

LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS DE GESTIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y EL DESARROLLO DEL MANAGEMENT PÚBLICO

XAVIER MENDOZA MAYORDOMO
Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona

(Este trabajo constituye una reelaboración y actualización realizada a petición del Ministerio para las Administraciones Públicas del artículo "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España", publicado en la revista Documentación Administrativa nº 223, julio-septiembre 1990).

1. INTRODUCCIÓN

La irrupción del management en el seno de las organizaciones públicas subraya la entrada en crisis del modelo burocrático como pauta organizativa y de gestión para hacer frente a las tareas y responsabilidades propias del Estado en las sociedades avanzadas. La insatisfacción social ante las crecientes dificultades del Estado para responder a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente se traduce en un cuestionamiento creciente de las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, consideradas ahora insuficientes (Mendoza, 1990:264).

En la búsqueda de respuestas a las exigencias de eficacia y eficiencia demandadas por la sociedad se recurrirá, de forma decidida en la década de los ochenta, a la "importación" de las técnicas de gestión del sector privado. La misma utilización de las palabras gerencia o management llevadas al contexto de la Administración pública denotan por sí mismas la poderosa influencia de la práctica del sector privado (Echebarría, 1989:29).

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondrá de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones prêt-à-porter en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberán o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello dará lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social que constituirá el origen del management público como enfoque de gestión distintivo, que se esfuerza por responder a la especificidad y a la complejidad de las Administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Como afirma Metcalfe (1990), el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente "de la imitación a la innovación".

El propósito de este trabajo es doble. Por una parte, mostrar la relevancia del management, a la hora de dar respuesta a los retos de la modernización de la Administración pública de nuestro país. Y por otra, delimitar el ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial en su aplicación a las organizaciones públicas; lo que nos permitirá, a su vez, definir los contenidos y las líneas de desarrollo del management público.

2. LA "AGENDA" DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS EN LA DÉCADA DE LOS 90

El establecimiento de la democracia en nuestro país ha comportado una transformación sustancial, cuantitativa y cualitativamente, de las funciones y del rol jugado por el Estado en la sociedad española. Transformación que se ha reflejado en el intenso y rápido crecimiento del gasto público total, que ha pasado de un 25% a un 45% del PIB en el período comprendido

entre 1975 y 1992. Este acelerado crecimiento del gasto público se produce como consecuencia de la construcción “tardía”, en comparación con otros países de nuestro entorno, del Estado del Bienestar. El principal protagonismo en el crecimiento del gasto corresponderá a los gastos de transferencia; destacando en primer lugar por su cuantía las prestaciones sociales dinerarias (pensiones e indemnizaciones por desempleo), seguidas por los intereses de la deuda pública y las subvenciones de explotación a empresas públicas y privadas. A continuación, el mayor crecimiento del gasto se dará en los servicios públicos característicos del Estado del Bienestar (prestaciones sociales, educación, sanidad, vivienda y otros servicios colectivos) (Alcaide, 1988).

Por otra parte, el establecimiento del Estado de las Autonomías y la afirmación de la autonomía de las Administraciones Locales comportarán cambios de gran trascendencia en la naturaleza y el funcionamiento del sistema político-administrativo español. De una situación de fuerte centralización se pasará a un nuevo contexto descentralizado y políticamente plural. Este proceso ha tenido su reflejo lógico en la progresiva descentralización del gasto público. Si en 1975 la Administración Central en su conjunto (Administración del Estado, organismos autónomos y Seguridad Social) representaba el 90% del gasto público total, en 1992 su participación se reducía al 61% del mismo.

Sin poner en duda la enorme importancia de estos cambios para la sociedad española y su innegable carácter positivo en muchos aspectos, no puede afirmarse que se haya dado una evolución paralela en cuanto a la capacidad de respuesta de nuestras Administraciones públicas para operar en este nuevo contexto. La “compresión”, en términos históricos, de unas transformaciones que en otros países han precisado décadas explicaría, en parte, el déficit adaptativo de nuestras Administraciones. No obstante, es importante subrayar que en el diagnóstico actual de las disfunciones de nuestras Administraciones (MAP, 1990a; MAP, 1990b) siguen apareciendo una serie de problemas que ya preocupaban a los reformadores en los años 60 y 70; reflejando así importantes elementos de rigidez estructural ante un entorno social, político y económico en rápido cambio. Como expresivamente señala Ortún (1993:13), “la gestión pública es, en realidad y en la mayoría de los casos, mera administración burocrática y el gestor público un experto en el laberinto normativo y procedimental (...). La organización del sector público, y más específicamente la del Estado, se ha adaptado marginalmente a las nuevas funciones de éste. Las reglas substituyen a la gestión. Existe una tensión evidente entre control de legalidad y lucha contra cualquier atisbo de discrecionalidad, por una parte, y flexibilidad de gestión, por otra”.

