

RESUMEN DESCRIPTIVO TESIS DOCTORAL

LA EFICIENCIA DE LA ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

M. Asunción Girón Latorre

**Tesis dirigida por el Dr. Carles Grau Alguero
Departamento de Economía y Organización de Empresas. Universitat Barcelona**

-Barcelona, Agosto 2011-

1. Introducción.

El trabajo que presentamos entronca con el vigente discurso sobre las deficiencias de los modelos tradicionales de Administración Pública a los que se reclaman mejoras en la eficacia y eficiencia. Un foco de atención prioritario tanto en el ámbito académico como profesional ha sido la búsqueda de la mejora y adaptación de la estructura, funciones y medios de las Administraciones Públicas a las circunstancias que caracterizan el entorno actual.

Son múltiples las críticas que se han hecho de la gestión tradicional. Sin ánimo de ser exhaustivos, destacaremos la existencia de una cultura garantista, preocupada por regular la actuación pública, muy centrada en cumplir la legalidad. Además se tacha a la organización de inadecuada por la fuerte centralización, la jerarquía y la concepción burocrática de la actuación pública, la ausencia de mentalidad empresarial, ajena a los intereses de los usuarios de los servicios, con una escasa planificación y definición de objetivos y una política de recursos humanos que convierte al personal en un elemento muy rígido y falta de motivación para emprender cualquier reforma.

Frente a esto tenemos que señalar los condicionantes del entorno, con desaparición de barreras geográficas, comerciales o financieras, fruto de la globalización de la economía. El aumento del tamaño y actividad de las organizaciones públicas, unido al crecimiento del gasto público, en un entorno de recesión, que ejerce presión sobre el sector público para que lleve a cabo una reforma en profundidad que reduzca la distancia existente entre las demandas derivadas de dichos condicionantes y características del entorno y las respuestas que puede dar a dicho entorno la gestión tradicional.

Son muchos los países (y entre ellos incluimos a España), que están llevando a cabo diferentes tipos de reforma en sus administraciones. En los últimos años, si bien con diferente intensidad según países, se aprecia la emergencia de un nuevo enfoque gerencial en el sector público que trata de aliviar alguno de los problemas del modelo burocrático.

Este nuevo enfoque gerencial implica importantes cambios, de una parte, en la base de legitimidad de las actuaciones, que de basarse en el poder y en el servicio público, pasa a la legitimidad por los medios empleados. Cambia también la orientación; que de ser hacia la producción, pasa a ser hacia el ciudadano o el mercado. Las reformas buscan mejorar el nivel de responsabilidad, transparencia, servicio, calidad, eficiencia, racionalidad, consistencia, orientación al ciudadano, flexibilidad, etc, introduciendo la idea de competencia y la preocupación por reducir costes.

A juicio de los autores, el modelo de Nueva Gestión Pública conduce a una mayor eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones públicas, y debería basarse en una orientación hacia el ciudadano, en una descentralización, desregulación, separación de responsabilidad política y gerencial, reorganización, establecimiento de objetivos concretos y precisos y planificación.

2. Objetivos.

El objetivo general del trabajo que presentamos, ha sido el estudio de la problemática actual de las estructuras organizativas en las Administraciones Públicas, proponiendo un modelo más acorde a la realidad actual.

Para ello, en primer lugar se ha realizado un estudio bibliográfico sobre los cambios de tendencia en la Administración Pública desde una estructura tradicional burocrática a una dirección por resultados, que ha ido acompañado de un metanálisis del estado del arte. En segundo lugar, se ha desarrollado un modelo teórico de estructura que intenta mejorar la eficiencia de los modelos tradicionales. Por último, se ha contrastado de forma empírica las mejoras anunciadas en el modelo teórico anterior a través del análisis de una realidad concreta, como es el Área de Bienestar i Ciudadanía del Ayuntamiento de Sant Boí de Llobregat. La metodología utilizada han sido las Ecuaciones Estructurales.

