

LA ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN EL S. XXI

María Begoña Ballvé Jerez

Ayuntamiento de Mollet del Vallés / España

Ballvé Jerez, M.B. (2023). “La actuación de las organizaciones públicas en el s.XXI”. En Gairín Sallán, J. & López-Crespo, S. (Coords.), *Aprendizaje e inteligencia colectiva en las organizaciones después de la pandemia*, Capítulo 3.1, 123-130. Madrid: Praxis-La Ley

1.1. Introducción: Una aproximación al contexto actual

En los Estados modernos las Administraciones Públicas se han concebido como organizaciones burocráticas que han servido para ejecutar y hacer cumplir las leyes y el conjunto del ordenamiento jurídico bajo el mandato del Gobierno o poder ejecutivo.

La Constitución Española de 1978 recoge este modelo regulando en su título IV las líneas generales de la Administración del Estado, determinando a su vez que será el Gobierno quien dirija la Administración civil y militar.

Sobre la finalidad de las Administraciones Públicas, en términos más generales, se refiere el artículo 103 de la carta magna, al establecer que deberá servir con objetividad los intereses generales, y determinado los principios que regirán su actuación y actividad. Estos principios, los cuales se imponen como auténticas obligaciones, además del de objetividad, son los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad, y se suman a los recogidos en otros preceptos de la Constitución, como son los principios de interdicción de la arbitrariedad, participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, igualdad ante la ley, libertad de concurrencia, publicidad y transparencia, y control del gasto público.

En cuanto a las diferentes Administraciones Públicas que operan en el territorio nacional es necesario acudir al Título VIII de la Constitución Española, relativo a la organización territorial del Estado en los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, determinando a su vez, en el artículo 149.1.18º que corresponde como competencia exclusiva al Estado, entre otras, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Volviendo a los principios de actuación de las Administraciones Públicas, éstos nos definen un estilo y una conducta de las instituciones públicas, conformadas por sus órganos y por las personas empleadas, y de forma extensa incluyendo a los particulares que actúan en nombre de ésta, conducido por el principio de objetividad en virtud del cual las Administraciones no

pueden tener en cuenta criterios diferentes a la consecución del interés general, entendido como el interés del conjunto de la ciudadanía, en contraposición al interés particular o partidista.

La formulación de estos principios los encontramos recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo preámbulo admite que dejando de lados los principios de eficacia y legalidad, la materialización del resto de principios se produce en el procedimiento administrativo, constituido por los cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de la ciudadanía y las empresas.

Desde la promulgación de la Constitución Española en 1978 ha habido dos leyes que han determinado las relaciones entre Administraciones Públicas y entre estas y la ciudadanía, a través de procedimientos administrativos. Son la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La primera de ellas, la de 1958, se define en su preámbulo como una ley “innovadora” que, justificada por la presencia del Estado en todas las esferas de la vida social, pretendía unos procedimientos rápidos, ágiles y flexibles, que permitieran dar satisfacción a las “necesidades públicas”, pero “sin olvidar las garantías debidas al administrado”.

La segunda, la Ley 30/1992, vigente hasta hace relativamente poco tiempo, reconoce en su preámbulo que las Administraciones Públicas deben “integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos”, concibiendo el procedimiento administrativo como “un instrumento adecuado para dinamizar su avance y, por lo tanto, las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización, de nuestra sociedad y de su Administración”.

Asimismo, cabe considerar el derecho a la buena administración recogido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹ de 2000, que determina que toda persona tiene derecho a que las Instituciones y órganos públicos traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

En cualquier caso, la voluntad del legislador siempre ha sido la respuesta ágil y rápida a las demandas de la ciudadanía, intentando que las relaciones entre las Administraciones Públicas y de éstas con la ciudadanía fueran eficientes, todo ello a través de la tramitación de procedimientos administrativos como cauce formal para lograr dicha finalidad.

La realidad, no obstante, es que esta estrategia diseñada, la concepción del procedimiento administrativo como fórmula para la consecución de servicios y políticas públicas, a priori, no ha resultado suficiente para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, al menos en su totalidad o a la gran mayoría de ellas. Las demandas de la sociedad no se resuelven únicamente con la tramitación de procedimientos administrativos. Y este problema además se agrava porque las organizaciones públicas tienen una parte considerable de su plantilla dedicada a la tramitación de procedimientos administrativos.

