

Organització de les estructures administratives: racionalització i eficàcia de la gestió.

Sovint es parla de la diferència de rendiment de les estructures administratives de les empreses privades en front l'administració pública, veient sistemàticament els avantatges d'aquelles.

Abans d'assenyalar les possibles millores de les estructures, convé analitzar quines són les diferències, o millor, quin és l'origen de les diferències entre tots dos tipus d'estructures o el funcionament de les mateixes. I analitzant l'origen ho fem admetent la vigència de l'actual normativa del procediment administratiu i de la funció pública, per poder arribar a millorar el rendiment de les estructures possibles.

La diferència habitualment citada és la dels objectius bàsics: una empresa privada existeix per obtenir uns rendiments del capital invertit, i una institució pública té com a objectius el benestar públic, millorar el nivell de vida general, i el compliment d'un programa de govern.

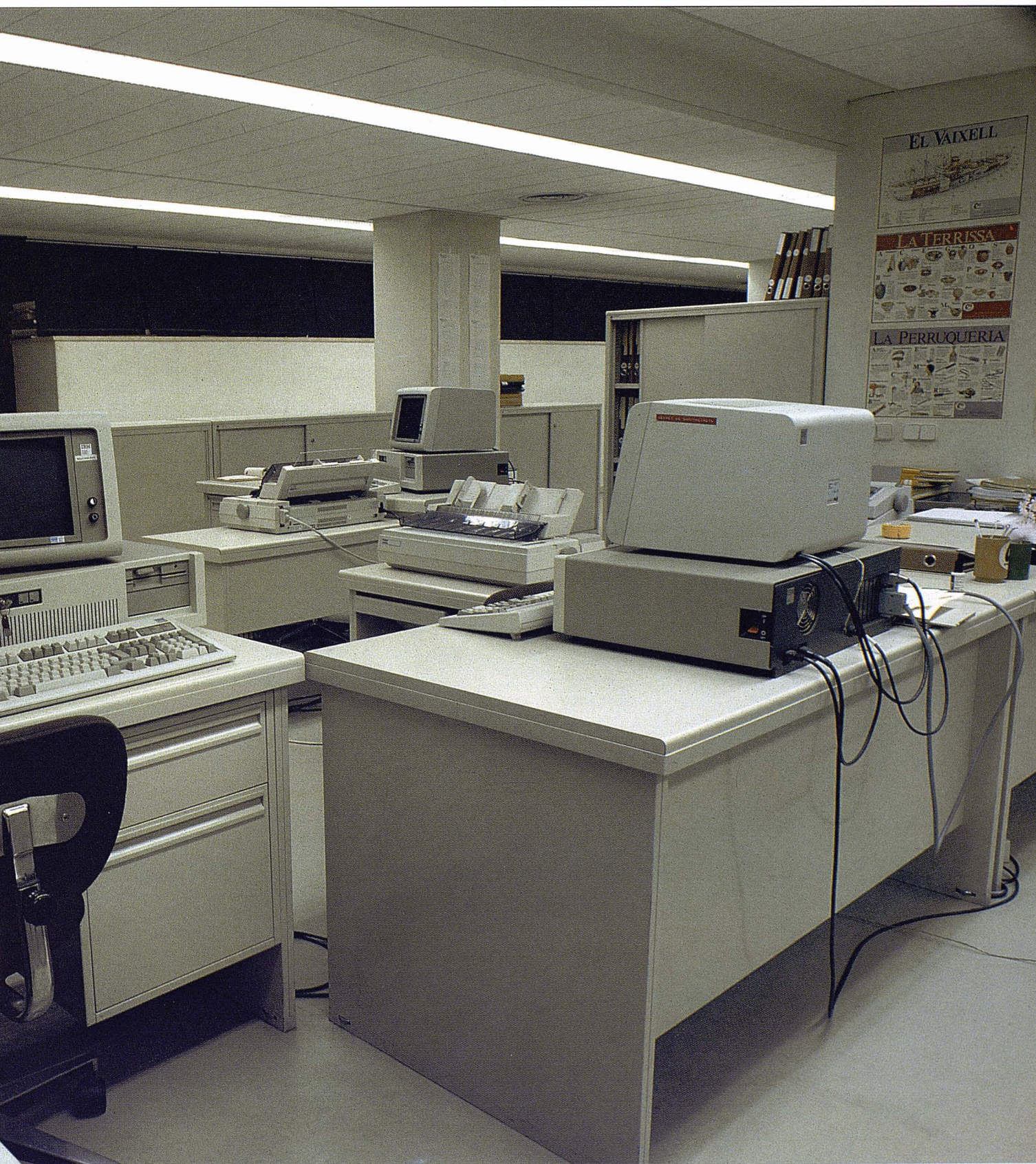
No obstant, aquestes diferències, per ser massa generals, no justifiquen una eventual diferència de rendiment, i, almenys, és necessari analitzar la influència que poden tenir aquests objectius en el funcionament de les estructures establertes per obtenir-los.

