

Eva
Sanín
Mariño

As unidades para a coordinación e o control de xestión

Funcionaria da
Universidade de Santiago

Convocadas pola EGAP bolsas para estadias na Comunidade Europea, co obxectivo de proporcionar-lles ós funcionarios a oportunidade de se achegaren á cultura administrativa do contorno europeo, obtenen información sobre o terreo de aspectos estratéxicos do desenvolvemento do sector público, e facilitar-lles ó mesmo tempo a súa formación para a comunicación cos centros administrativos doutros países, combináronse no caso desta estadia os aspectos de formación nunha área deficitaria nas nosas administracións, como son as técnicas de organizacións e métodos, cos contactos coa práctica nunha Administración pública británica, que permitirían valoralas diferencias culturais e o xeito en que as ditas diferencias alteran os resultados do traballo administrativo.

O interese nos temas de cultura administrativa vén dado precisamente pola súa relación coas técnicas de organización e métodos, na medida en que estas buscan o

cambio nos valores culturais da organización para facilita-la introducción de melloras nos procesos e acadar un maior grao de eficacia e eficiencia nos seus produtos finais.

O curso "*Management Services*", impartido polo RIPA (Royal Institute of Public Administration), dirixíase á formación en técnicas de organización e métodos, e ofrecía ó mesmo tempo a posibilidade de pór en práctica estas técnicas a través da realización dun proxecto práctico nunha Administración pública.

Os obxectivos do curso concretábanse en proporcionarlles ós asistentes o coñecemento das técnicas de control, planificación e execución dos proxectos, recursos humanos e tecnoloxías da información e así dálle-la oportunidade de pór en práctica e aplicar estes métodos nun traballo de campo.

O Royal Institute of Public Administration é un centro fundado no ano 1992, especializado en cursos deseñados para mellora-las capacidades dos participantes en distintas áreas relacionadas co sector público. Os cursos son impartidos por profesionais con experiencia directa no sector público, xestores no Reino Unido e en organizacións internacionais e consultores de recoñecido prestixio en administracións públicas de distintos países.

Management Services

As seccións/unidades de *Management Services* teñen unha grande tradición nas organizacións do Reino Unido, e no *Civil Service* británico. Os obxectivos que perseguen estas unidades refírense á eficacia e á eficiencia dos procedementos. Trátase de eliminar traballo innecesario, simplifica-lo traballo restante e, finalmente, ocuparse da xestión estratéxica dos recursos humanos, como o máis importante efectivo das organizacións. Estes obxectivos son similares ós formulados nos distintos proxectos de reforma administrativa no noso país, e no momento actual de crise, son comúns a tódalas administracións. As técnicas propias do *Management Services* pódense aplicar nas nosas administracións en distintas unidades, sobre todo inspeccións de servizos, unidades de coordinación administrativa, seccións de planificación, etc.

O principio fundamental nos *Management Services* é que a mellora na xestión produce solucións efectivas, na

medida en que, simplemente xestionando mellor a organización, os resultados serán mellores. No ámbito público non se trata de cuestionarse se é posible que unha mellor xestión sexa capaz ou non de arranxar problemas que, en principio, requiren novas políticas ou recursos adicionais. As técnicas de organización e métodos céntranse na organización dos recursos dispoñibles para a consecución dos obxectivos, e o seu obxectivo no servizo público é incrementar a produtividade e a calidade dos servizos mediante a aplicación das novas tecnoloxías da información e da organización. A actividade da Administración superou xa o simple control de legalidade e inclúe a toma de decisións en distintos ámbitos da vida pública. Trátase, coa aplicación dos principios/técnicas do *Management*, de busca-la mellor utilización dos recursos para acadar os obxectivos.

As ideas básicas son que sempre hai un método mellor para facer un traballo e que calquera mellora que se introduza na xestión é unha solución correcta para o problema.

As funcións destes servizos son moi amplas e varían de acordo cos fins da organización, pero pódense citar algunhas:

- Propoñer solucións, a petición das unidades operativas da organización, para os problemas de xestión.

- Propoñer áreas de investigación onde se estime que o rendemento se pode mellorar.

- Asistir aos departamentos, prestándolles apoio a través de técnicas específicas para conseguir os seus obxectivos.

- Minimizar custos de operacións.

- Recomendar melloras na estrutura da organización ou de determinadas unidades.

- Analizar os contidos e as cargas de traballo das unidades.

- Revisar sistemas e procedementos.

- Desenvolver sistemas efectivos de información.

- Revisar as implicacións das modificacións dos cadros de persoal nos resultados da organización.

