

# DEBATES

## SOBRE LA FORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

MIGUEL ÁNGEL BASTOS BOUBETTA

*SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- EL ENTORNO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2.1.- LA GLOBALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES ACTUALES. 2.2.- NUEVAS TÉCNICAS DE GESTIÓN: EL PARADIGMA DEL CLIENTE. 2.3.- LA COMPETITIVIDAD. 3.- LA ORGANIZACIÓN INTELIGENTE Y LA FORMACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO*

### 1. INTRODUCCIÓN

Alfred Marshall, el prestigioso economista maestro de Keynes, puso de manifiesto en sus *Principios de Economía Política* que “el capital más valioso es aquel que se invierte en los propios seres humanos”. Esta afirmación que hoy en día puede parecer obvia pues subraya la formación y la capacitación profesional como factor de mejora de la productividad, es, sin embargo, aunque nos pese, algo relativamente reciente. Los pioneros de los estudios de las organizaciones, como Taylor (1), como es bien sabido, primaban el diseño estructural antes que la formación del personal como medio de aumentar la productividad y la eficacia de la organización.

La combinación entre la mejora de la formación e incremento de la productividad debe mucho a un grupo de economistas agrupados en torno al premio Nobel Gary Becker (2) y que formularon un conjunto de proposiciones teóricas conocidas con el nombre de *Teorías del Capital Humano*. Estos teóricos demuestran, con la ayuda de modelos formales y matemáticos, la estre-

---

(1) Vid. Frederick Winslow Taylor, *Management Científico*, Orbis, Barcelona, 1986.

(2) Un resumen de las teorías de estos autores (G. Becker, J. Mincer, M. Blaug...) pueden verse en Henri Lepage, *Mañana el capitalismo*, Alianza Editorial Madrid, 1979, pp. 285-330.

cha relación entre la inversión en educación, sea ésta a costa de la organización empleadora o a costa del empleado, y el incremento de la productividad (3). Estas teorías enfatizan también en la idoneidad de la estabilidad y de la continuidad de la relación laboral para garantizar el entorno adecuado a la inversión en formación.

La influencia de estos teóricos [no olvidemos que Keynes señala al terminar su Teoría General, que “los hombres prácticos, que se creen libres de toda influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto” (4)] sumada al cambio en las demandas del personal (mayor demanda de empleados del sector servicios) ocasionaron un cambio en las prioridades. De primar los aspectos estructurales y organizativos se pasó a subrayar los aspectos relativos a la gestión de recursos humanos y a valorar en mayor grado la educación y capacitación del personal. Así, las organizaciones modernas, como nos señala Quinn, “deben apoyarse más en las capacidades intelectuales y de servicio que en sus activos materiales. Prácticamente todas las empresas públicas o privadas están básicamente convirtiéndose en depositarias y coordinadoras del intelecto” (5). Este autor incide también en el error de considerar la educación como un coste, siendo más apropiado considerarla como una aportación de valor.

Se puede decir, por tanto, que la gente, los hombres y las mujeres, tienen más valor hoy que nunca, y que las tareas que el empleado tiene que llevar a cabo son cada vez más importantes y requieren mayor cualificación y destrezas (6). Es más, muchos de los cambios en la gestión de los recursos humanos que se producen en nuestro tiempo, demuestran la necesidad de retomar técnicas y procedimientos que ya se usaron hace mucho tiempo (7). En este sentido, sin embargo, es conveniente señalar que la formación debe facilitar que el trabajo sea un verdadero entorno de humanización en el que cada ser humano se puede desarrollar en libertad.

(3) Vid. Gary Becker, *El capital humano*, Alianza Editorial Madrid, 1983, pp. 25-58.

(4) Vid. J.M. Keynes, *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1981, p. 337.

(5) Vid. Alan M. Kantrow “La empresa inteligente y los mercados públicos: entrevista con Brian Quinn” en *Harvard Deusto Business Review*, 5/94 n° 63, pp. 54-57.

(6) Vid. Edward L. Gubman “People Are More Valuable Than Ever” en *Compensation & Benefits Review*, January-February 1995, pp. 7-14.

(7) Vid. el excelente artículo de Bernard M. Bass, “Continuity and Change in the Evolution of Work and Human Resource Management” en *Human Resource Management*, vol. 33, n° 1, Spring 1994, pp. 3-31.

No es suficiente saber que el colectivo de los empleados del siglo XXI van a precisar un nivel de formación más elevado, tanto cuantitativa como cualitativamente, sino que debemos intuir y prevenir qué tipo de formación va a ser necesaria en las organizaciones del próximo siglo.

Procederemos por tanto a un análisis de los componentes del entorno organizativo de las corporaciones públicas, ámbito al que me referiré fundamentalmente en esta intervención, considerando tanto las transformaciones en el entorno externo como en el interno, para intentar determinar cuáles van a ser los determinantes y requerimientos de la formación de los empleados públicos en un futuro próximo (8).