¹ <https://www.europarl.europa.eu/spain/barcelona/resource/static/files/Publicacions/cartadretsfontamentals.pdf>

La finalidad de las Administraciones Públicas ha pasado de ser la de “servir con objetividad el interés general con sometimiento a la ley y al Derecho” a una actividad pública cuya finalidad última es “servir a la Ley y al Derecho”. Y, ¿qué sucede si no hay una ley que ampare la actuación.?. En muchos casos, la parálisis.

La respuesta a los problemas debería inferirse de la propia lógica de la aplicación de los principios generales, así como de los valores constitucionales, sin necesidad que una norma recoja todos y cada uno de los aspectos y circunstancias de las situaciones que se pueden presentar.

Es decir, la premisa “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (art. 103 Constitución Española), así como el resto de los principios y valores constitucionales, nos dan un marco general para una actuación válida y eficiente de las Administraciones Públicas en su cometido de servir al interés general o, lo que es lo mismo, para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y la sociedad.

1.2. El interés general: Identificación de las necesidades de la sociedad en un entorno cambiante y complejo

La evolución natural y social de la ciudadanía constituye una sociedad cada vez más compleja que requiere unas políticas públicas adecuadas a la realidad económica actual. Además, la erosión en la confianza de la ciudadanía y el desinterés generalizado hacia la *res pública* obliga a las Administraciones Públicas a adaptarse y a ser cada vez más eficientes y transparentes. Este entorno líquido se encuentra amenizado por una profunda revolución digital incesante que acelera el cambio de forma continua y que requiere la renovación de las estructuras de las Administraciones Públicas, pero también trabajar por la eliminación de la brecha digital y el acceso a la tecnología por una parte importante de la sociedad.

También la crisis demográfica primero y la recesión económica después han azotado los entes locales, en particular, a los pequeños y medianos municipios, un 83% con menos de 5.000 habitantes, con escaso margen para la prestación eficiente de servicios públicos o con grandes dificultades para gestionar un anémico presupuesto (M. Cadaval, 2021)

A este entorno deben dar respuesta las Administraciones Públicas y por ello ser capaces de adaptarse continuamente. Para ello se requieren equipos flexibles y adaptativos que se organicen por proyectos. Un ejemplo cercano ha sido la necesidad de adaptar la organización municipal a dar respuesta a la ciudadanía y a nivel local durante los meses de confinamiento de la pandemia COVID-19.

En la gestión pública moderna, por tanto, la excepcionalidad es cada vez más ordinaria. Es decir, la gestión de la novedad va dejando de ser novedoso y pasa a formar parte de la rutina de la gestión pública. Es habitual, por tanto, que surjan nuevos problemas totalmente imprevistos, nuevas demandas ciudadanas, nuevas oportunidades para gestionar diferente lo habitual o para abrir nuevos horizontes de políticas y servicios públicos, o de exigencias en la mejora de los procesos internos de gestión, como es el caso de los actuales fondos europeos para la recuperación y la resiliencia (C. Ramió, 2022a).

1.3. *Una oportunidad para avanzar: Los modelos de gestión pública y los sistemas de selección*

1.3.1. Los modelos de gestión pública

Visto por tanto que para la consecución de la moderna finalidad de servir con objetividad el interés general y la satisfacción de las necesidades de la sociedad, se delimitan unos principios que han de regir la actuación de las Administraciones Públicas, así como un régimen jurídico de las Administraciones Públicas en todas sus dimensiones, y un procedimiento administrativo, común y/o especial en algunos casos, para lograr dicha finalidad, cabe conocer los modelos de gestión pública para llevarlo a cabo.

La legislación española no se refiere en ningún caso a los modelos de gestión que se deben adoptar para lograr el cometido de servir al interés general ejecutando y haciendo cumplir las leyes y el conjunto del ordenamiento jurídico. Modelo de gestión entendido como conjunto de procesos destinados a implementar las políticas públicas a través de la administración de los recursos de los cuales se dispone.

Los fundamentos de la organización burocrática de Max Weber son la generación de unas estructuras adecuadas para racionalizar los procedimientos administrativos, para mejorar la eficiencia de la organización, para garantizar la transparencia en los procesos de toma de decisiones y para facilitar el control por parte de los ciudadanos respecto a las autoridades. Sin embargo, estos argumentos han mantenido su validez durante más de un siglo, estando hoy en día agotados y superados (R. Gomà i Q. Brugué, 1994).