Las transformaciones descritas plantean múltiples demandas de cambio en la actuación y funcionamiento de las Administraciones públicas españolas que pueden resumirse en tres grandes desafíos que, sin duda, configurarán el núcleo central de la “agenda” de la modernización administrativa en España en la presente década:

- la necesidad de incorporar una “lógica de la productividad” en la cultura y la actuación administrativa para superar la falta de “receptividad” y los problemas derivados del actual contexto de austeridad presupuestaria;
- la necesidad de gestionar la interdependencia y la “fragmentación” propia de los sistemas descentralizados y pluralistas; y
- la necesidad de integrar la “dimensión de la competitividad” en la gestión pública fruto de la competencia entre naciones y territorios.

2.1. PRIMER DESAFÍO: LA FALTA DE “RECEPTIVIDAD” Y LOS LÍMITES A LA EXPANSIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El desarrollo del Estado del Bienestar comporta una ampliación de la relación del Estado con el ciudadano quién, además de titular de derechos y garantías, se convierte en usuario de una amplia gama de servicios públicos. Esta segunda dimensión, el ciudadano como usuario, reviste una importancia cada vez mayor, marcando de manera decisiva el carácter de su relación con el Estado. El ciudadano pasa a percibirse a sí mismo como “cliente” de la Administración y a exigir que ésta actúe en consecuencia.

El modelo burocrático, pensado para dar respuesta a las tareas de tutela y protección efectiva de derechos y garantías, se muestra incapaz de incorporar una “lógica productiva” y de “atención al ciudadano” que permita gestionar con eficacia y eficiencia la prestación de los servicios públicos. En el ya famoso informe de la OCDE (1987) La Administración al servicio del público, se denuncia la falta de “receptividad” o capacidad de respuesta de las Administraciones públicas ante las demandas de particulares y empresas. Los motivos de insatisfacción son de todos conocidos: retrasos, ineficacia, falta de amabilidad del personal, dificultad en obtener satisfacción, papeleo...; y las causas también: el comportamiento burocrático.

En dicho informe se adopta la perspectiva del cliente y se identifican cuatro grandes áreas que definen a una administración “receptiva”.

- Que el sistema administrativo sea comprensible, es decir, que se pueda conocer con facilidad a qué organismo debe uno dirigirse y el trámite a seguir.
- Que responda a las necesidades reales de los clientes (en el marco de la política adoptada), es decir, que puedan ser escuchados en el momento de la prestación y allí donde se toman las decisiones que les afectan. Las necesidades no sólo se refieren a la prestación como tal, de la cual el cliente obtiene satisfacción, sino también a la rapidez de respuesta y a los costes (en tiempo y dinero) en que éste incurre.
- Que sea accesible. La accesibilidad tiene múltiples dimensiones: geográfica (distribución territorial de los puntos de atención al público), material (barreras arquitectónicas), temporal (días y horarios de atención al público), y cognitiva (instrucciones, formularios o comunicaciones fácilmente comprensibles).
- Que estimule una participación activa. Una parte importante de los servicios públicos podrían ser más eficaces si se consiguiera una participación activa de los ciudadanos en sus procesos de producción.

Las burocracias públicas, diseñadas para garantizar la regularidad procedimental a través de la repetición y la estandarización y carentes de incentivos y sanciones que les obliguen a orientarse hacia sus “clientes”, serán incapaces de responder adecuadamente a los requisitos de diversidad y singularidad que la “receptividad” comporta. En la prestación de servicios públicos, “receptividad” es sinónimo de eficacia de la acción administrativa así como su falta lo es de ineficacia. Conseguir una administración más “receptiva” se convierte, pues, en un imperativo para restablecer la legitimidad, ahora cuestionada, de los poderes públicos ante la sociedad.

Por otra parte, el paso de un contexto presupuestario expansivo a un contexto de austeridad, unido a la continua aparición de nuevos problemas y demandas sociales que requieren de la intervención de los poderes públicos, transforman la necesidad de una “lógica productiva” en la de una “lógica de la productividad” (Mendoza, 1989). Ante esta situación, las Administraciones públicas se ven enfrentadas con la necesidad de romper con el incrementalismo presupuestario. La búsqueda de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos aparece como condición necesaria para conseguir una mayor flexibilidad en la asignación de las nuevas prioridades de gasto y para evitar que su crecimiento desmedido acabe convirtiéndose en una carga excesiva que frene el desarrollo de la sociedad.

2.2. SEGUNDO DESAFÍO: LA INTERDEPENDENCIA Y LA “FRAGMENTACIÓN” DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

La construcción del Estado de las Autonomías comporta la descentralización de los centros de decisión política y, en paralelo, la aparición de nuevos niveles administrativos con competencias y recursos que antes correspondían a la Administración Central.