Estratègia i rendiment

Un esquema simplificat de l'estructura d'una empresa privada, ens mostra tres òrgans o nivells d'actuació: la junta general, el consell administratiu i l'estructura executiva. Al marge de la definició legal de cada un dels tres nivells, en el país ha existit la tendència

històrica a donar atribucions en el sentit descendent de la piràmide estructural. Tot i així, és freqüent l'existència de corporacions on la junta general es limita a comprovar els resultats de l'exercici, exposar la situació econòmica general del país i les seves expectatives, analitzar la quota del mercat absorbida, i verificar la correcta comptabilitat dels comptes presentats. Davant la junta general respon de la qualitat de la gestió el consell d'administració, que teòricament és un òrgan permanent que representa els interessos, la composició i els drets de la junta general, que intervé en el tarannà de l'estructura executiva, assenyalant polítiques, estratègies i tàctiques, i que controla el rendiment de la gestió. Davant la dificultat que el consell d'administració representi a un accionariat divers, actualment s'acudeix a la figura de l'auditor extern, a vegades amb caràcter normatiu, que realitza una anàlisi professional, no sols de la correcta





comptabilitat, sinó també d'una correcta política, estratègia i rendiment de l'empresa.

Per acabar, l'estructura executiva s'organitza amb un esquema arborescent, amb funcions clarament definides de cada branca, i en què la permeabilitat horitzontal de la informació està assegurada per mitjà de l'existència de comitès de direcció que reuneixen a tots els responsables de la presa de decisions d'un mateix nivell orgànic. Els objectius de cada branca, com també els objectius generals de l'empresa, són coneguts per tots els seus membres, existint un efecte sinèrgic entre els diferents òrgans. Aquest mateix esquema funcional es repeteix en els restants nivells orgànics descendents.

Les relacions de l'estructura executiva amb els òrgans superiors de l'administració d'empresa són molt tènues, excepte les corresponents a la direcció executiva que són molt estretes. No obstant això, en tots els nivells de l'estructura es manté l'objectiu general de l'optimització del benefici, amb les seves conseqüències d'agilització i racionalització dels mètodes de producció. Les ordres i decisions es transmeten per mitjà de comunicats interns, el qual objectiu no és transmetre responsabilitat, sinó exposar amb claredat els termes de l'ordre o decisió.

Dins de les institucions públiques existeix un ventall de tipologies que aniran apareixent durant l'exposició. En principi es començarà amb una descripció dels òrgans generals de l'Administració Pública General.