## 2. EL ENTORNO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Tres van ser los rasgos que, en nuestra opinión, van a incidir en el cambio del entorno de las administraciones públicas de nuestro tiempo (9), si bien es necesario matizar que su separación es solo a efectos de estudio, pues se encuentran profundamente interrelacionados. Cualquier modificación en algún aspecto provoca un reajuste de todo el sistema para adaptarse al cambio (10). Estos rasgos van a ser la globalidad de las organizaciones actuales, la competitividad a escala internacional y los cambios en los modos de gestión (entorno interno) en las organizaciones.

### 2.1 La globalidad de las organizaciones actuales.

La globalización, entendida como la internacionalización del comercio, las finanzas y la transferencia de tecnologías, han sido factores de gran im-

(8) Entendemos con el profesor Ilundain que el factor clave de eficacia de una organización en nuestro tiempo radica en su capacidad de adaptación a nuevas situaciones y nuevas tecnologías junto con la capacidad de mantener la coherencia estructural de la organización en cada momento y en cada situación. Por lo tanto la capacidad de adaptación de las Administraciones públicas a su entorno va a condicionar en gran medida su eficacia futura, de ahí o énfasis en la necesidad de una correcta adaptación de estas a su ambiente. Vid. J.M. Ilundain Vila “Prólogo” a Paul R. Lawrence y Jay W. Lorsch *La empresa y su entorno*, Plaza y Janés, Barcelona, 1987, pp. 7-15. El libro de Lawrence y Lorsch es considerado como el pionero en la consideración del entorno organizativo como configurador de la estructura de las organizaciones.

(9) Por supuesto estos tres rasgos no constituyen la totalidad del entorno de las organizaciones. Los tres rasgos son, en nuestra opinión los factores que más cambiaron en los últimos tiempos y los que contribuyen en mayor medida al cambio en las organizaciones.

(10) Para una introducción a la dinámica de sistemas en las organizaciones vid. F. Kast y J.E. Rosenzweig *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*, McGraw-Hill, México, 1988.

pacto en los últimos años. Por eso, las relaciones entre las administraciones se caracterizan por su mutua interdependencia. Tres van ser las áreas según Luke y Caiden (11) donde se dan los principales cambios en esta dirección:

A)- *En la infraestructura global.* La tecnología redujo las distancias geográficas y sociales. Los avances en comunicaciones, transportes e información enlazan a los países de tal modo que acciones en un país pueden tener inmediatas repercusiones en cualquier otro.

B)- *Economía global.* La nueva infraestructura global contribuye a formar una verdadera economía global. Todos los países experimentaron en los últimos tiempos un incremento de la interdependencia económica y de recursos. Estamos pasando de un mundo de mercados regionales y nacionales a mercados internacionales. Un fenómeno a destacar en este punto es el de las compañías multinacionales, que obligan a las administraciones a tratar con unos actores cuya base está en otro país, y sobre las que pueden no tener ningún tipo de control.

C) - *Recursos naturales.* Cada gobierno funciona ahora en una situación de escasez de recursos. Ningún país es autosuficiente. Hay pues una mayor conciencia de la interdependencia en materia de recursos naturales, y de la necesidad de preservar los ecosistemas.

En un reciente trabajo P. Dunleavy (12) distingue dos grandes tipos de presiones ante la globalización de las organizaciones públicas: las presiones del mercado y las presiones del Estado.

a) *Presiones del mercado.*

Dunleavy distingue en este apartado 5 tipos de presiones de mercado, las cuales tienen importantes implicaciones para la producción de servicios públicos. Son, a saber:

1º- El crecimiento de los servicios representa un importante cambio en las sociedades contemporáneas. Este se centra principalmente en nuevos productos, nuevas técnicas o nuevos procesos. La sociedad actual es cada vez más

(11) Vid. Jeffrey S. Luke y Gerald E. Caiden, "Coping with Global Interdependence" en James L. Perry (ed.) *Handbook of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco, 1989, pp. 83-93.

(12) Vid. Patrick Dunleavy "The Globalization of Public Services Production: Can Government be Best in World?" en *Public Policy and Administration*, vol. 9 n° 2, Summer 1994, pp. 36-64.

una sociedad terciarizada, en la que la principal ocupación de la fuerza de trabajo es la servucción o producción de servicios.

2º- Cambios tecnológicos. Fortalecen la globalización de dos formas. En primer lugar hubo una drámatica extensión del tradicional énfasis productivista de la organización sobre una mayor especificación de las tareas, extendiendo la automatización de los procesos. En segundo lugar, los extremadamente rápidos cambios en tecnología de la información y el abaratamiento y facilidad de control de los procesos produjeron una transformación "informatizadora" de las organizaciones. Esta informatización cambió profundamente las formas de gestión (como veremos más adelante) y transformó profundamente las relaciones interpersonales en las organizaciones. Sin embargo este cambio en la gestión de la información tuvo por contra aspectos disfuncionales para las organizaciones como facilitar la separación de autoridad y responsabilidad permitiendo a los empleados ignorar la estructura formal de la organización. En este sentido, conviene tener en cuenta que la informatización puede reducir también los contactos personales entre los superiores y los subordinados y puede incluso ocasionar la pérdida del control de los supervisores sobre parte de los subordinados por vía de la disolución de la cadena de mando (13).

