, tanto por su número de efectivos³¹ como por su influencia social y económica, por lo que cualquier mejora en su gestión tiene un enorme impacto social.

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 rendimientos³².

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 gestión³³. 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. 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

³¹ VELÁZQUEZ , F. Secretario General para la Administración Pública 2004-06, aporta el dato de 2.358.864 personas al servicio de la Administración pública (central, autonómica y local) en enero 2005

³² BAÑON, R. ,CARRILLO, E “La nueva Administración Pública” (1997). Madrid, Alianza .

³³ GONZALEZ PUEYO,J.M. Interventor del Ayuntamiento de Madrid. Capit. 9

dimensión social de la Administración, puede repercutir tanto en la mejora de la productividad como en la mejora de la relación con la sociedad³⁴.

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.³⁵

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 una cultura tradicional funcionarial trufada con la cultura sindical.

En los últimos años, comienza a consolidarse una visión renovada de la productividad, que pone el acento en la relación entre productividad y satisfacción laboral³⁶ 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 como: conocimientos, afectos, y sistemas de interacción con los otros, asociados a la difusión de un conjunto de valores orientados al cambio progresivo de las organizaciones públicas.

Junto a ello, es necesario no perder de vista criterios básicos y de sentido común en relación al tiempo o condiciones de trabajo y a los costes

³⁴ Los Planes Estratégicos que cuentan con participación ciudadana son un ejemplo de esto último

³⁵ 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

³⁶ 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).

salariales, donde la Administración Pública, si bien puede ayudar a marcar tendencias (por ejemplo en conciliación laboral e igualdad de la mujer, protocolos contra el acoso,..etc) nunca debería alejarse demasiado de la realidad del conjunto del país, creando de hecho una dualización del mercado laboral entre el sector público y el privado que no sería de recibo.

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

6.- Transparencia y ética

Todos los atributos que se acaban de describir para una Administración Inteligente, deben desarrollarse en un marco caracterizado por la *transparencia y la ética* en la gestión 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 vigencia³⁷” .

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 empresas³⁸.

Además de lo anterior, M^a Jesús Aranda nos recuerda las razones de la necesidad de transparencia en las Administraciones públicas³⁹:

- 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.

³⁷ OLÍAS, BLANCA. “Rendimiento institucional, ética y democracia”. Capt. 6.

³⁸ Informe FORETICA 2006. Evolución de la responsabilidad social de las empresas en España.

³⁹ ARANDA, M. J. “Transparencia y control de la Gestión Pública I”. Capt. 9.

- 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.
- El cambio cultural hacia la cultura calidad: un repaso a las diferentes iniciativas que están llevándose a cabo nos llevaría a citar: los manuales de buen gobierno, auditorías, responsabilidad social corporativa y diferentes políticas de participación que, en el caso del sector público, suponen un paso hacia la integración de la voz del ciudadano en la definición de los objetivos de la Administración .

Tal y como señalamos al principio de este capítulo, reiterando a Marina, es conveniente afirmar con rotundidad, que los caminos de las organizaciones inteligentes acaban desembocando, de forma natural, en la ética.

PRACTICAS INTELIGENTES : EL AJUSTE CON LA REALIDAD

“Un problema teórico se resuelve cuando se conoce la solución, un problema práctico no se resuelve cuando se conoce la solución, sino cuando se pone en práctica, que es lo más difícil”⁴⁰.

Esto explica muchos de los fracasos en las propuestas de reforma de la Administración, con muy buenas intenciones, e incluso diagnósticos teóricos acertados, pero carentes de los correspondientes planes de implantación y equipos para llevarlos a cabo .

La perfección “académica” o teórica de un diagnóstico o de una situación, no garantiza en modo alguna su viabilidad práctica . Es en parte lo que ocurrió, por ejemplo, con la reforma educativa, o lo que ocurre habitualmente con las grandes propuestas o reformas que se plantean en los llamados “libros blancos”, que suelen contener buenas soluciones teóricas que en la mayoría de las ocasiones se quedan en los cajones de los despachos ministeriales .

Recordemos que la primera característica que hemos definido para una Administración inteligente es que ha de ser ante todo útil y práctica : resolutive.

Tampoco la adopción mimética de supuestas “buenas prácticas” que han funcionado en otras organizaciones y con otros contextos nos garantiza el éxito. Esa manera de “copiar” estaría también en la antítesis de lo que aquí queremos plantear . Una Administración Inteligente tiene que elegir y objetivar

⁴⁰ MARINA, J. A. “Documentos del Foro la Ciudad Humanizada”. (2004) Ediciones de Andalucía, S.L.

sus actuaciones mediante un “análisis de las relaciones causa-efecto entre los elementos del diseño y los resultados previstos”⁴¹.