Fiscalització

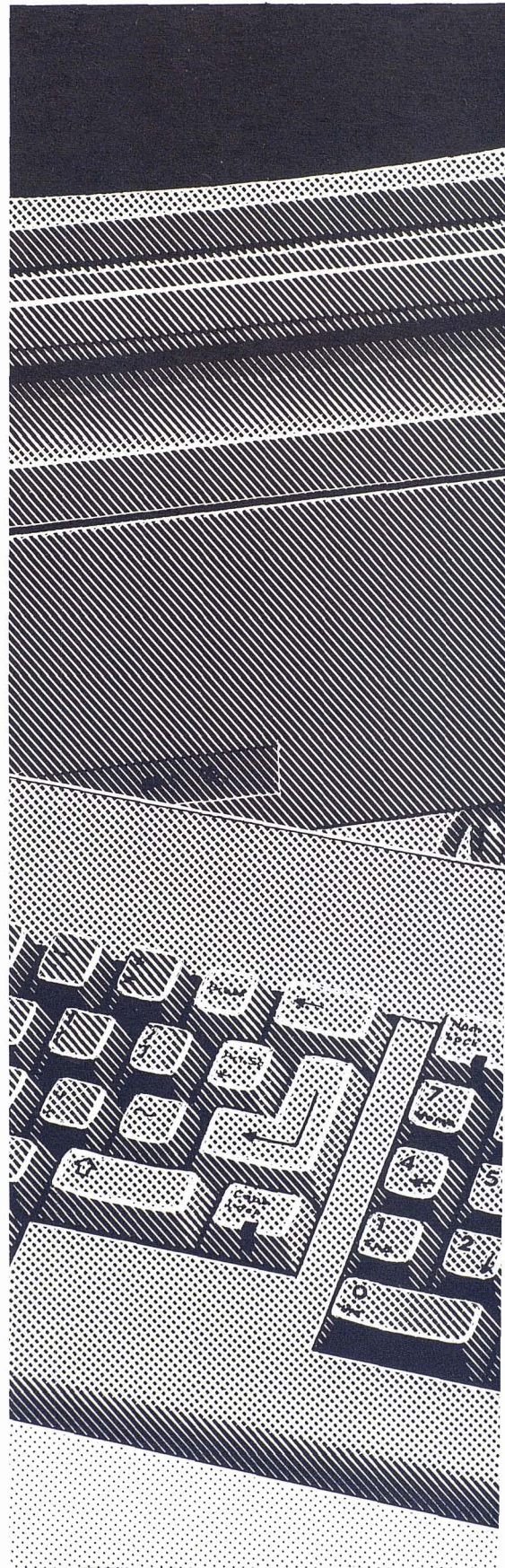
Igual que a l'empresa privada, es poden diferenciar tres nivells: assembleari, de representació política, executiu, màxim nivell de decisió, i estructura executiva, el conjunt de funcionaris. Però a diferència de l'empresa privada, l'òrgan assembleari de representació no solament controla la gestió de l'executiu, sinó també realitza una fiscalització prèvia anual del seu

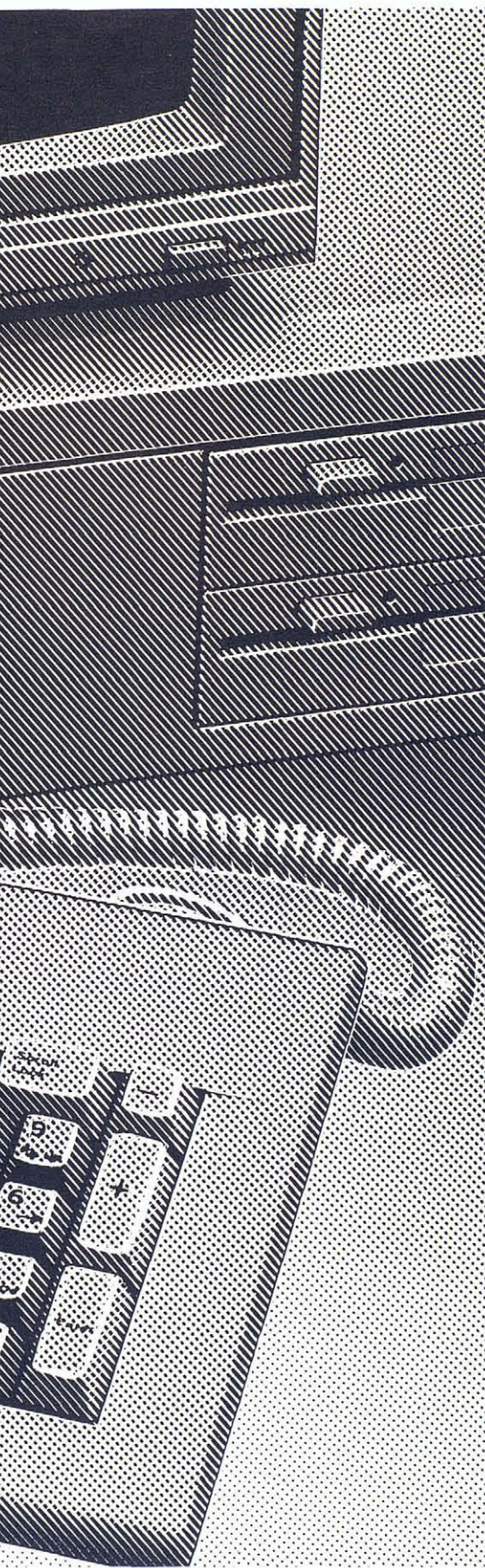
programa polític a través del pressupost, amb caràcter de llei, i per tant, converteix l'òrgan assembleari en un agent directe vers la gestió de l'administració pública.