3. Principales aportaciones del trabajo.

El planteamiento de nuestra investigación une con el interés actual por los factores internos de la organización y la importancia que la cultura cobra junto con la estructura organizativa para explicar el éxito de algunas organizaciones, lo que nos ha llevado a identificar y describir una cultura organizativa acorde con la estructura planteada y contrastarlo en una realidad concreta.

Destacaría cinco aportaciones, de una parte, desagregar los constructos estructura y cultura en una serie de dimensiones consensuadas por distintos autores consultados, ofreciendo una descripción detallada de los mismos. En segundo lugar, hemos identificado la contribución de cada una de las dimensiones de la cultura en la estructura, profundizando en el conocimiento del concepto de “ajuste” o “congruencia”.

En tercer lugar, hemos desarrollado un instrumento sobre los valores que guían el funcionamiento de este tipo de organizaciones a través de la percepción de los trabajadores, permitiendo una representación más ajustada a la realidad. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, se ha profundizado en el concepto “cultura de las organizaciones públicas” a través de una serie de valores organizativos compartidos por los trabajadores. Por último, hemos profundizado en los nuevos modelos de estructura de las Administraciones Públicas a través de técnicas actuales de investigación cuantitativa de las Ciencias Sociales, rigurosas.

4. Estructura del trabajo.

El trabajo se compone de once capítulos agrupados en tres bloques diferenciados. El primer bloque comprende el primer capítulo. El segundo bloque agrupa los capítulos Dos a Cuarto, que contienen el soporte teórico de la investigación, mientras que los restantes presentan el modelo teórico junto con el trabajo empírico que ha permitido contrastar en la realidad a través del estudio de campo en una organización concreta, el modelo elaborado.

El PRIMER capítulo contiene el “Protocolo de la Investigación”, se ha presentado el problema que ha dado origen a la presente investigación, los interrogantes y preguntas que se plantean además de los objetivos pretendidos. Por último se ha realizado un metanálisis para señalar la importancia y actualidad del tema estudiado.

En el SEGUNDO capítulo, tomando como base las características del modelo de gestión pública tradicional así como los cambios y condicionantes del contexto general en que operan las organizaciones públicas, se reflexiona sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda del sector público que abarque tanto las dimensiones como el funcionamiento del mismo. En concreto nos hemos hecho eco de las distintas propuestas de reforma que a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa se han introducido en el sector público de los países desarrollados así como en muchos países en vías de desarrollo. Dichas reformas convergentes en objetivos y filosofía subyacente se integran en un nuevo modelo bajo la etiqueta genérica de Nueva Gestión Pública, cuyas características e implicaciones también son objeto de atención en este capítulo.

En el capítulo TERCERO, se realiza un estudio general de la “ESTRUCTURA” de las organizaciones públicas, tanto dentro del modelo burocrático tradicional como desde el modelo de Nueva Gestión Pública examinado en el Capítulo anterior. Se partirá de un examen general del concepto de organización, para particularizar las características que el calificativo de “pública” confiere a las mismas. A continuación nos hemos aproximado al concepto de “estructura” para, tras enfrentar distintas aproximaciones, aceptar que junto a los elementos formales coexisten elementos informales que en conjunto configuran la estructura real de la organización.

La segunda parte del capítulo se centra en el estudio de las organizaciones burocráticas. Se examinan sus principales características siguiendo a autores clásicos como Weber o Gouldner, se profundiza en el estudio de las disfunciones y “círculos viciosos” de estas organizaciones. Por último se estudiarán las organizaciones públicas como una modalidad de organización burocrática analizando sus características tanto desde la perspectiva del modelo tradicional burocrático, como del modelo de Nueva Gestión Pública.

En el capítulo CUARTO se lleva a cabo un estudio de la CULTURA de las organizaciones públicas. Al igual que con la estructura, el análisis se lleva a cabo tanto dentro del modelo burocrático tradicional como desde el nuevo modelo de gestión. Para ello nos hemos acercado al concepto de cultura, repasando las aproximaciones tanto antropológicas como psicológicas del concepto. Se identifican los distintos niveles de

estudio de la misma para situar la investigación en los valores. A continuación nos hemos acercado al estudio de los valores, recogiendo los planteamientos de autores como Rokeach, Locke, Schwartz, Tamayo y Oliveira, etc. Se distingue el constructo valores, de otros con los que guardan similitud, particularmente creencias, actitudes y necesidades.

