

"Estrategias de aplicación en la Administración Local de las nuevas tecnologías"

Albert Calderó Cabré

Ponencia presentada en las Jornadas sobre Organización y Nuevas Tecnologías en la Administración Local, Blanes, octubre de 1997.

1. 1. De la pre-burocracia a la burocracia.

En las sociedades occidentales avanzadas el debate de ideas y métodos organizativos en el sector público está centrado en la superación de la lógica burocrática en el camino hacia diversos modelos post-burocráticos, desde la crítica a las insuficiencias de la burocracia.

Esto no quiere decir necesariamente que la cuestión hoy en día en nuestro país se sitúe en este mismo punto. A mi entender, no es así.

A mi entender en nuestro país y en el sector público estamos aún, en buena medida, **en sistemas organizativos pre-burocráticos**. Nuestro problema no es que tengamos mucha burocracia; tenemos poca y, sobre todo, mala.

Partiendo del concepto de burocracia de Max Weber, la burocracia es un sistema de organización en el que hay normas precisas que rigen la conducta organizativa, de tal manera que a igual situación de hecho se produce siempre estrictamente la misma actuación administrativa, que es la actuación prevista por las normas.

No es esta la situación, en muchos aspectos, de nuestro sector público, ni de nuestra Administración Local.

Tenemos, en primer lugar, leyes no muy bien hechas, a pesar de que han mejorado mucho en los últimos años. Sobre todo el problema es que no se cumplen. En las Administraciones Locales es habitual no cumplir las leyes, leerlas como conviene cuando conviene, es habitual que no pase nada si no se cumplen.

Esto puede parecer paradójico en unas instituciones en la que los sistemas de fiscalización (habilitados nacionales, tribunales de cuentas, tutelas de instituciones superiores) son omnipresentes y casi asfixiantes. Lo que pasa es que las actividades de fiscalización son a menudo de muy baja calidad jurídica. Hay una tradición de aplicación "de memoria" de lo que dice la ley, en la que acaba pesando mucho más el talante del fiscalizador que la letra de la ley.

Tenemos también un sistema de protección de los derechos de los ciudadanos frente de la Administración tremendamente arcaico e injusto. Un ciudadano con amigos y conocidos en lugares importantes, o bien con bastante dinero puede pagar un buen abogado y un proceso contencioso, tiene más posibilidades de proteger sus intereses de la actuación, justa o injusta, de la Administración. Un ciudadano sin estos recursos es fácil que sea atropellado. Esto es injusto, y es también pre-burocrático.

Las leyes no son las únicas normas que han de regular el trabajo de la administración. Una administración burocrática necesita también mucho desarrollo normativo: reglamentos, circulares, normas de funcionamiento, manuales de procedimiento...

En cambio, estos instrumentos burocráticos son casi desconocidos en nuestra Administración Local. Entre las leyes y la práctica concreta de cada funcionario no hay nada. El resultado es que la aplicación de las leyes a los supuestos concretos responde casi siempre a la decisión del funcionario responsable del tema, o bien a la rutina, y casi nunca a una decisión política del gobierno municipal de adaptación del que establece la ley a las circunstancias del territorio y del momento.

Conclusión: Cualquier estrategia de modernización de una entidad de la Administración Local se ha de basar en una "burocratización" de los métodos de trabajo: aprobación de normas de procedimientos, estandarización de métodos de trabajo, mejoramiento de los sistemas de fiscalización y control. Solamente con esta condición previa e imprescindible tiene sentido, además, poner en marcha tecnologías "post-burocráticas"

2. Innovación tecnológica de la burocracia.

Las nuevas tecnologías han creado herramientas potentes para aplicar en procesos de mejora de la eficacia burocrática: la informática, las telecomunicaciones y otras tecnologías actuales pueden facilitar y agilizar mucho las tareas burocráticas.

Pero esto no va a suceder si no hay una intención y una estrategia explícita en este sentido. Es perfectamente posible hoy en día, y cada vez más fácil gracias a la versatilidad cada vez mayor de estas tecnologías, que la implantación de estos cambios no signifique ningún avance en la línea de la burocratización.

Hace unos años esto no era así: las aplicaciones informáticas, por ejemplo, eran muy rígidas, y no era posible implantarlas si no se normalizaban mucho los procedimientos. Era imposible hacer funcionar una aplicación de contabilidad si no existían buenas prácticas contables. Por eso costaba tanto implantarlas: el problema no era la informática, era que no había buenos procedimientos contables.

El progreso de la informática ha hecho posible que hoy en día no sea así. Las aplicaciones modernas son tan flexibles y adaptables al usuario que pueden funcionar perfectamente en el marco del desorden procedimental más completo. La informática, por ella misma, no tiene ya casi ninguna función estructurante del procedimiento. Solamente la tendría si se tomaran medidas adicionales para que así fuera.

También a veces los avances tecnológicos se ponen en práctica pero únicamente en el funcionamiento informal de la Administración. Por ejemplo, todos los Ayuntamientos tienen fax y bastantes tienen e-mail, pero se siguen utilizando muy poco en el procedimiento, para hacer notificaciones, para comunicarse entre administraciones. Se utilizan en las relaciones informales.

Conclusión: La aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Local no implica necesariamente un progreso burocrático, si no se hace en el marco de una estrategia más amplia que incluya medidas de normalización y estandarización.

3. De la burocracia a la post-burocracia.

Construir la post-burocracia no es destruir la burocracia; es eliminar sus excesos, que en España no tenemos, y pasar de la gestión del día a día, con el único criterio de cumplir a trancas y barrancas la legalidad, a objetivos más amplios, más a largo plazo, cumpliendo siempre las reglas de la burocracia: la equidad en el trato a los ciudadanos.