Es podria argumentar amb raó, que l'empresa privada també formula els seus pressupostos amb caràcter anual o hiperanual, per constatar en unitats monetàries les seves expectatives, les seves necessitats de recursos, el seu producte, els seus resultats. També és veritat que aquests pressupostos es realitzen disgregats en els diferents òrgans de l'empresa. La diferència entre tots dos pressupostos se situa, exactament en la intervenció de l'òrgan assembleari, que en el cas de l'empresa privada es limita normalment a fiscalitzar els recursos financers propis, les obligacions a mig i llarg termini i eventualment les grans línies de la política general. Per contra, en les administracions públiques, el pressupost, almenys el de despeses, és una fotografia a priori de les actuacions econòmiques i financeres a realitzar en l'exercici.

Formalment no hi ha res a dir a aquesta diferència, ja que al ser l'objectiu de l'empresa privada l'optimització d'un resultat econòmic, els diferents òrgans han de tenir la suficient autonomia de decisió per adaptar-se a la dinàmica de la conjuntura canviant. Per contra, en l'administració pública l'objectiu està exposat en el pressupost, al qual els diferents òrgans es troben rigidament vinculats.

En alguns òrgans de l'administració pública, aquesta rigidesa causaria trastorns de funcionament. Concretament, aquesta situació es fa palesa en aquells òrgans que tenen ingressos propis en funció de les seves activitats específiques. Quan l'activitat es concreta en administrar ingressos que provenen de taxes o cànon, cal recórrer a la figura de l'Ens Autònom Administratiu, figura en funcionament exacte al de l'administració pública general, amb la particularitat que també realitza funcions recaptadores, i pot finançar les seves activitats acudint al deute pú-





blic amb amortització diferida a través de recaptacions futures. Si l'òrgan realitza alguna operació mercantil que produeixi ingressos per vendes, es troba la figura de l'Ens Autònom Comercial (financer o industrial), figura que se separa ja del funcionament de l'Administració general, en necessitar controlar existències de matèries primeres, productes en elaboració, i existències de productes elaborats, i a la vegada necessitar realitzar una periodificació dels ingressos i despeses corresponents a les vendes i compres. Pot acudir també al deute públic per finançar operacions intermèdies. Per acabar existeix la figura de la Institució del Dret Públic, sotmesa al Dret privat, que pot arribar a un estatut legal amb forma d'Empresa Pública que allunya, encara més, l'estructura i funcionament de certs òrgans públics dels corresponents a l'Administració general, aproximant-les o fent-les coincidir amb els corresponents a una empresa privada.