- Asesorar en materia de distribución de espazos e adquisición de equipamento para o desenvolvemento do traballo.

■ Actuar como planificador e como coordinador na posta en marcha de proxectos.

As técnicas utilizadas nestes servicios abranguen as áreas seguintes:

■ Estudio do traballo, que abrangue o estudio de métodos e a medición de traballo.

■ Organización e métodos.

■ Análise de sistemas.

■ Técnicas de planificación de proxectos.

■ Valoración e inspección de postos de traballo.

Aínda que resulta difícil simplificar, posto que a realidade é moi complexa. Algún destes servicios inclúen unicamente parte destas especializacións e noutros esténdense a outras funcións e técnicas. De calquera xeito trátase dunha aproximación ilustrativa do funcionamento das unidades de *Management Services*.

Aplicación no noso contexto

Os obxectivos das unidades de *Management Services* refírense á eficacia e eficiencia na prestación dos servicios e á xestión dos recursos. Estes obxectivos son comúns a tódalas administracións públicas na actualidade. As técnicas dos *Management Services* aplícanse xeralmente no noso contorno a través de unidades internas especializadas da propia Administración, con denominacións diversas, a máis común delas é a de Inspección de Servicios.

Dedicadas historicamente á revisión de procedementos e métodos e á organización do traballo administrativo, as inspeccións de servicios ampliaron máis tarde o seu enfoque para ter unha visión máis estrutural, de melloras na organización coma un todo. O seu papel está integrado nos procesos de reforma administrativa dirixidos a provocar un cambio organizativo, estrutural e cultural que promova a integración da Administración na nova realidade social xurdida das transformacións políticas, económicas e tecnolóxicas dos últimos tempos. O enfoque teórico integrou estratexias en distintos ámbitos da organización e fixo especial fincapé na xestión dos recursos humanos e os cambios de valores.

Concretamente, o plan de reforma posto en marcha na nosa Comunidade Autónoma ten como obxectivos

o achegamento ó administrado, a simplificación de trámites administrativos inxustificadas, a normalización de documentos, a axilidade na transmisión de documentos, desagregación, accesibilidade e control da información.

De toma-la Administración como unha macroorganización dedicada á prestación de servizos, a eficacia da súa actuación preséntase como a primeira meta na xestión. Por outra banda, dada a escaseza de recursos, débese formula-la busca da eficiencia. Finalmente, a nova cultura cidadá esixe da Administración un maior achegamento. Cómpre, en definitiva, deseñar un sistema de xestión cunha aproximación máis lóxica, racional e ordenada para mellora-la actividade administrativa. Mediante a aplicación de principios de organización que xa probaron a súa eficacia, trátase de crear estruturas de organización con tarefas e responsabilidades definidas. A xestión define os obxectivos, perfecciona os procesos e establece un control firme.

O control de todo este proceso non aparece como unha fase final, senón como un elemento indispensable e de carácter constructivo. Cómpre controlar posibles disfuncións e desviacións das medidas simplificadoras e de racionalización adoptadas. Comprobar e promove-lo correcto funcionamento do sistema e propoñe-las oportunas medidas correctoras é a misión principal dos órganos de control interno de novo deseño. Dese xeito non só se avalían os resultados das medidas implantadas, sempre referidas ós obxectivos iniciais de mellora da eficacia, a eficiencia e o achegamento ós cidadáns, senón que se enriquecen progresivamente as propostas iniciais e convértese o proceso de reforma nun proceso continuo. O control figura entre as actuacións para levar a cabo a racionalización e simplificación de procedementos, como unha fase importante da xestión da reforma.

É imprescindible sinalar neste punto que os proxectos de reforma administrativa débense apoiar, e polo tanto procurar un cambio na cultura administrativa que, a través da incorporación de novos valores, contribúa á consecución dos fins de modernización. Aínda sabendo que non é posible derivar prescricións específicas para a acción partindo dun concepto tan vago como é o de "cultura", cómpre constata-lo impacto que os valores culturais teñen dentro da organización. O cambio non se pode

realizar de non ocupármonos das actitudes establecidas. O cambio cultural está relacionado coa revisión de actitudes e a transformación das prácticas. O papel das unidades de inspección excede, neste sentido, o tradicional rol sancionador das actuacións administrativas e convértese máis ben nunha instancia permanente que revisa e recomenda, tendo sempre presentes os obxectivos finais de eficacia e eficiencia.