3º- Nuevas formas de organización. Los cambios anteriormente expresados permiten la aparición de nuevos diseños en la estructura de las organizaciones. Así se desenvuelven grandes organizaciones compuestas de muy pequeñas unidades estandarizadas y dispersas pero controladas por el centro, a semejanza de cadenas de hamburgueserías, que permiten una mayor aproximación al público y una gran adaptación al entorno.

4º- Resurgimiento de organizaciones basadas en el conocimiento. Se trata de subrayar el elemento intelectual y de conocimiento.

5º- Cambios en los procesos de mercantilización. Se están dando procesos de homogenización del consumo de bienes y servicios a lo largo del mundo. Hay una disolución de las barreras culturales para la aceptación de productos, incrementando la diversidad de productos y servicios y rutinizando lo exótico.

(13) Vid. Arie Halachmi "Information Technology, Human Resources Management, and Productivity" en Carolyn Ban y Norma M. Ricucci (eds.) *Public Personnel Management*, Longman, New York, 1991, pp. 240-253.

### b) Presiones del Estado.

En el interior de las propias organizaciones públicas hay también presiones para la globalización. Siguiendo a Dunleavy (14) distinguimos varios tipos de presiones:

1º- Los incentivos para la formación de burocracias surgen como respuestas de la organización al final del crecimiento de los servicios públicos en los años ochenta. Los viejos modelos del burócrata maximizador de presupuestos descritos por Niskanen y otros autores (15) son ahora de mucha utilidad. Los burócratas actuales, según Dunleavy, más que maximizar sus recursos buscan aislarse a sí mismos de la dependencia de un presupuesto de nivel superior, buscan reducir la exposición a las críticas públicas, buscan simplificar sus tareas y concentranse en alcanzar recompensas y desempeñar actividades de alto *status*. Habrá por lo tanto un fuerte incentivo entre los burócratas a reducir el alcance y el tamaño de su organización si se maximizan los factores anteriormente expuestos.

2º- Aplicación al sector público de las filosofías "best in the world" provenientes del sector empresarial. Supone implicar al sector gubernamental en una dinámica de competitividad mundial. Estas filosofías no están pensadas para el sector público y no se sabe cuáles van ser sus consecuencias, pues la diferencia de las organizaciones privadas que pueden alterar su tamaño, mediante fusiones o cesiones, casi a voluntad las organizaciones públicas, son bastante importantes.

3º- Las reglas de provision del sector público añaden normalmente un fuerte ímpetu en orden a una competición menos diversificada cuando se implantan sistemas de contrataciones. En los últimos años se instauraron en toda Europa una suerte de gobiernos en la sombra donde empleados de empresas nominalmente privadas trabajan a tiempo completo en contratos del gobierno ejecutando con frecuencia tareas que no se pueden distinguir en muchas ocasiones de las ejecutadas por los empleados de la administración. Esta contractualización provoca la aparición de oligopolios especializados que por los requerimientos de muchos de los contratos públicos requieren unas dimensiones determinadas, y que no están al alcance de los pequeños competidores, reduciéndose por lo tanto mucho la competencia.

(14) Vid. P. Dunleavy, "The Globalization..." *op. cit.*

(15) Un resumen de estas teorías y sus críticas pueden ser vistos en un excelente y denso artículo de J. Bendor. Vid. Jonathan Bendor "Formal Models of Bureaucracy" en *British Journal of Political Science*, vol. 18, nº 3, July 1988, pp. 353-395.

4º- Procesos de mercantilización en los servicios públicos. Los nuevos procesos de gestión pública enfatizan la competencia y hacen del marketing una herramienta clave. Por ejemplo, la creación de quasi-mercados con muchos competidores, cada uno de un solo bien, hizo avanzar mucho el proceso de mercantilización de los servicios, provocando a su vez la ruptura con las creencias acerca de la separación de la vida social en varias esferas una de mercado, y otra de asignación de bienes libres de la influencia del dinero en la que el mercado no jugaría ningún papel.

Parece evidente que la globalización de las organizaciones públicas va a obligar a encarar desafíos de nuevo tipo como el de gestionar la diversidad (étnica, cultural, lingüística, cultural) o regular organizaciones que operan en múltiples países en aspectos como marcas, patentes, propiedad intelectual (16). Esto va a obligar a la coordinación de las administraciones para afrontar con éxito estas transformaciones. Implica, asimismo, un desafío intelectual para los managers que traerá consigo el replanteamiento de bastantes de los supuestos en los que se basan las actuaciones cotidianas de nuestros gestores.

### 2.2 Nuevas técnicas de gestión: El paradigma del cliente.

Parece claro, como afirma Hood (17), que la Administración pública, entendida como el estudio de las ordenaciones institucionales para la provisión de servicios públicos, es una materia que está siendo con frecuencia declarada en situación de caos y declive.

La administración pública tradicional, caracterizada por la sujeción a un sistema de ley pública que enfatiza en la toma de decisiones la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales estrictas, ni describe adecuadamente la estructura y operaciones de los estratos del sector público ni ofrece una guía clara para solución de problemas prácticos de funcionamiento (18).