En la tercera parte del capítulo se precisa más el objeto de estudio para situar el nivel de análisis en los valores organizacionales en contraposición a los valores en el trabajo -de carácter personal-. Se profundiza en las características de los valores organizacionales estudiando las dimensiones del constructo propuestas por los diferentes autores. El capítulo concluye con el estudio de la cultura y valores de las organizaciones burocráticas, particularizado en las organizaciones públicas, y estudiando sus características tanto desde una perspectiva del modelo tradicional burocrático, como en el modelo de NGP. Realizando comparaciones entre los mismos.

En los capítulos siguientes, se procede a elaborar un modelo teórico cuya demostración se realizará a través de un conjunto de experiencias empíricas obtenidas del terreno, tomando como punto de partida las culturas (medidas a través de los valores) y las estructuras según la Teoría de las Organizaciones. Todo ello con el soporte teórico expuesto en los capítulos precedentes.

En el capítulo QUINTO se ha intentado insertar los aspectos analizados en los capítulos previos en un modelo teórico que permita alcanzar una mayor comprensión de la nueva realidad organizativa de las entidades públicas que ayude a mejorar su eficiencia. Es un modelo sistémico y contingente, basado en la idea de congruencia o lo que es lo mismo, ajuste entre los elementos internos de la organización y de éstos con el entorno. En nuestra opinión, la importancia y necesidad del modelo radica en que abre una vía de trabajo nueva para diagnosticar la eficiencia en las organizaciones públicas, menos subjetiva que la definición de distintos indicadores, y que permite realizar análisis comparativos entre organizaciones.

En el capítulo SEXTO se expone la metodología cuantitativa utilizada para evaluar y analizar el modelo propuesto. Hemos hecho uso de Ecuaciones Estructurales. Para ello se han introducido los conceptos básicos y convenciones seguidas para ayudar a la comprensión de la metodología. Principalmente, los modelos de medición tanto de las variables exógenas como endógenas y el modelo de estructura. También se ha elaborado un cuestionario con el que obtener información cuantitativa, lo que ha exigido elegir el tipo de entrevista a realizar y elaborar cada uno de los elementos del cuestionario sobre las variables elegidas.

El trabajo de campo se llevó a cabo en el Área de Bienestar i Ciudadanía del Ayuntamiento de Sant Boí de Llobregat. En los Capítulos SÉPTIMO y OCTAVO se han recogido los principales resultados del estudio cuantitativo realizado. Concretamente, en el Capítulo SÉPTIMO se ha realizado el estudio cuantitativo de la muestra así como un análisis factorial confirmatorio de las dimensiones contempladas tanto para la estructura como para la cultura y en el Capítulo OCTAVO se ha continuado con el análisis de resultados, una vez contrastado el modelo de medición en el capítulo anterior, para centrarnos en el modelo de estructura. Para ello se han

comprobado los supuestos básicos del modelado de ecuaciones estructurales, y se han estimado los coeficientes del modelo empírico, tanto haciendo uso de la Base de Datos Real como Ideal. Verificando la bondad del modelo teórico propuesto.

En el Capítulo NOVENO se discuten los principales resultados del trabajo, incluyendo el análisis factorial así como las relaciones entre las diferentes variables latentes a través de las ecuaciones estructurales. En el Capítulo DÉCIMO se exponen las principales conclusiones del trabajo efectuado, para hacer esta recapitulación final, se ha de partir necesariamente de los objetivos que planteamos al comienzo de este estudio revisando su grado de consecución. Así mismo, somos conscientes de que todo trabajo de investigación adolece de una serie de limitaciones sobre las que también tendremos que reflexionar, lo que nos servirá de base para la correcta interpretación de los resultados obtenidos y el establecimiento de futuras investigaciones que mejoren y potencien la línea emprendida. Aspectos que son examinados en el Capítulo UNDÉCIMO, último de la tesis.