En los últimos años se han dado en nuestra Administración notables impulsos en la teoría y en la práctica, bajo el paraguas de los programas de modernización y calidad.

A través de 3 ejemplos , queremos ilustrar el necesario ajuste con la realidad que cualquier organización inteligente debe realizar combinando con honestidad enfoques teóricos y resultados prácticos .

- **1.- Las Cartas de calidad de servicio** son una herramienta sin duda muy extendida en el sector público. Su éxito se basa en la relativa sencillez que supone su implantación y en la versatilidad de la herramienta para adaptarse a diferentes entornos . Sin embargo, en la práctica, esta herramienta presenta algunos problemas. Son muchas las administraciones españolas que han realizado una prolífica utilización de esta metodología haciendo una aplicación automática a cada uno de sus servicios. Esta tarea se suele realizar teniendo en cuenta las especificaciones propias de la herramienta – se siguen los diferentes modelos existentes, sobre todo a partir de las indicaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) e incluso certificándolas- pero, ¿hasta que punto se tienen en cuenta las repercusiones de esta herramienta en la mejora del servicio?. Podemos encontrarnos en muchos casos con servicios que han elaborado todo un catálogo de prestaciones sin un previo replanteamiento de su actividad ni de su efectividad.

Así, nos encontramos, por ejemplo, con una presentación diferenciada de Cartas de servicios de bibliotecas y centros de documentación integrados en la misma unidad administrativa, que no han tenido en cuenta la percepción ciudadana de la similitud entre las prestaciones de ambos servicios. En casos como este, la potencialidad de la herramienta como instrumento para replantear las actividades de una o varias unidades administrativas, lo que podría implicar una *redefinición de los procesos asociados a cada compromiso*, ha quedado soslayada.

⁴¹ Michael Barcelay “Ponencia inaugural del Curso de Verano de El Escorial “Administración Inteligente II”. Julio de 2005.

Por otra parte la proliferación de cartas de servicios suele implicar una pérdida de efectividad del instrumento, por lo que el ciudadano termina valorándolo como mero soporte de marketing o comunicación de servicio.

Teniendo en cuenta esta reflexión, podemos ver como una utilización de esta herramienta, asociándola a procesos de mejora que partan de un diagnóstico certero de las demandas de los ciudadanos y la posterior adaptación del servicio a las mismas *-lo que implica una visión transversal de la organización-* podría generar mejores resultados, y contribuir más radicalmente a extender la cultura de procesos en las organizaciones públicas.

Posiblemente tendríamos menos Cartas , pues solo se publicarían aquellas que fueran consecuencia de un replanteamiento y mejora de los procesos (y no de la estructura tradicional de departamentos), y a cambio ganaríamos en la efectividad de las mismas.

- **2.- La certificación**, en sus diferentes modalidades, nos ofrece otro ejemplo de cómo una metodología puede aplicarse estrictamente en un ámbito administrativo sin que de ello se deriven mejoras sustantivas en la organización. De nuevo estamos ante una herramienta que, aplicada inteligentemente, puede dar resultados muy positivos pero que también genera inconvenientes .

La certificación es una herramienta muy desarrollada en el ámbito industrial, basada en la aplicación de las normas ISO a procesos caracterizados por su repetición y por una clara delimitación de las actividades que los conforman. Esto hace que refuerce la tendencia a la estandarización, lo que produce un fuerte choque cultural cuando se trata de aplicar al heterogéneo sector de los servicios.

La multiplicidad de objetivos y la complejidad de la misión que se dan en las Administraciones Públicas no siempre encajan con la estandarización resultante de la aplicación estricta de las normas ISO, y en ocasiones requieren de una mayor adaptación a las diferentes coyunturas.

Cualquier operación de servicios es singular y difícil de estandarizar íntegramente debido a que en ella participan factores externos e impredecibles. Por ejemplo, en los servicios de atención al ciudadano debemos adaptarnos a la reacción del propio cliente, que en general participa activamente en la prestación del propio servicio. Sus demandas suelen tener una base común repetitiva, pero también incluyen un gran

nivel de especificidad, que requiere de otro tipo de habilidades poco estandarizables (empatía, comunicación, iniciativa del empleado, etc.).

De esta forma, al redactar procedimientos para las Administraciones, a menudo no resulta evidente encontrar el nivel de abstracción idóneo. Nos movemos en la tensión de cumplir con los requisitos de la norma pero a la vez permitir cierto nivel de variabilidad.