(16) Vid. C.K. Prahalad, "Globalization: The Intellectual and Managerial Challenges" en *Human Resource Management*, vol. 29, nº 1, Spring 1990, pp. 27-37.

(17) Vid. Christopher Hood, "Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role" en Adrian Leftwich (ed.) *New Developments in Political Science. An International Review of Achievements and Prospects*, Edward Elgar, Aldershot, 1990, pp. 107-125.

(18) Vid. Jan-Erik Lane *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Sage ed., London, 1993, pp. 123-125.

La respuesta a esta crisis de la administración se conformó en dos etapas (19), la etapa de la eficiencia y la etapa o paradigma del cliente.

### 2.2.1 *El paradigma de la eficacia*

En una primera etapa, en los años 70, como consecuencia, entre otras cosas, de la crisis del petróleo las administraciones públicas entran en crisis (20) financiera y de recursos económicos.

A partir de ahí se impone un nuevo modo de gestión en el que pasan a ocupar el primer lugar las llamadas tres E (economía, eficiencia y eficacia) (21) y se enfatiza el ahorro y la mejor gestión de recursos. De la "public administration" pasamos al "public management". El papel del administrador público pasó a ser sustituido por el papel del gerente público. La aparición de este nuevo modelo es simultánea en los Estados Unidos y en Gran Bretaña. En los Estados Unidos nació ligado a las escuelas de Políticas Públicas, centrándose en la importancia del ambiente y de las estrategias de los altos ejecutivos (22); en Gran Bretaña aparece fuertemente ligada a las reformas neoliberales de Margaret Thatcher (23).

El proceso de instauración de la nueva gestión pública se ve estrechamente ligado con otras cuatro megatendencias administrativas:

(19) Estas dos etapas, el paradigma de la eficacia y el paradigma de cliente, fueron puestos de manifiesto por Sue Richards en dos artículos recientemente publicados. Vid. Sue Richards, "El paradigma del cliente en la gestión pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, Sept.- Dic. 1994; Sue Richards, "Changing Patterns of Legitimation in Public Management" en *Public Policy and Administration*, vol. 7, nº 3, Winter 1992, pp. 15-28.

(20) La crisis económica de las administraciones públicas no se debe en exclusiva a crisis coyunturales. Se debe en buena medida también a razones estructurales debidas a la propia dinámica del Estado del Bienestar como bien señalaban entre otros O'Connor y Habermas. Vid. James O'Connor *La crisis fiscal del Estado*, ed. Península, Barcelona, 1981; Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.

(21) Algunos autores como Gunn hablan de las 5 E (añaden la Excelencia y la Empresa a la lista). Vid. Howard Elcock, "The Three 'E's: Necessary but not Sufficient Conditions for Good Government" en *Public Policy and Administration*, vol. 4, nº 1, Spring 1989, pp. 1-3.

(22) Vid. Donald F. Kettl, "Public Administration: The State of the Field" en Ada W. Finifter (ed.) *Political Science: The state of The Discipline*, American Political Science Association, 1993, pp. 407-428.

(23) Vid. C. Pollit, *El gerencialismo y los servicios públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993; Les Metcalfe, "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution" en *International Political Science Review*, vol. 14, nº 4, 1993, pp. 351-371. Vid. también J.A. Chandler, "Public Administration or Public Management?" en *Teaching Public Administration*, vol. VIII, nº 1, Spring 1988, pp. 1-10.

- Los intentos de ralentizar o hacer retroceder el crecimiento del Estado en términos de gasto público.

- El cambio hacia las privatizaciones y cuasi-privatizaciones de varias de las principales organizaciones gubernamentales, renovando el énfasis en la subsidiariedad y en el fortalecimiento de servicios públicos esenciales.

- El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnología de la información, en la producción y distribución de servicios públicos.

- Y, ligado a lo que señalamos antes, al desarrollo de una "agenda" más internacional, centrado en la cooperación intergubernamental y en el enfoque en problemas generales de gestión pública (24).

Varios van ser en resumen los elementos más importantes de este nuevo concepto de management público (25):

- Superación de la división entre management y política. La eficacia del management exige unos nexos fuertes de unión entre la formulación de políticas y su implantación.

- En el management público la mayoría de los casos los sistemas son interorganizacionales, los procesos son interdepartamentales.

- La creación de jerarquías bien definidas no es sinónimo de management, sino de burocracia. Se precisan estructuras de organización y responsabilidad no jerárquicas para dirigir equipos de profesionales y trabajar en un entorno competitivo.

- Por último el management público exige la innovación e ideas nuevas más que una continua dependencia con respecto a las prácticas establecidas y a los modelos del sector público.

La tendencia dominante de este enfoque era conseguir un mejor rendimiento del dinero en aquellos gastos que no fueron eliminados. Este nuevo paradigma busca aplicar mecanismos de mercado que promuevan presiones hacia una mayor competencia en la provisión de servicios, mejorando por consiguiente la eficiencia. Los burócratas, en estos casos, van a contar también con mayor autonomía de gestión mediante el establecimiento de nuevas

(24) Estas cuatro megatendencias son destacadas por C. Hood, "A Public Management for All Seasons" en *Public Administration*, vol. 69, Spring 1991, pp. 3-19.