Hay muchas vías de profundización post-burocrática. Después trataremos algunas. Pero todas tienen una cosa en común, si se aplican correctamente: el incremento del rol del gobierno local en el resultado final. La tecnocracia no es el futuro, es el pasado. Profundizar en la eficacia de la institución más allá del cumplimiento de las normas quiere decir aumentar la capacidad de decisión del gobierno en la definición del papel que la institución ha de jugar de cara a la comunidad y en el marco del entramado social e institucional.

Incluso la decisión misma de qué clase de estrategia se adopta es una decisión política de primer orden. Esto es bueno, y es oportuno. Durante muchos años el debate político local ha estado atenuado porque, con independencia del color político, todos los Ayuntamientos hacían lo mismo: pavimentar calles, hacer las escuelas que faltaban y crear los servicios que no existían. Ahora que casi todas las calles están pavimentadas, que hay todas las escuelas que hacían falta, ahora se abre un nuevo horizonte: el de qué papel han de jugar las entidades locales más allá de hacer cumplir la ley, prestar los servicios y mantener las infraestructuras.

Conclusión: La definición de estrategias de mejoramiento de la eficacia organizativa de las instituciones locales es una decisión eminentemente política, de los gobiernos locales.

4. Tres estrategias post-burocráticas: el liderazgo estratégico, la empresarización (*intrapreneurship*) y la calidad.

Uno de los caminos de superación del estadio de la burocracia en las instituciones es el del **liderazgo estratégico**. Desde esta perspectiva, las instituciones locales se centran en la reflexión sobre las grandes prioridades de futuro del territorio y la sociedad local y en la aplicación de los esfuerzos municipales y

locales en la consecución de estas prioridades. El instrumento paradigmático de este proceso es el Plan Estratégico.

Algunas instituciones locales han hecho Planes Estratégicos de tipo **consensual**, es decir, haciendo énfasis en un proceso participativo con las entidades y los ciudadanos pero con un esfuerzo muy reducido en la elaboración de estrategias y en la concentración de recursos para ponerlas en práctica. Aparte de su utilidad como instrumentos socializadores, este tipo de Planes Estratégicos se está mostrando muy poco eficaz.

El liderazgo estratégico abre todo un nuevo campo de actuación en las instituciones locales, sobre todo en materias como el fomento de las actividades económicas y de la ocupación, en la gestión del territorio desde la sostenibilidad ambiental, y en nuevos tipos de servicios socio-culturales.

Hemos traducido como **empresarización** el neologismo *intrapreneurship*, que aplicado al mundo local significaría la incorporación a la dirección de los entes locales de la cultura emprendedora, y a la gestión del binomio público-privado en las formas de prestación de los servicios.

La gestión del binomio público-privado en la prestación de servicios tiene una vertiente claramente ideológica y requiere un pronunciamiento por parte del gobierno local. Pero existen también cuestiones organizativas.

Se ha defendido la privatización y cualquier forma de privatización como una opción intrínsecamente buena desde el punto de vista organizativo. Esta es una posición ideológica. Organizativamente una privatización puede ser nefasta. Un error habitual hoy en día es la concesión privada de un servicio público sin establecer un sistema muy preciso y exigente de control de la calidad de la prestación. De esta manera que existan irregularidades en la prestación sólo es una cuestión de tiempo.

El que ha de ser el objetivo de esta línea estratégica es que todos los servicios se presten con eficacia, economía y calidad, con independencia de si son gestionados pública o privadamente.

Otro camino de progreso en la línea post-burocrática es el de la búsqueda de la **calidad**. Se trata de superar la respuesta estandarizada en las tramitaciones y los servicios buscando la máxima satisfacción de cada usuario, adaptando las prestaciones a sus demandas y expectativas.

Los procesos de mejora continuada de la calidad pueden tener en el sector público el mismo éxito que en el privado. Pero los métodos de trabajo han de tener en cuenta las especiales características del sector público, y sobre todo la debilidad de su sistema burocrático.

Una de las dificultades en la puesta en marcha de estas líneas de desarrollo post-burocrático es precisamente no tener en cuenta la supervivencia de amplias zonas de pre-burocracia en el funcionamiento actual de las instituciones; otra dificultad es el olvido de las necesidades de cambio del sistema organizativo y de recursos humanos que comporta la puesta en práctica de estos procesos.

5. Innovaciones tecnológicas post-burocráticas.

Las importantes innovaciones en informática y telecomunicaciones hacen posible un tratamiento y envío de datos en condiciones de agilidad y economía impensables hace pocos años. Por tanto, pueden permitirnos una gran agilización y economía del sistema burocrático.

Pero también pueden ser soportes de estrategias de desarrollo post-burocrático, y en este sentido son mucho menos utilizadas.

Algunas aplicaciones podrían ser las siguientes:

1. La gestión masiva e inteligente de datos debería permitir hacer análisis muy profundos de la realidad territorial, económica, social y cultural de un municipio. Los Ayuntamientos tienen una enorme cantidad de información de los ciudadanos y del territorio que tratada estadísticamente aportaría una información muy relevante para definir y evaluar operaciones de liderazgo estratégico.

2. Hoy en día es posible técnicamente obtener y mantener actualizados indicadores muy precisos de la actuación y del uso de recursos municipales. Los cuadros de mando, que hasta hace poco eran instrumentos caros y complicados de mantener, son ahora accesibles.

3. En muchos campos de la actividad administrativa de cara a los ciudadanos es ahora técnicamente posible organizar la respuesta instantánea.

En general, la disponibilidad de tecnología es muy grande, mucho más grande que las capacidades organizativas de utilizarlas.