Debemos pues evitar un exceso de papeles y normas prescriptivas, así como la imposición de mecanismos de control con escaso valor añadido que suelen generar aun mayor burocracia, pero también hemos de controlar la calidad. Esto puede solventarse determinando los aspectos críticos para la prestación del servicio, diferenciando los que precisan un control riguroso de los que se caracterizan por la flexibilidad.

A todo esto hay que añadir los grandes problemas de interpretación del lenguaje de las normas, que agregan dificultades a su implantación por el personal de la administración pública.

Finalmente se habla de los costes como el mayor problema para la extensión de la certificación en la Administración Pública. Sin obviar éstos, debemos fijar nuestra atención en dos aspectos fundamentales:

- La pertinencia de su aplicación, que pasa por su implantación en aquellos ámbitos de la Administración Pública más sujetos a procedimientos estrictos (el tradicional núcleo duro cuya actuación está fundamentada en la aplicación del derecho administrativo)
- Los tiempos, que siendo un importante coste, en muchos casos no se tienen en cuenta.

▪ **3.- La adopción de nuevos Modelos de Gestión**

La adopción como referencia de un modelo más o menos acabado de Gestión (EFQM⁴² o similar) conlleva tanto ventajas, como algunas dificultades, derivadas de su aplicación a organizaciones complejas con culturas profesionales muy diversas como la Administración.

Tener un modelo de referencia riguroso, contrastado en el mercado, que pueda servir para compararse con otras organizaciones y que aporte un

⁴² Modelo de la Fundación Europea para la Calidad en la Gestión. (EFQM), de extensión creciente en organizaciones públicas y privadas españolas. Dispone de adaptación para la Administración Pública.

lenguaje común para la gestión, es una buena herramienta de diagnóstico y cohesión para cualquier equipo u organización .

Elegir bien ese marco global para la gestión, es una decisión muy relevante , si queremos que realmente sea un referente efectivo y no estemos dando una solución teórica a problemas de índole práctica. Por otra parte, la resolución de problemas concretos, y las técnicas para ello, no se puede postergar a la aplicación de ningún modelo de referencia.

Será necesario hacer un diagnóstico previo de las repercusiones organizativas que tendrá en nuestra propia Administración, y además contar con el necesario compromiso, político y directivo, para implantarlo . Recordemos que uno de los requisitos que definíamos para una administración inteligente es la voluntad y energía para actuar, dándole un peso importante a los líderes en este aspecto. Sucede que en muchas ocasiones, la implantación de un nuevo modelo de referencia para una administración pública, acaba percibiéndose como una superposición con el sistema de gestión histórica y culturalmente implantado. Algunos líderes de la organización continúan funcionando con el anterior modelo, normalmente más burocrático pero más asentado, utilizando la nueva referencia en términos más o menos estéticos (aplicando el nuevo vocabulario que conlleva) o realizando acciones puntuales, pero inconexas de la gestión cotidiana.

Es por esto que se requiere de convencimiento, voluntad y energía en la organización, estrategia adecuada y un plan de implantación gradual y flexible, definiendo los tiempos y plazos convenientes.

En última instancia, en la práctica, cada organización tiene que acabar creando históricamente su propio modelo, en paralelo a la consolidación de su cultura organizativa, y para ello es muy importante contar con referencias, herramientas y guías de apoyo.

La introducción de estos enfoques novedosos, provenientes de la Gestión Pública o Privada, es necesaria para que una administración renueve su capacidad de acción e innovación, aunque suponga un factor de incertidumbre, en la medida en que se abren nuevos caminos en los que se carece de experiencia.

Al final, nos terminaremos encontrando ante el reto de la Gestión del Cambio.

LA TERMODINÁMICA DEL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN .

“Apostar por el cambio significa asumir la incertidumbre de lo nuevo, la incomodidad y el riesgo de lo desconocido, y en muchas ocasiones el vértigo del caos”⁴³.

El cambio tiene siempre un buen caldo de cultivo en zonas fronterizas de la organización (entre lo político y lo técnico, en las zonas de contacto con los ciudadanos,...etc.), zonas de conflicto y convulsiones, donde lo viejo y lo nuevo se hayan constantemente en guerra .

Desde un punto de vista clásico, el motor del cambio en una Administración es el proyecto político que la impulsa y orienta hacia los grandes objetivos y actuaciones de cada periodo. Pero este enfoque , aún siendo válido, no termina de explicar completa ni correctamente el comportamiento de los sistemas complejos, donde lo interesante parece más bien fruto de la interacción cotidiana entre los componentes o actores del sistema (sistemas autoorganizados⁴⁴).