(25) Vid. el ya clásico libro de Les Metcalfe y Sue Richards, *La modernización de la gestión pública*, MAP, Madrid, 1989, pp.312-323.

configuraciones organizativas como las agencias británicas o los centros de responsabilidad franceses (26).

### 2.2.2 *El paradigma del cliente en la administración pública*

Una vez instaurado el paradigma de la eficiencia, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa va emerger, poco a poco un nuevo paradigma en la administración pública. Este nuevo paradigma surge como consecuencia de los cambios en los modos de gestión privada, que si bien difieren en buena medida de los modelos de gestión pública constituyen una de las metáforas con las que se identifica la gestión pública (27).

En este sentido, me parece interesante reconocer, con la mayoría de profesores que se han dedicado al estudio de la organización administrativa que, desgraciadamente, llevamos muchos muchos años, estudiando la Administración desde distintos aspectos y, sin embargo, nos hemos olvidado de que la Administración no es un fin en si misma, sino, como señalara hace ya mucho tiempo SANTI ROMANO, una función de servicio a los ciudadanos. Por ejemplo, un reciente informe sobre Reforma Administrativa titulado "Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos", comienza haciendo referencia a "una Administración que trabaje para los ciudadanos", este es, en mi opinión, el "punctum dolens" de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano; que el que manda es el ciudadano y que la Administración se justifica, no sólo constitucionalmente, como una organización al servicio del interés general.

La Administración pública del Estado Social y Democrático de Derecho es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de

(26) Una excelente visión general de las reformas emprendidas dentro de este paradigma nos la dan : Koldo Echebarría y Carlos Losada, *Institucions i Mètodes per Millorar el Funcionament de l'Administració Pública*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.

(27) Una de las metáforas más usadas por los estudiosos de la Administración pública es la de la comparación entre la empresa privada y el gobierno, de ahí que las innovaciones en la gestión privada sean rápidamente trasladadas a la gestión pública. Vid. Michael Barzelay, "Metáforas en la gestión de servicios públicos" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, Sept.-Dic. 1994, pp. 17-20.

calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración, como ya he dicho, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Por eso, las distintas potestades y poderes públicos son manifestaciones concretas de esa idea de servicio público que, no se debe olvidar, debe ser también una de las notas definitorias de las personas que trabajan en el sector público. Es más, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la Administración pública de nuestro tiempo es recuperar, de una manera efectiva, la imagen de servidora de la sociedad y de sus ciudadanos.

En los años noventa irrumpe en el campo de la organización y gestión un conjunto de teorías, caracterizadas por su mayor humanismo y participación en la gestión tanto de empleados como de consumidores (28). Estas teorías pueden ser agrupadas en dos grandes grupos, la denominada Cultura de la Corporación y la filosofía de la Calidad Total (29), y que comparten una visión de la gestión muy parecida difieren por su origen, por los valores subyacentes y por diferencias en el papel a jugar por el mercado. La distinción entre ambas sin embargo es borrosa pues muchos autores combinan ideas de ambos modelos.

La cultura de la corporación (o cultura de la excelencia) tiene su origen en un libro de Peters y Waterman, llamado "En busca de la Excelencia" (30) que fue seguido por una pléyade de libros y artículos que profundizaron en esta filosofía, a pesar de que la mayoría de las empresas que consideraban excelentes entraron en crisis al poco de salir editado el libro. En el sector público el libro clave en esta corriente es otro best-seller, en nuestra opinión de mejor calidad que el de Peters y Waterman, el libro de Osborne y Gaebler, "La Reinención del Gobierno" (31), que aplica muchos de los puntos de la cultura de la excelencia al sector público. Gozó también de un éxito inmediato y que fue seguido por multitud de trabajos (32) e influyó mucho en la

(28) Vid. Omar Aktouf, "Management and Theories of Organizations in the 1990s: Toward a Critical Radical Humanism" en *Academy of Management Review*, vol.17, nº 3, 1992, pp. 407-431.

(29) Así la denomina el iniciador de esta corriente, W. Edwards Deming (quien escribió este libro a los 86 años) en *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*, ed. Diaz de Santos, Madrid, 1989, p. 19.

(30) Vid. T. Peters e Robert H. Waterman *En busca de la excelencia*, ed. Folio, Barcelona, 1992.

(31) Vid. David Osborne e Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994 ( ed. or. 1992)

(32) Entre estos trabajos yo destacaría: Arie Halachmi y Marc Holzer "Toward a Competitive Public Administration" en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 59,

elaboración de un ambicioso proyecto de reforma administrativa americana, el famoso Informe Gore (33), que se está llevando a cabo con bastante éxito y que dió pie también a mucha literatura (34).

Esta cultura comparte los rasgos de la contingencia, es decir de la dificultad de prever el futuro, de la prioridad dada al cliente, de la movilidad, de la innovación y la mejora de la calificación hombre en todas sus dimensiones, no solo en la dimensión económica (35).