Aspectes diferenciadors

Un aspecte diferenciador entre els dos tipus d'organitzacions, públiques i privades, és el corresponent a la justificació de la seva existència. Deixant per més endavant l'anàlisi d'obsolescència d'estructures o fins i tot d'òrgans, sols cal assenyalar que una empresa privada està sotmesa permanentment a la tensió de l'eficàcia de la seva gestió, és a dir, a obtenir els beneficis que assegurin la supervivència a mig termini, mentre que l'Administració pública és aliena a aquesta tensió. També en el cas d'estructures molt pròximes, com pot ser el cas de les Empreses Públiques, aquestes es creen i justifiquen per motius econòmicament estratègics o per atendre un sector econòmicament deficitari, com normalment passa en el sector del transport. Des del punt de vista empresarial no es concep el concepte d'empresa estructuralment deficitària, però està provat que certs tipus de serveis han de ser proporcionats a la Societat sense poder augmentar el seu preu de

venda, ni per una altra part es poden suprimir aquests serveis perquè els costos substitutius per a la Societat serien superiors als dels serveis suprimits. No obstant això, no és difícil d'analitzar el diferencial d'explotació i la seva probable evolució per convertir-lo en una aportació o subvenció institucional que equilibri els comptes i permeti, per tant, recrear «la tensió de l'eficàcia de la gestió».

Malgrat tot, en la major part de les estructures públiques no és tan senzilla aquesta recreació, per la qual cosa els mancarà un element motor fonamental per a la seva bona gestió. Com un exemple clàssic es pot fer esment a la tendència dels òrgans de l'administració pública a incrementar les plantilles de personal, i les despeses annexes de funcionament d'aquests equips, per assegurar el compliment dels objectius previstos.

Per combatre aquesta tendència inflacionista, l'administració pública recorre a crear restriccions a l'ampliació de plantilles, a través de la corresponent normativa, la qual cosa fa que al mateix temps es puguin crear rigideses dins l'eventual necessitat de dotar de personal a algun òrgan.

Un altre aspecte diferenciador entre les estructures públiques i privades és la seva rigidesa pel que fa a la política de contractació de personal en aquelles. Aquest enduriment es manifesta fonamentalment en una sagnia dels seus millors quadres en períodes d'expansió econòmica, en el moment que s'incrementa la demanda de personal a l'empresa privada, i com a conseqüència s'eleva el diferencial de retribucions respecte a l'administració pública. Aquesta situació no queda compensada amb el corresponent increment d'oferta pública de treball, puix que el personal que es perd en benefici del sector privat és, generalment, per llei del mercat en aquest sector, el millor preparat, mentre que aquell que el substitueix, per aquella mateixa llei, és personal que s'inicia professionalment. I tot el contrari, en períodes de recessió econòmica l'administració pú-



blica pot sentir-se temptada a pal·liar les tendències d'atur conjuntural, augmentat l'oferta de treball públic en nivells superiors a les seves necessitats reals, el que originaria un nou desajust en les estructures.

Dinamisme induït

Un darrer aspecte diferenciador seria la tendència a l'estatisme de les estructures públiques, davant el dinamisme de les privades, induït probablement per la necessitat de redefinir-se permanentment dins d'un context competitiu. No ha d'entendre's aquesta diferència com una capacitat de reforma d'unes estructures que tal vegada van ser adequades dins d'un altre context econòmic, o en un altre estat de l'empresa dins del seu corresponent context, però que s'han esdevingut obsoletes, inoperants, o simplement poc eficaçes, sinó en la capacitat de preveure l'evolució vers aquestes situacions i la corresponent capacitat de reformar les estructures que tendeixen a una disminució d'eficàcia. Al contrari, el risc de l'administració pública és el de mantenir les estructures, com a mínim fins on es pugui provar que s'han tornat obsoletes. En una situació com la descrita en aquesta «caricatura» es produiria a més a més, i molt probablement, una degradació a nivell professional del personal adscrit a l'òrgan obsolet, almenys per continuar exercint unes funcions segurament inoperants, o de baix rendiment.

S'ha dit, en termes maximalistes, que hi ha dos tipus d'administracions públiques:

— aquelles que estan configurades per pocs professionals, però els millors, ben retribuïts, dotats de les tecnologies més adequades per a les seves activitats de gestió, i amb una gran capacitat d'adaptació a les mutacions que l'envolten, i

— aquelles que estan configurades pels professionals que no han aconseguit incorporar-se al sector privat, mitjanament retribuïts, amb un nivell mig o baix d'implantació de les noves tecnologies de gestió i consegüentment amb un baix rendiment, i amb estructures molt estàtiques.