En gestión pública existen tres modelos dominantes: burocrático, gerencial y de gobernanza, los cuales se enfrentan a uno no menos importante por su calado institucional: el modelo de patronazgo o clientelar, que puede llegar a alentar la mediocridad, el nepotismo y la corrupción. Y en este sentido el modelo de gestión pública debe responder a “una fórmula híbrida” configurada por un modelo burocrático asociado a funciones vinculadas a aportar seguridad jurídica a la ciudadanía y a la sociedad en general, y un modelo gerencial que procure la prestación de servicios bajo criterios de eficiencia. Ambos “dentro de un modelo general denominado modelo de gobernanza que apela a la apertura de la Administración a la sociedad y a las distintas lógicas de colaboración público-privadas”. (C. Ramió, 2022a).

Teniendo en cuenta estos modelos de gestión imperante, cabe plantearse como establecer la mejora continua en los procesos que los comprenden. Así, en cuanto al modelo burocrático se considera que mejorará con la mayor implementación de la Administración digital y la inteligencia artificial. Y por lo que se refiere a los modelos gerencial y de gobernanza, y también para controlar el modelo clientelar, se impone como obligatorio y necesario requerir nuevas competencias profesionales para acceder a los puestos públicos (C. Ramió, 2022a).

Por tanto y, en consecuencia, la concepción organizativa contemporánea requiere que la gestión sea más flexible y contingente, debiendo escapar del rígido y tradicional marco organizativo tanto a nivel departamental como jerárquico. La idea de base es que la Administración debería optar por un modelo flexible y de arquitectura variable con un número limitado de servicios imprescindibles y el resto de la organización canalizarla a través de proyectos con categoría organizativa asimilable a los servicios, para atender necesidades de transversalidad y dar respuesta a unos objetivos nuevos e imprevistos (C. Ramió, 2022a).

Así, la gestión pública por misiones, proyectos o programas han entrado en el panorama español a través de la gestión de los proyectos del Plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR), para canalizar los fondos destinados por Europa a reparar los daños provocados por la COVID-19 y, a través de reformas e inversiones, construir un futuro más sostenible². El PRTR propició que se aprobara el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución de dichos proyectos. Se refiere la norma a las unidades administrativas de carácter provisional como entidades diferenciadas de los departamentos y servicios tradicionales, con un marcado carácter administrativo y presupuestario, pero no con la transversalidad que requiere todo proyecto o misión (R. Jiménez, 2022).

Sin embargo, la apuesta por una gestión por proyectos se debería complementar con una reconfiguración de la estructura mínima organizativa actualmente vigente, los puestos de trabajo, basada en funciones y tareas. La adaptabilidad y la flexibilidad que se requieren para satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad desbordan las lindes del puesto de trabajo tradicional. Por tanto, se debería configurar los puestos de trabajo basado en la misión y objetivos de la entidad pública, y comprendiendo, por un lado, las competencias y habilidades transversales, y por otro aquellas competencias técnicas necesarias (V. Gómez, 2019).

Asimismo, urge que las Administraciones Públicas implementen y desarrollen de forma transversal los marcos de integridad institucional, como infraestructura que debe garantizar y mantener un sistema de integridad basado en los valores de la ética pública y que obligan a los miembros de la comunidad a comportarse y actuar de acuerdo con dichos valores públicos en la satisfacción de los intereses generales (R. Jiménez, 2017; B. Ballvé, 2021).

1.3.2. *Los sistemas de selección vigentes*

El Informe sobre el Futuro del Empleo³, realizado en 2021 por el *World Economic Forum*, recoge las 15 habilidades más demandadas por las grandes compañías mundiales para 2025. Estas son: pensamiento analítico e innovación; aprendizaje activo y estrategias de aprendizaje; resolución de problemas complejos; pensamiento crítico y análisis; creatividad, originalidad e iniciativa; liderazgo e influencia social; uso, seguimiento y control de la tecnología; diseño y programación de tecnología; resiliencia, tolerancia al estrés y flexibilidad; razonamiento, resolución de problemas e ideación; inteligencia emocional; solución de problemas y experiencia del usuario; orientación al servicio; análisis y evaluación de sistemas; y, persuasión y negociación.