La filosofía de la calidad total tiene su origen en los modos japoneses de gestión, importados a Occidente por W. Edwards Deming, un estadístico dedicado a consultoría de empresas, durante mucho tiempo, en el Japón. Su filosofía se extendió rápidamente entre los consultores occidentales dando origen a un gran cuerpo de literatura dedicada a predicar al nuevo evangelio de la calidad (36).

El sector público llegó pronto a la nueva filosofía, y pronto comenzaron a aparecer escritos en torno a la aplicación de la nueva filosofía en las administraciones públicas (37).

Esta filosofía enfatiza también, como la anterior, en el énfase en el cliente, la misión de toda organización es satisfacer al consumidor de sus productos o servicios; la calidad pasa de ser un objetivo accesorio a convertirse en el fin a procurar por la organización. La búsqueda de los cero defectos en la producción es una muestra clara. La participación de los empleados en la gestión de la organización, una mayor flexibilidad en la jerarquía y la crea-

1993, pp. 29-45. También recibió críticas muy duras como la de G. Jordan "Reinventing Government: But Will it Work?" en *Public Administration*, vol. 72, Summer 1994, pp. 271-279.

(33) Vid National Performance Review, *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. De los trámites burocráticos a los resultados*, IVAP, Gasteiz, 1993.

(34) Vid. por ejemplo B. Guy Peters e Donald J. Savoie, "Reinventing Osborne e Gaebler: Lessons from the Gore Commission" en *Canadian Public Administration*, vol. 37, nº 2, Summer 1994, pp. 302-322.

(35) Vid. Octave Gélinier, "Historique de la direction participative" en V. Laboucheix (dir.) *Traité de la Qualité Totale*, Dunod, París, 1990, pp. 13-23.

(36) Vid. por ejemplo Kaoru Ishikawa, *¿Qué es el Control Total de Calidad?*, Parramón Barcelona, 1994; es también de mucho interés el primer intento de formalizar en un cuerpo coherente la filosofía de Deming, vid. John C. Anderson, Manus Rungtusanatham y Roger G. Schroeder, "A Theory of Quality Management Underlying the Deming Management Method" en *Academy of Management Review*, vol. 19, nº 3, 1994, pp. 472-509.

(37) Vid. por ejemplo, aunque con una perspectiva crítica James E. Swiss, "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government" en *Public Administration Review*, vol. 52, nº 4, July/August 1994, pp. 356-362.

ción de equipos de trabajo serán otros rasgos destacables de este modelo, que en la práctica no se diferencia apenas del modelo de la excelencia (38).

Estas nuevas teorías y su aplicación van conformar un nuevo paradigma de gestión en las organizaciones públicas (y en las privadas) que puede ser denominado "paradigma del cliente", que es un paradigma que poco a poco va sustituyendo a los restos que quedan del paradigma de la administración pública y que está cuestionando, con mayor o menor éxito, el paradigma de la eficiencia. Sus rasgos principales según Richards (39) serían en primer lugar el redescubrimiento del liderazgo, superando los modos mecánicos de gestión y dearrollo una cultura organizativa orientada al rendimiento en la cual los valores de mejorar rendimientos estuviesen insertos en las costumbres y valores de la organización. El segundo gran rasgo del paradigma emergente sería como ya vimos el de orientación al cliente, que retoma viejas tradiciones del servicio público entendido como servicio al ciudadano, que habían sido relegadas a un segundo plano en el paradigma de la eficiencia.

Las cartas de derechos de los ciudadanos que se están elaborando en muchas administraciones, como la *Citizen's Chart* británica o textos como el informe de la OCDE "La Administración al servicio del público" (40), serían un claro exponente del emerger de este nuevo paradigma.

### 2.3 La competitividad

Uno de los fenómenos más importantes en el panorama económico mundial es el fenómeno de la competencia económica internacional.

La carrera de la competencia internacional se gana por medio de la productividad nacional, y en este aspecto, en el de la determinación de la productividad de una nación, el papel de las administraciones públicas es de suma importancia (41).

(38) El propio Osborne hace énfasis en las semejanzas de ambos modelos; vid. Bruce G. Posner y Lawrence R. Rothstein, "Reinventing the Bussiness of Government: An Interview with Change Catalyst David Osborne" en *Harvard Business review*, May-June 1994, pp. 133-143.

(39) Vid. S. Richards "El paradigma del cliente.." *op. cit.*

(40) Vid. OCDE, *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid, 1991.

(41) Vid. Thomas D. Lynch, *Public Administration and the 1990's*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Reformas Administrativas en Gobiernos Regionales, Santiago de Compostela, 15-18 de Enero de 1991.

En efecto, el papel de las administraciones, como bien señala Porter (42), es de suma importancia en la determinación de la competitividad de una nación, pero siempre teniendo en cuenta que son las empresas y no las administraciones públicas las que compiten. El gobierno debe asegurar el marco adecuado para la competitividad. Las administraciones públicas pueden incidir de varias formas en la competitividad de las empresas nacionales:

1º- con políticas orientadas hacia los mercados de factores y divisas. Las administraciones pueden devaluar o revaluar la moneda nacional a conveniencia de las necesidades de la competencia, puede determinar los precios de determinados productos, puedes fijar salarios mínimos o limitar su crecimiento.