Sense cap dubte, entre ambdues tipologies existeix tot un món de gradacions. És més, la primera possiblement sigui inaccessible i, per tant, utòpica, i la segona possiblement representi només una manifestació de la «caricatura» popular de l'administració pública. En qualsevol cas el primer tipus ha de representar «l'horitzó inaccessible», i el segon, la referència de l'anàlisi crítica i d'elements a corregir.

En les següents línies s'exposen els aspectes més excel·lents a tenir en compte per a aconseguir unes estructures administratives més eficaçes i amb funcionament més racional.

En primer lloc analitzarem la dualitat «dinamisme-estatisme» en el sentit donat a l'exposició anterior, és a dir, la prevenció de la pos-

sible tendència al estatisme, i la seva eventual transformació en dinamisme.

Costos, control i eficàcia

Que una estructura es converteixi en poc eficaç no vol dir necessàriament que no faci les seves tasques o que no les realitzi en el temps adequat. Les tasques poden estar-se fent, fins i tot en el seu temps, però a un cost desproporcionat.

Per una altra banda és normal que el responsable o responsables de l'estructura no siguin experts en organització, sinó experts en la problemàtica a desenvolupar i resoldre entorn de l'estructura. Això significa que possiblement no transcendeixi la manca d'eficàcia, excepte si es produeixen situacions crítiques, de demora de resolució de les tasques, o si ocasionalment és possible una comparació amb una estructura similar i amb millor rendiment.

Sotmetre l'estructura a un auto-control permanent no és una bona solució, encara que el resultat del control sigui analitzat per un òrgan expert en organització, per quant significa una disciplina i una tasca aliena a la que corresponent al personal de l'estructura i per altra part tampoc és necessari el control permanent de tots els òrgans, si més no, el control periòdic de tots els òrgans.

Aquest control periòdic de l'eficàcia de les estructures el pot fer un òrgan intern de la mateixa administració format per experts en organització, o bé pot ser realitzat per una organització externa, sent més adequada una altra solució segons el volum d'efectius a controlar. Segons també el volum d'efectius, l'òrgan de control estarà centralitzat o descentralitzat, però en qualsevol cas serà perfectament definit l'àmbit de control. L'òrgan o els òrgans de control no tindran funcions executives, sinó d'anàlisi dels mètodes usats per les estructures, de l'eficàcia de les pròpies estructures, i de la implantació i l'ús racional de les tecnologies més adequades. Les decisions de modificació de l'estructura o dels mètodes de gestió de

la mateixa seran presos pels òrgans corresponents.

El procediment de control és el clàssic de les enquestes personalitzades per poder arribar a conèixer l'expert la totalitat de la problemàtica de l'òrgan que s'analitza, la càrrega de treball de cada membre de l'òrgan, com també la racionalitat del seu funcionament. En l'anàlisi s'inclourà la càrrega de treball o d'informació generada per altres òrgans i d'ús específic del que s'analitza, com també les càrregues que es transmeten a altres òrgans o la informació d'ús general que se genera. Així mateix s'analitzarà l'àmbit d'emplaçament de l'òrgan i l'equipament de què disposa.

Junt amb l'òrgan de control, però independentment d'ell, s'estableix un òrgan informàtic amb característiques de *innfoncenter*. La seva funció és atendre totes les necessitats que es presentin dins l'àmbit de la informàtica, des d'assegurar el funcionament dels sistemes, fins desenvolupar i mantenir les aplicacions necessàries tant per a la gestió administrativa com la gestió tècnica específica, així com mantenir en el seu cas les aplicacions adquirides en el mercat. Aquesta estructura ha de tenir seccions descentralitzades en tots els òrgans que tinguin un equip de la xarxa d'informàtica.

La relació amb l'òrgan de control es produeix per la coincidència de les dues anàlisis orgàniques de la circulació de la informació utilitzada per cada estructura de la qual es pretén millorar l'eficàcia. L'òrgan de control realitzaria les funcions d'analista intermediari entre l'òrgan informàtic i l'estructura que s'analitza.