En la actualidad los sistemas de selección en España se basan en los principios de mérito y capacidad. Esto ha comportado que las personas han accedido y están accediendo a la función pública a través de un sistema basado preferentemente en la memorística de los temarios. Sin embargo, este sistema memorístico no asegura que los empleados públicos posean las competencias, las actitudes y las aptitudes que se requieren en las Administraciones Públicas del siglo XXI, puesto que no se puede acotar un complejo panorama competencial solo a la memoria (C. Ramió, 2022b).

² <https://planderecuperacion.gob.es/>

³ <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/x-charts-showing-the-jobs-of-a-post-pandemic-future-and-the-skills-you-need-to-get-them/>

Los servidores públicos, por tanto, se han socializado en un entorno en el cual parecía que el temario de oposiciones se constituyese como el manual de instrucciones de la Administración Pública y, en general, ello ha comportado y está comportando dificultades para operar con la flexibilidad que se requiere en la actualidad.

Las jubilaciones masivas que deben afrontar las Administraciones Públicas en los próximos años plantean una ventana de oportunidad para muchas organizaciones. Los datos estadísticos muestran que más del 50% de los empleados públicos en España, algo más de un millón de funcionarios, cumplirán la edad de jubilación entre 2022 y 2030⁴.

Este relevo generacional es una oportunidad para seleccionar los perfiles que se requieren para hacer frente a los retos de futuro y para ello los nuevos sistemas de selección deberían ser por competencias y tener arquitecturas variables de pruebas (C. Ramió, 2022b).

No obstante, no es suficiente cambiar los sistemas de selección de personal, siendo también necesario invertir esfuerzos en la transformación de los sistemas de formación, promoción y provisión de puestos de trabajo dentro de las Administraciones Públicas. Las personas que forman parte de las plantillas de las Administraciones Públicas deben aprender y poner en práctica las habilidades y competencias que se requieren para hacer frente al entorno cambiante y de nuevas necesidades de la ciudadanía y de la sociedad.

1.5. Conclusiones: Aspectos dónde incidir para mejorar la consecución del interés general

La actuación de las organizaciones públicas en un entorno cambiante y complejas requiere de una transformación que debería abordarse desde diferentes perspectivas: gestión por proyectos, puestos de trabajo por misiones, marcos de integridad y sistemas de selección basada en habilidades y competencias, ámbitos que tienen como común denominador la actuación de las personas que conforman las propias organizaciones públicas.

Es por esta razón que cobra importancia reconfigurar el papel de los empleados públicos desde todas las perspectivas: perfiles, talento y misiones.

REFERENCIAS

Ballvé Jerez, M.B., en Ponce Solé, J. y Villoria Mendieta, M. (DIR). (2021). *Grupos de interés en un sistema de integridad institucional*. Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local

(2021). *Construcció d'un sistema d'integritat institucional*. Barcelona: Diputació de Barcelona

Cadaval, M. (2021). *Los modelos de gestión pública local para el S.XXI: Entre la crisis demográfica y la E-Administración*. La Coruña: Universidad de Santiago de Compostela

⁴ <https://www.rhhdigital.com/secciones/mercado-laboral/152137/Mas-de-120000-funcionarios-se-jubilan-en-Espana-este-2022>

Gomà, R. y Brugué Torruella, Q. (1994). *Nuevos modelos de gestión y organización pública*. Revista Autonomies. Barcelona: UAB.

Gómez Sánchez, V. (2019). Jornada Nuevas formas/retos de organización del trabajo de las Administraciones Públicas. Planificación y elaboración de relación de Puestos de trabajo. En I Congreso Retos en la organización y gestión del personal al servicio de la Administración Pública. Sevilla: IAAP

Jiménez Asensio, R. (2021). *Hacia una gestión pública por proyectos*. Guipuzcoa: La mirada institucional

(2017). *Marcos de integridad institucional y códigos de conducta: encuadre conceptual y algunas buenas prácticas*. Madrid: INAP

Ramió, C. (2022a). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración Pública*. Madrid: Los Libros de la Catarata

(2022b). *La necesidad de cambiar con urgencia los sistemas de selección*. Madrid: Editorial EsPublico