A finalidade e métodos de traballo destas unidades revisáronse para introducir novas técnicas, supera-la visión tradicional do control dirixido a asegura-lo cumprimento da legalidade, para centra-la súa avaliación no grao de realización dos obxectivos programados e na eficiencia da xestión, utilizando os resultados do control para formular propostas que melloren a xestión.

O simple control de legalidade da actuación administrativa e o control financeiro, non satisfán as necesidades dunha moderna Administración, preocupada polos niveis de calidade na prestación de servicios. As administracións públicas buscan mecanismos de control nun sentido constructivo: avalia-los resultados para mellorar. A actividade convértese nunha función especializada dentro da función pública, o que facilita un certo distanciamento das responsabilidades cotiás de xestión e lles concede unha maior obxectividade ás análises.

Configúranse entón estas unidades como servicios especializados establecidos dentro das organizacións para asistir, aconsellar e propoñer recomendacións para a introducción de melloras na xestión. Abrangue unha serie de especializacións que pretenden contribuír á consecución dos obxectivos dunha organización con maior grao de eficacia e eficiencia. Trátase dunha disciplina comprensiva que inclúe áreas diversas, como a organización, cargas de traballo e procedementos. A súa metodoloxía debe adapta-las técnicas de análise do sector privado á Administración.

A través dos estudos de estruturas, métodos, sistemas de información e control proporciónase asistencia práctica en materias especializadas. Os problemas reclaman solucións interdisciplinares e como consecuencia estes servicios integran unha serie de técnicas desde distintos ámbitos.

Un dos problemas ós que se enfrenta este tipo de unidades é o seu papel na organización, así como a súa responsabilidade nas recomendacións propostas. Malia unha maior implicación da inspección na aplicación das súas propostas, a última responsabilidade na execución correspóndelle ó *staff* da organización. Na súa fase final os resultados das súas análises dan lugar a un informe coas recomendacións oportunas, e pode mesmo elaborar un plan de acción para a posta en práctica das recomendacións, pero é o centro directivo implicado o responsable final da súa posta en práctica.

Non existe unha resposta precisa para resolver esta cuestión. Unicamente dicir que cómpre asegurar que a aplicación das técnicas contribúa a perfeccionar os sistemas de xestión e proporcione unha axuda efectiva no desenvolvemento da organización.

Maioritariamente a efectividade das funcións de coordinación e control desde unidades especializadas depende de distintos factores:

■ En primeiro, lugar depende en grande parte do nivel de apoio desde o ámbito político e o nivel de aceptación no ámbito de xestión. O apoio político proporciona liberdade na análise dos problemas, e a aceptación dos xestores garante a aplicación das solucións propostas. É importante insistir neste punto, pois as solucións só son efectivas de aplicarse e as mellores análises son inútiles cando os seus resultados non teñen aplicación práctica.

■ A capacidade técnica do persoal que traballa nestas unidades contribúe tamén ó seu éxito. Son importantes a experiencia e a especialización nas funcións, que require unha formación específica.

■ A posición da unidade na organización determina tamén en parte o seu funcionamento, na medida en que garante unha certa independencia no exercicio das súas funcións.

■ Finalmente, a súa actividade, os seus niveis de éxito, serán os que garantan o seu futuro, pois só os bos resultados xustifican a utilidade destas unidades.

Estas tarefas de análise e coordinación oriéntanse cara a unha mellor xestión de recursos para acadar os obxectivos previstos. No sector privado estes obxectivos fínanse en termos económicos. Non é posible no sector

público fixa-los obxectivos unicamente en termos económicos. O sector público presta servicios e non ten como fin o beneficio económico e opera á marxe dos mecanismos de mercado. Podemos utilizar en parte as técnicas de control típicas do sector privado para orientar mellor os recursos, pero necesariamente se deben introducir novos aspectos:

■ As organizacións públicas deben deseña-los seus procedementos de xeito que se facilite o achegamento ós cidadáns.

■ As estratexias da organización non se dirixen a fins competitivos, senón que expresan finalidades políticas, como reflexo das aspiracións públicas.

■ Nunha Administración pública débese ter en conta a consecución de valores colectivos.

■ Os resultados non se deben valorar só desde o punto de vista da eficacia e a eficiencia, senón que se deben ter en conta posibles impactos nunha política global.

Na xestión administrativa, ademais, os regulamentos e normas ordenan a asignación e o gasto dos recursos financeiros e a xestión dos recursos humanos. Aínda que non se debe reduci-la actividade administrativa á burocracia normativa, a regulamentación forma parte da esencia mesma das tecnoloxías administrativas, que consisten na maior parte dos casos en transforma-las decisións, establecidas en forma de regras e procedementos, en tarefas operativas.