Las administraciones públicas son sin duda sistemas complejos, donde siempre tendremos que referirnos a los tres tipos de actores intervinientes: los políticos (el gobierno), los empleados públicos (los funcionarios y equipos de trabajo) y los ciudadanos (auténticos “dueños” de la organización) . Estos actores se comportan a la manera de tres grandes “módulos afectivos” que interactúan permanentemente en la gestión del cambio . Las organizaciones inteligentes serán las que consigan potenciar al máximo la colaboración de estos actores hacia los fines establecidos.

El marco en el que ha de desarrollarse la gestión del cambio, tiene que facilitar la generación de conocimiento, teniendo en cuenta cuatro factores claves ⁴⁵ :

- Los elementos particulares de la Administración: Las personas que la conforman y sus potencialidades
- Los modos de interacción: relaciones, comunicación, etc. si son más o menos estimulantes.
- La información disponible: Que nos permite situar contextualmente y referenciar nuestra actuación.

⁴³ DIAZ, A. “Gestión del cambio en la Administración local”. En “Calidad y Modernización en la gestión Pública”. Gestión 2000. Barcelona 1997.

⁴⁴ IBAÑEZ, J. “Las dimensiones de un pensamiento complejo”. Rev. ANTHROPOS N° 113.

⁴⁵ MARINA, J.A. Aplicación a una Administración Pública de los factores que intervienen en la generación de conocimiento en las sociedades. OJO CONCRETAR CITA

- El Clima afectivo: que es quizá el elemento más difícil de gestionar y que requiere de intervenciones tipo soft⁴⁶.

A partir de aquí, la Gestión del Cambio puede abordarse mediante dos tipos de estrategias⁴⁷ que a la postre son complementarias:

- **El modelo de cambio planificado**, cuando para crear una nueva situación futura se toma una decisión y ésta se ejecuta mediante un proyecto que contempla un recorrido de implantación. La principal dificultad estriba en cómo la organización se adapta a la nueva situación instituida tras la implantación formal de la decisión. Para superarla con inteligencia se ha de posibilitar el aprendizaje de las nuevas rutinas y patrones de comportamiento que permitan a la organización ajustarse al nuevo escenario. El aprendizaje se convierte así en una fuente de adaptación organizativa. Se requieren grandes dosis de energía para poner en marcha los cambios y se precisa un diagnóstico compartido para poder iniciarse, y una pequeña estructura de apoyo e impulso. La propia utilización del modelo EFQM, para elaborar un diagnóstico y posterior plan de mejora, es un ejemplo de este modelo.

La utilización inteligente de esta estrategia, que es la más “traumática”, parece orientarnos a situaciones en que la organización se halla ante un reto muy importante que es necesario acometer a causa de una amenaza del entorno o porque se abren nuevas oportunidades a medio y largo plazo que es necesario aprovechar.

- **Modelo de cambio continuo**: cuando el devenir de la organización, la experiencia adquirida y el conocimiento generado abren nuevas vías hacia la mejora que es conveniente explorar. En este segundo caso, el aprendizaje es fuente de transformación a partir de lo cotidiano.

Para que el cambio continuo⁴⁸ se produzca es necesario que la organización cuente con mecanismos que posibiliten la generación y aplicación del conocimiento. En el caso de las Administraciones: clima laboral adecuado,

⁴⁶ Término informático que se utiliza en sentido metafórico para definir las actuaciones orientadas a modelar suavemente una situación construyendo un estado de ánimo organizacional a partir de micro acciones con un objetivo común

⁴⁷ SWIERINGA, J. y WIERDSMA, A.F. (1992): *Becoming a Learning Organization*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. (versión en castellano: *La Organización que Aprende*. 1995).

⁴⁸ La Nueva Gestión Pública y la Gestión de Calidad utiliza un término similar: “Mejora Continua”

sistemas de comunicación y coordinación, cauces para desarrollar iniciativas y respaldo de los líderes para el impulso de las mismas.

La utilización inteligente de esta estrategia, que se caracteriza por ser progresiva, nos orienta hacia la resolución de problemas que tienen que ver con las debilidades de la organización o el refuerzo de sus fortalezas. En ambos casos la estrategia de cambio continuo tiene una implantación más fácil y en cortos plazos. Pese a que no produce resultados espectaculares, prepara el camino para las estrategias de Cambio Planificado.