2º- con políticas que determinen las condiciones de la demanda, bien a través de las compras de productos públicos que pueden favorecer a determinados sectores estratégicos, bien regulando productos o procesos de fabricación. Puedes también abrir mercados a través de relaciones diplomáticas privilegiadas o mediante ayudas al desarrollo.

3º- pueden elaborar políticas encaminadas a favorecer sectores no directamente relacionados con el sector productivo, pero que sirven de apoyo al mismo, como son los medios de comunicación (que favorecen un mejor conocimiento de los productos nacionales); pueden favorecer los agrupamientos de sectores estratégicos, o puede mediante políticas regionales desarrollar las regiones más atrasadas dentro de un país.

4º- por último es de especial interés recalcar, así lo hace Porter, (43) el muy importante papel que tienen las políticas educativas y científicas para conformar la competitividad de una nación. Para Porter la formación y la educación son el mejor punto de apoyo de que dispone la administración para mejorar la industria y la producción de servicios de un país. Un sistema educativo que favorezca la competitividad debe cumplir con algunos requisitos:

A- mantener unos niveles educativos elevados. El sistema educativo debe exigir unos rendimientos elevados y debe estimularse la competencia para mejorar.

B- debe prestigiarse la enseñanza como profesión para atraer a esta profesión al personal más competente.

(42) Vid. Michael E. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1991, pp. 763-847.

(43) Vid. M. Porter *La Ventaja.... op. cit.* pp. 776-793.

C- la educación que reciben los estudiantes debe tener algún tipo de orientación práctica, y la enseñanza universitaria debe tener alternativas apreciadas y de alta calidad.

D- debe haber un vínculo entre instituciones educativas y los empresarios; las instituciones educativas deben tener cierto grado de flexibilidad para adaptarse a los requerimientos de las empresas.

### 3 LA ORGANIZACION INTELIGENTE Y LA FORMACION PARA EL SECTOR PUBLICO

Las presiones del entorno configuran un nuevo tipo de organización, que Quinn denomina "empresa inteligente" y que Hodgetts, Luthans y Lee denominan organizaciones "World-Class" (44). Este nuevo tipo de organizaciones, que están aún en una etapa germinal pero se espera que constituyan el tipo de organizaciones del futuro próximo (45), se van caracterizar por desarrollar y profundizar en muchas de las características de la organización de Calidad Total.

Los principales rasgos de este nuevo tipo de organizaciones son según Hodgetts, Luthans y Lee:

1º- Son organizaciones enfocadas al consumidor. Este no solamente es el centro de su estrategia de calidad si no que todo el personal debe estar organizado para servir tanto a los clientes externos como a los internos. Estas organizaciones constantemente hacen más que servir las preferencias de los clientes, ellos buscan prevenir las demandas futuras. Así se capacitan equipos para que generen nuevas ideas y aproximaciones para mejorar el servicio al consumidor y para prever los cambios en las necesidades del cliente.

2º- Se caracterizan también por la mejora continua a escala mundial. Las empresas World-Class aprenden a ser más rápidas, más eficientes y más efectivas con sus competidores.

(44) Vid. Richard M. Hodgetts, Fred Luthans e Sang M. Lee, "From Total Quality to Learning to World-Class" en *Organizational Dynamics*, Winter 1994, pp. 5-19.

(45) De hecho, muchos de los cambios en las organizaciones contemporáneas parece que van en esta dirección, la de crear organizaciones inteligentes, de aprendizaje. Vid. Joseph Fiorelli y Richard Feller "Re-Engineering TQM and Work Redesign: An Integrative Approach to Continuous Organizational Excellence" en *Public Administration Quarterly*, Spring 1994, pp. 54-63.

3º- Son organizaciones fluidas flexibles o "virtuales". Responden rápidamente y con inteligencia a cambios en el entorno organizativo. Estas organizaciones no dudan en buscar alianzas temporales en el exterior para llevar a cabo sus objetivos. Estas organizaciones desarrollan también una fuerza de trabajo con una capacitación múltiple, que es el factor más importante de la flexibilidad de una organización.

4º- Son empresas con una gestión de recursos humanos creativa. La formación de la mano de obra y continua, a fuerza de trabajo es el principal activo de la organización. El sistema de motivación se caracteriza por el reconocimiento del buen rendimiento a través de recompensas económicas y psicológicas como el reconocimiento público así como por una relación clara entre rendimiento y recompensa.

5º- Estas organizaciones buscan también mantener un clima de trabajo lo más igualitario posible. Los miembros de la organización, incluidos los clientes se valoran y se respetan mutuamente, y las comunicaciones intra y extra-organizativas son fluidas.

6º- Por último estas organizaciones cuentan con un gran apoyo tecnológico, disponiendo de modernos sistemas de comunicación, y de un entrenamiento técnico continuado.