Por outra banda, os obxectivos na xestión administrativa pública son dificilmente cuantificables e polo tanto resulta difícil valora-los resultados.

Todos estes aspectos tomados no seu conxunto, propoñen un cambio cultural na organización, que introduce a participación dos cidadáns. Este novo deseño implica a necesidade de introducir novas técnicas de información e de darlles un novo enfoque ós mecanismos de coordinación e control.

Estes mecanismos contribúen a implanta-los valores da organización e, deste xeito, fomentan a evolución da cultura administrativa na dirección que se desexa. Esta implantación debe ser gradual, pois de non ser así produciríase un rexeitamento frontal e xeraríanse dentro da organización serios conflitos que farían imposible a im-

plantación de novos valores. A cultura incide sobre o comportamento das persoas, lexitima o modelo de funcionamento da organización e constitúe por si mesma un xeito de control.

As actitudes dos responsables administrativos cara a posibles inxerencias das unidades de coordinación/control poden ser máis ou menos favorables. Pero para poder lograr unha efectividade no sistema requírese certa aceptabilidade, xa que non é posible formular estratexias discordantes respecto da cultura establecida. Por este motivo é importante o xeito en que se formula a actividade de inspección, cómo se explica e se difunde entre os sectores responsables. Unha actitude favorable asegura o triunfo da súa implantación dentro da Administración.

Os mecanismos de control deben analiza-las desviacións das actuacións administrativas. A organización administrativa é o instrumento dunha misión de servizo público. A actividade administrativa debe estar conforme coa súa función de interese xeral, debe actuar dentro dos límites da legalidade, respecta-la igualdade de tódolos cidadáns e, aínda sen busca-la rendibilidade ou o beneficio, debe optimiza-la relación custo/beneficio social.

Neste panorama o control é o mecanismo que vén complementa-la intervención tradicional e dálle prioridade a un control *a posteriori* con posibilidade de retroacción.

Conclusións

As unidades de *Management Services* buscan mellora-la xestión. A solución ós problemas rutineiros da xestión pasa pola aplicación de técnicas específicas de análise a través de unidades especializadas que proporcionan unha reflexión sobre o funcionamento dos servizos desde unha perspectiva global da organización. As organizacións administrativas tratan de verifica-la súa eficacia e os efectos da súa actuación, comprobar que os recursos se utilizan correctamente e que os servizos funcionan ó gusto dos cidadáns, integrando o control dos medios e propoñendo, de se-lo caso, as recomendacións oportunas.

As normas de eficacia e eficiencia sitúan a organización administrativa nun contexto de orientación cara ó

éxito. Sen embargo, desde o control prevalece o realismo e trátase de evitar que se produzan fallos e erros nas accións administrativas. No ámbito concreto da acción de inspección débese esforzar por detectar erros e aprender deles. Deste xeito, o control exercido desde a análise, consiste en sinala-las desviacións que xorden na acción en relación cos procedementos teóricos.

No tocante ás funcións de coordinación, estas unidades especializadas configúranse con capacidade para iniciar, pola súa vez, mediante a formulación de propostas, o proceso de redefinición das estruturas, medios e procedementos. A xestión é un proceso de adaptación e a coordinación convértese nunha ferramenta que estimula a innovación e ofrece unha boa base para conseguir cambios na orientación da actividade administrativa.

Trátase dun rol innovador que pon a énfase no desenvolvemento de novos métodos para acadar máis facilmente os obxectivos existentes. Xoga un papel de integración que complementa a actividade das unidades de xestión e constitúe unha base de cooperación duradeira.

O exercicio das funcións destas unidades especializadas debe proporcionar solucións para os problemas diarios da xestión, propoñer áreas de análise nas que se estime que é posible introducir melloras e asisti-las unidades administrativas para contribuír á consecución dos seus obxectivos. Debe velar tamén polo correcto funcionamento dos servicios, corrixindo calquera posible desviación. Debe, finalmente, aproximárllle-la Administración ós cidadáns e poñer ó seu servicio toda a información sobre o seu funcionamento, atendendo tanto as súas iniciativas coma as queixas.

A análise destas funcións define o papel destas unidades no contexto dunha organización administrativa en proceso de transformación. Se relacionámo-los obxectivos dos procesos de reforma administrativa coas funcións das unidades de coordinación/inspección/planificación, chegamos a establece-lo seu rol no control de xestión e o seu carácter de garantía do correcto funcionamento dos servicios da Administración. 