Política de personal

L'aspecte a tractar més delicat és el corresponent a la política de personal. Un dels defectes més greus que ha tingut l'administració pública és que sols s'establia diferències de retribució per nivell jeràrquic, per antiguitat, per cos, etc., però no té en consideració aspectes tan importants com responsabilitat específica del destí i menys encara establir

diferències en funció del rendiment professional. Encara que no està establert totalment el nou sistema retributiu, s'ha començat a definir una nova estructura de la nòmina, que en part subsanarà aquests defectes. Però aquest tipus d'accions no són suficients, ja que, en qualsevol cas, el nivell retributari no podia competir amb el del sector privat en períodes d'expansió econòmica, i en períodes de recessió o simplement d'estabilitat pot resultar congelada la possibilitat de promoció professional per falta de mobilitat i possible lentitud en els canvis vegetatius.

Seria molt trist haver d'admetre que un incentiu per nodrir l'estructura humana fos la seguretat en el lloc de treball, o simplement la seguretat d'un lloc de treball des del moment que s'accedeix a un cos de funcionaris. Perquè existeixi una motivació real en el treball en l'administració s'ha d'oferir un tipus i forma de treball que resulti objectivament atractiva, una motivació clara, però que no pot competir amb significatius diferencials retributius, és precisament el treballar pel conjunt de la comunitat. Una altra motivació, i a la vegada una necessitat per mantenir una estructura eficaç, és la utilització de cursos de reciclatge i perfeccionament professional.

En qualsevol cas, i tenint en compte la interpretació: «empresa és la suma de voluntats orientades per arribar a uns objectius comuns», definició en la què ha d'entrar de ple dret l'administració pública, és d'aplicació tot el dit al començament d'aquestes reflexions respecte de l'empresa privada, dins l'àmbit de la política de personal. És a dir, és necessari que el personal funcioni com un equip, per això han d'estar perfectament definides les tasques de cada lloc de treball, com també l'abast de les seves responsabilitats; és necessari que existeixi una permeabilitat horitzontal entre els diferents òrgans, perquè des de cada lloc es puguin interpretar els seus deures específics dins d'un context més ampli; és necessari que les responsabilitats de cada membre de l'equip estiguin

assumides pel director de l'equip, respecte de l'exterior del mateix, és a dir, qualsevol equivocació d'un membre és imputable al responsable de l'equip en les relacions amb l'exterior d'aquest. Per acabar s'ha d'acceptar que en un treball en equip, el primer que ha de destacar les possibles disfuncionalitats, és el propi funcionari que les pateix, és a dir, s'han d'acceptar els judicis de valor que realitzen els subordinats respecte del seu entorn.

Satisfer els ciutadans

Hi ha un darrer aspecte, que pot ser el més important, que es refereix a les relacions del funcionari amb l'administrat i que, a part de les obligacions annexes a la funció pública, tindrien importància encara que només sigui per considerar-les com a marketing de l'administració pública. S'ha de partir del principi que la funció pública trobi el seu justificat a través de la satisfacció de les demandes dels ciutadans. Aquest principi, que solament és cert, considerant el conjunt dels ciutadans i no de les individualitats, que fins i tot podrien entrar en contradicció, cal ser interpretat amb un criteri molt ampli i generós. Deixant de banda l'obligació de tot funcionari públic de donar informació general als administrats, o almenys orientar-los en la direcció més adequada per obtenir informació cal donar aclariments amb la màxima cura de tots els extrems d'una legislació processal que, si per als propis funcionaris és senzilla i lògica, l'experiència ha donat mostres de la creació d'un gran nombre d'estructures assessores intermediàries, la qual cosa fa pensar que existeix una certa dificultat de comprensió o d'interpretació. A la vegada s'han de simplificar, al màxim possible, les gestions de l'administrat, obtenint per via interna totes les dades i informacions que emanen dels òrgans de l'administració. Com a conclusió, podríem dir es tracta de simplificar les preocupacions i gestions de l'administrat que, segons diu una expressió popular, serà qui paga els funcionaris.