Por tanto, este nuevo tipo de organizaciones alterará muchos lo requerimientos en materia de formación precisos hasta ahora para el funcionamiento en la administración pública. Los burócratas actuales ya no son meros aplicadores de unas normas perfectamente delimitadas si no que como dicen Bass o Goodsell (46) el nuevo administrador público se está convirtiendo en un artesano, en el que cada decisión que toma, cada acción que realiza es única, y requiere de un trato especial, de maestría para tratar con estilo de administración con que tiene que tratar y con los materiales (gente, recursos, cultura organizacional...) de que dispone en cada ocasión. La formación de este nuevo personal para las nuevas organizaciones tiene y va a tener una serie de rasgos que, según Echebarría (47) serán:

(46) Vid. Bernard M. Bass "Continuity and Change..." *op. cit.*;

Charles T. Goodsell "The Public Administrator as Artisan" en *Public Administration Review*, vol. 52, nº 3, May/June 1992, pp. 246-253.

(47) Vid. Koldo Echebarría, *La administración pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, tesis doctoral, Universidad de Deusto, 1993, (exemplar mimeo).

A- Una formación no basada en los institutos de formación si no en una formación conducida desde la demanda con el liderazgo de los directivos de la línea.

B- Una formación dirigida a grupos o equipos de trabajo.

C- Una formación basada en fomentar el aprendizaje en el desempeño cotidiano.

D- Una formación confeccionada a la medida de las necesidades concretas de la organización.

E- Se pasará de una formación pasiva a una formación activa.

La nueva formación deberá enfatizar también en varios aspectos cruciales para este nuevo papel del funcionario público. Estos son: 1º) la capacidad de adquirir nuevos conocimientos (48) que se expresa en tener una buena formación en investigación y evaluación, una buena formación en antropología, buenos conocimientos políticos y buenos conocimientos de ciudadanía.

2º) la creatividad (49) y la intuición (50)(51) herramientas imprescindibles para el nuevo tipo de manager público que se precisa, un manager que combine liderazgo y capacidades de gerencia (52), con el fin de animar a los empleados a maximizar su contribución a la organización, un manager que marque el camino a seguir por la organización, que tenga la habilidad de comprender qué asuntos van a afectar a la organización para tenerlos en cuenta en su desempeño.

Para concluir debemos buscar una formación de los funcionarios públicos que ayude a corregir el desfase que existe entre la capacidad tecnológica y la

(48) Vid. Aaron Wildavsky, "¿Qué necesita saber el manager público?. Una formación para la gestión pública" en *Ekonomiaz*, nº 26, 1993, pp. 120-129.

(49) Vid. Jaime Gil Aluja, "La creatividad una necesidad en la sociedad del siglo XXI" en José Carlos de Miguel Domínguez (ed.) *Gestión económica en la incertidumbre*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago, 1992, pp. 145-170.

(50) Para algunos autores el verdadero profesionalismo viene a través de la intuición. Vid. Peter Critten, *Investing in People. Towards Corporate Capability*, Butterword-Heinemann, Oxford, 1993, pp.119-131.

(51) Vid. Sylvia Constant e Paulo Durval, "Intuição e programas de treinamento e desenvolvimento" en *Revista de Administração Pública*, vol. 28, nº 4, out/dez 1994, pp. 130-144.

(52) Vid. John H. Zimmerman "The Demand of the Future: *The Complete Executive*" en *Human Resource Management*, vol. 32, nº 2&3, Summer/Fall 1993, pp. 385-397.

capacidad de los recursos humanos (53), una formación que favorezca una cultura de cambio en el interior de las organizaciones públicas (54), una formación que no solo provea de información sino que contribuya al desarrollo del individuo en términos de mejora de sus habilidades, de su comprensión y de su consciencia (55), una formación para conseguir una administración más moderna e eficaz (56) una formación, como bien afirma Jean-Marie Duffau (57) que nos ayude a prepararnos para el futuro. Una formación, que busque, sobre todo, que el hombre, o la mujer, puedan desarrollarse libremente. Es decir, la formación del futuro debe constituir entornos de humanización en los que los derechos fundamentales de todas las personas sean esa forzosa realidad que todos esperamos.

---

(53) Vid. José Constantino Nalda, *Modernización de la administración y formación de los empleados públicos*, Asociación de profesores jubilados de escuelas universitarias, Madrid, 1992.

(54) Vid. Raymond Piganiol "La gestion des cadres et la politique de modernisation" en *Revue française d'administration publique*, nº 70, avril-juin 1994, pp. 197-207.

(55) Vid. W. Walsh, "The Personnel and Training Function" en Trevor J. Bentley (ed.) *The Management Services Handbook*, Cassell, Oxford, 1984, pp. 143-152.

(56) Vid. Juan Antonio Richart Chacón "La formación como factor de la modernización y de la calidad de la Administración" en *Modernización administrativa y formación*, INAP, Madrid, 1993, pp. 247-264.

(57) Vid. Jean-Marie Duffau, *Prepara-lo futuro pola formación*, Conferencia pronunciada en el acto de apertura do curso 1995 da EGAP, EGAP, Santiago de Compostela, 1995.