GESTIÓN INTELIGENTE DEL CAMBIO

Estrategias	Tiempos	Ámbito de Resolución		Tipo de la Intervención	Énfasis	Resultados
		Amenazas	Oportunidades			
Cambio Planificado	Medio Plazo Largo Plazo	Amenazas	Oportunidades	Hard	Liderazgo	Estratégicos
Cambio Continuo	Corto Plazo	Debilidades	Fortalezas	Soft	Mecanismos de Gestión del conocimiento y participación	Operativos

Lo ideal es que ambas estrategias coincidan en la misma organización complementándose y reforzándose mutuamente.

El optimismo de la voluntad

De manera similar a como ocurre en la física con las leyes de la termodinámica clásica, en la Administración, *la energía para el cambio ni se crea ni se destruye, solo se transforma*.

Los cuatro factores generales presentes en cualquier organización: elementos particulares, modos de interacción, información y clima relacional, son un potencial que puede enfocarse de diferentes maneras siendo las más acertadas aquellas que favorecen la consecución eficiente de los objetivos.

Una administración pública que cuente con personas preparadas tiene a priori un potencial de inteligencia para su desarrollo. Este potencial puede ser aprovechado o no, dependiendo de cómo se conjugan los restantes elementos.

Si los empleados cuentan con un medio que facilita una interacción positiva, podrán intercambiar información y aumentar su conocimiento propio y las posibilidades de la propia organización, para lo que será condición necesaria que el clima relacional actúe como benefactor.

Por el contrario, si no se dan estas condiciones, los “elementos particulares”, en este caso las personas preparadas, aplicarán sus conocimientos a otras actividades que disten de los objetivos de la organización, su energía se canalizará por otros cauces. Los ejemplos de este fracaso de la inteligencia los encontramos en la gran cantidad de personas con talento que han desarrollado su actividad al margen de su organización, en otros ámbitos (funcionarios que han terminado destacando en el mundo de la cultura o la empresa, abandonando una Administración que no supo aprovechar sus capacidades).

La orientación a objetivos y un clima relacional facilitador, son claves para que la energía en la organización fluya hacia los resultados.

En otras ocasiones, la Administración se comporta como nos indica la 2ª ley de la termodinámica : *en un sistema aislado, que no intercambia materia ni energía con su entorno, la entropía (desorden en un sistema) siempre habrá aumentado.* En la Administración Pública, hemos comprobado como la falta de referencias del exterior aleja a la organización de la realidad y termina por aislarla.

La falta de proyectos genera una tendencia a la rutina. Es necesario poner en marcha dinámicas emprendedoras que impliquen a las personas y las orienten en torno a objetivos de referencia. Cuando una administración realiza el esfuerzo de orientarse a la sociedad para asumir como propios los planteamientos ciudadanos, se consiguen esos proyectos de referencia, aunque también se generen resistencias en los sectores más burocratizados de la organización. Está “pérdida de energía” debe ser asumida como un desgaste propio del movimiento y siempre será menor que la energía derrochada por una organización marcada por el autismo social.

Es difícil generar “masa crítica” para emprender cambios, y aun más difícil mantenerla. Las propuestas esbozadas para una Administración Inteligente: capacidad de acción, proyecto, voluntad y energía para actuar, capacidad de aprendizaje, etc, son factores que acercan la Administración a esa masa crítica, a ese punto de superación del marco de lo posible.

La Administración pública es compleja, comprende a toda una serie de organizaciones cuyo denominador común es el servicio a la sociedad dentro del marco jurídico. Es natural que su modernización avance de forma heterogénea, sin embargo, en gran medida gracias a la presión ejercida por una ciudadanía cada vez más madura, los sectores de la Administración más aventajados se convierten rápidamente en referente para el resto.

La Gestión Pública vive un momento interesante, a caballo entre la tradición y la modernidad pero apostando claramente por esta última. Respondiendo cada vez con mayor agilidad a las demandas que plantea la sociedad y reduciendo su incertidumbre mediante numerosas actuaciones y sistemas de previsión.

La Administración Pública está asumiendo también el reto que plantean las nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar su relación con la ciudadanía. Es una organización que cuenta con buenos profesionales y que cada vez es más atractiva para las jóvenes generaciones como opción laboral.

Los caminos de la inteligencia llevan a la Administración a mejorar sucesivamente su capacidad de acción y resolución, de proyecto, su energía y voluntad para actuar; a aprender e innovar para mejorar su productividad, y finalmente a funcionar con mayor transparencia y ética en la gestión pública.

De cómo se aborden y resuelvan estos retos dependerá su devenir histórico, pero a fecha de hoy, existen muchos motivos para pensar que gracias a la inteligencia, la famosa crisis de la Administración Pública ha comenzado a pasar página.

Antonio Díaz Méndez y Eloy Cuéllar Martín