

LA COMPLEJIDAD DE LA SOCIEDAD ABIERTA.
ESTRUCTURAS ESTACIONARIAS
Una aproximación interdisciplinar a los sistemas de gestión

LA COMPLEJIDAD DE LA SOCIEDAD ABIERTA.
ESTRUCTURAS ESTACIONARIAS
Una aproximación interdisciplinar a los sistemas de gestión

José Constantino Nalda García

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2013

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

NALDA GARCÍA, José Constantino

La complejidad de la sociedad abierta [Texto impreso] : estructuras estacionarias : una aproximación interdisciplinar a los sistemas de gestión / José Constantino Nalda García. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. – 321 p. : gráf. ; 24 cm. – (Monografías)

Incluye notas y referencias bibliográficas
ISBN 978-84-7088-931-8. – NIPO 635-13-032-9

1. Administración pública-Control de gestión. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

35.07:658.012.48

Primera edición: diciembre, 2013

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7088-931-8 (formato papel); 978-84-7088-943-1 (formato electrónico)

NIPO: 635-13-032-9 (formato papel); 635-13-033-4 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-29536-2013

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

Prólogo	11
Preámbulo	17
Capítulo I. El espacio de actuación	31
1. Panorama histórico. Concepto de «grado de movilidad». Relación número de individuos/grado de movilidad.	31
2. Itinerarios individuales y colectivos. Eje imaginario (o de expectativas). Intercambios y turbulencias.....	44
3. Las esferas pública y privada. Ámbito asociado de derechos y libertades. Interacción e interferencia. Los modelos constitucionales posteriores a la 2. ^a Guerra Mundial.....	48
4. Sociedad abierta. Influencia de la comunicación. Dinamismo. Actitudes en conflicto.....	56
5. El espacio de recubrimiento público-privado. Itinerarios sobre superficies de «múltiple hoja».....	62
6. Se gana en humanidad a riesgo de la incertidumbre.....	65
Capítulo II. Sistemas de organización	71
1. Sistemas socio-dinámicos disipativos. De la antigüedad al siglo XIX	71
2. Organización y grados de movilidad.....	74
3. Tipos de organización y velocidad de cambio.....	84
4. Características organizativas para la sociedad abierta.....	89
5. Pluralidad de sistemas de organización. Sistemas de subsistemas ..	94

Capítulo III. Los «campos de interacción. Condiciones de entorno. El estado de bienestar.	103
1. Condiciones iniciales y aproximación al conjunto de estados posibles..	103
2. Agrupaciones de intereses de amplio consenso. La necesidad de establecer sistemas racionales de seguridad. Los orígenes del estado de bienestar..	110
3. Completitud de la base en la que desarrollar los estados estacionarios en una sociedad democrática:..	113
3.1. Las garantías y extensión del derecho a la educación..	115
3.2. La protección de la salud..	116
3.3. Atención y previsión social. El combate contra la pobreza.	118
3.4. La protección en el desempleo y el impulso a medidas activas de inserción..	121
4. Otros elementos complementarios al estado de bienestar. Minimizar la dualidad social.	124
Capítulo IV. Una descripción de la administración como organización	129
1. Introducción..	129
2. Bases jurídico-políticas y modelos de organización en la administración.	131
3. Valores y deficiencias de la organización burocrática.	137
4. La organización flexible y la ética pública.	140
5. Tres condicionantes específicos de lo público y alguna advertencia:	142
5.1. Un carácter universalista..	143
5.2. Criterios (o no) mercantiles..	145
5.3. Monopolio y comparación.	146
5.4. El «cubo» de tendencias público-privado..	148
5.5. Avisos ante la ingenuidad..	149
6. Administración y administraciones. Algunos aspectos que se manifiestan como organización de «doble enlace»:..	153
6.1. Descentralización-centralización. Enlace fuerte: coordinación, regulación, control. Enlace débil: cooperación, desregulación, delegación.	155

6.2.	Gobernanza y administración. Las relaciones de dirección, ejecución y evaluación. El efecto «membrana»	161
6.3.	La dualidad público-privado y la lógica ventajas-desventajas; algunos efectos perversos.	168
Capítulo V. Los servicios públicos son los observables del sistema. . .		175
1.	Entidades de «afinidad» pública.	175
2.	Seguridad e incertidumbre. Influencia en los sistemas de gestión	178
3.	Aplicación práctica. Estados posibles y relaciones de 2.º orden. . .	179
4.	Un sistema de gestión de «amplio espectro»	184
4.1.	Experiencias y preguntas que precisan respuesta.	185
4.2.	Algunos aspectos críticos de las experiencias en Inglaterra y en Estados Unidos de Norteamérica	187
4.3.	Gestionar la complejidad. De la separación de poderes al análisis de agregados para la administración y gestión. . . .	190
4.3.1.	Clasificación en agregados	192
4.3.2.	Hacia un nuevo paradigma para la gestión pública	195
4.4.	La correlación entre valores de la «nueva gestión pública» (NPM) y los asociados con la separación de poderes (MPJ). El papel esencial de la no-linealidad.	198
4.5.	Aproximación a los estados del sistema.	202
5.	Gobernar para la calidad. ¿Qué espera el ciudadano informado de los servicios públicos?	203
5.1.	La incorporación «universal» del principio de calidad.	206
5.2.	Condicionantes y acciones en el caso de las Administraciones públicas.	207
5.3.	Aproximándose a una descripción cuantitativa. Un caso paradigmático (el efecto NIMBY). La dinámica ventaja-desventaja y posibles trayectorias de calidad en los servicios. .	209
	Anexo: Ideas para una aproximación matemática a trayectorias estacionarias de funcionamiento.	213
Capítulo VI. Los constituyentes del sistema de gestión pública.		219
	El capital humano.	220
1.	Requisitos que influirán en la adecuada gestión.	220

1.1.	El proceso «virtuoso» para la atención del ciudadano-cliente	220
1.2.	La condición socio-económica. El «tetraedro» de calidad . .	222
1.3.	La «cultura» administrativa como expresión der la membra- na de interrelación	224
2.	El subsistema humano. Características dinámicas	227
3.	De servidores de la autoridad a servidores de los ciudadanos. Pro- fesionalización y adecuación permanente. Implicaciones éticas... .	229
4.	Correlación entre estructura organizativa y puestos de trabajo. Las relaciones de empleo en la función pública	232
5.	La dirección y gerencia públicas. Mecanismos de impulso, control y responsabilidad...	237
6.	El empleo público y algunas reflexiones sobre su gestión	240
	Adenda: Adecuar exigencias y disponibilidades. Finitud de recursos	247
Capítulo VII. La estructura descentralizada, fuente de oportunidad para las libertades y el estado de bienestar. El caso de la Comuni- dad de Castilla y León		
1.	El estado de partida.	263
2.	El proceso constituyente. A la búsqueda del estado estacionario que permita la convivencia en paz de los españoles.	275
2.1.	Constitución para una sociedad abierta	277
2.2.	La pertenencia a la Unión Europea	278
2.3.	Constitución Española y Estado de las Autonomías	279
2.4.	Algunos problemas pendientes de solución	287
3.	Un caso particular: Castilla y León	290
3.1.	Las condiciones de inicio	292
3.2.	El itinerario emprendido.	297
3.3.	Una acción concreta: impulsar las mancomunidades de mu- nicipios	301
3.4.	¿Hacia dónde caminar?	304
Epílogo		
	¿Se pueden conseguir modelos consistentes para la descripción de la complejidad socio-política? Necesidad de correcciones en el sistema descentralizado de convivencia	309