Satisfacer las aspiraciones de autogobierno de las diferentes nacionalidades y regiones del Estado español y “acercar” la Administración al ciudadano, en el convencimiento de que ello permite una mayor “afinación” de las políticas y una mejor adaptación de la actuación administrativa, producirá como resultado un incremento notable de la complejidad del sistema administrativo (Subirats, 1989:36). Es decir, legitimidad política del nuevo Estado, mayor

flexibilidad y capacidad de respuesta pero a cambio de mayores niveles de complejidad e interdependencia en las relaciones inter-administrativas. En consecuencia, y a falta de mecanismos de integración, se produce una mayor incertidumbre sobre los resultados de las acciones de las distintas Administraciones, al aumentar la posibilidad de que se den actuaciones contradictorias o contraproducentes por parte de otras Administraciones que anulen la efectividad de las políticas emprendidas.

En el caso español existen obstáculos que limitan significativamente la capacidad de los diferentes gobiernos (central, autonómicos y locales) para hacer frente a los retos de la complejidad y la interdependencia. Entre ellos podemos destacar los siguientes: (a) el fuerte peso en la cultura política de la rivalidad Estado-Comunidades Autónomas, permanentemente estimulada por un mecanismo de financiación hasta ahora rígido y un modelo de atribución de competencias no exento de ambigüedades, (b) una cultura administrativa reacia a “perder” competencias, y (c) la insuficiencia manifiesta de los mecanismos tradicionales del modelo burocrático (basados en los principios de especialización, delimitación estricta de competencias y control jerárquico) para dar respuesta a las necesidades de un contexto administrativo descentralizado y plural. Como resultado puede afirmarse que estamos asistiendo a una creciente “fragmentación” del sistema político-administrativo.

Pero la mayor interdependencia no sólo tiene su origen en la descentralización del poder político y administrativo. La integración de España en la Comunidad Europea comporta elevar a una dimensión supranacional numerosos problemas públicos cuya solución requerirá la coordinación (o, como mínimo, la compatibilidad) de las políticas de los diferentes Estados y de las diferentes Administraciones territoriales de ámbito sub-nacional. Ello plantea una cuestión crítica para las diferentes Administraciones: cómo articular las relaciones con las instituciones europeas al objeto de poder estar presentes, o al menos, influir, en procesos decisionales que les afectan directamente.

De los puntos anteriores se deduce que la dimensión inter-organi-zacional constituye una de las notas más específicas de los procesos de gestión pública. Como señala Metcalfe (1990:10): “Conseguir la cooperación entre distintas organizaciones, públicas y privadas, en la realización de los objetivos de una determinada política pública, en un contexto en que los intereses inmediatos y el predominio de una perspectiva de corto plazo no predisponen a ello, constituirá el núcleo distintivo de la gestión pública”.

2.3. TERCER DESAFÍO: LA COMPETENCIA ENTRE NACIONES Y TERRITORIOS

La construcción de un espacio europeo económicamente integrado, sin obstáculos para la libre movilidad de productos, personas y capitales, que culmina con la entrada en vigor del Mercado Interior en 1993, comporta a corto, pero sobre todo a medio plazo, un significativo aumento de la rivalidad competitiva en virtualmente todos los sectores de las economías de los Estados miembros. Efecto especialmente intenso en el caso español, al haber concluido a principios de dicho año, el régimen transitorio vigente para los sectores “sensibles” de nuestra economía, produciéndose un desarme arancelario casi total ante el resto del mundo.

En una economía abierta, el nivel de desarrollo de un país depende en gran medida de la capacidad de su sistema productivo para competir en los mercados internacionales. La preocupación por la competitividad pasa a convertirse en un tema prioritario de la “agenda” del mundo empresarial y de los poderes públicos. No hay duda de que la actuación de las Administraciones públicas constituye un factor de primer orden en la determinación del nivel de competitividad de los diferentes sectores industriales de un país (Barea, 1986; Porter, 1991). Los tipos de interés, el tipo de cambio, la política industrial, el sistema fiscal, el marco de regulaciones, la cantidad y calidad de los servicios públicos –especialmente aquellos que constituyen inputs para el sistema económico–, son factores que afectan directamente al nivel de competitividad de un país. En el nuevo escenario competitivo, la necesidad de acometer la modernización administrativa adquiere un nuevo perfil. El debate sobre la modernización se reformula en términos de los “costes de la no modernización”, es decir, de cuáles son las consecuencias para un país de no acometer, o de hacerlo con lentitud, los procesos de cambio necesarios (Kliksberg, 1985).

Pero no sólo las empresas se encuentran ante la presión de la competencia internacional. De manera sùbita, las Administraciones de los diferentes paìses, regiones y ciudades europeas se han dado cuenta de que estàn “compitiendo” entre sí. Producen y ofrecen “localizaciones” para la actividad econòmica. Las Administraciones que han sabido reconocer este hecho han abierto un diàlogo con los agentes econògicos sobre cuál es la “especialización territorial deseada”, con un doble objetivo: (1) mantener, a nivel agregado, el volumen de actividad econòmica existente en su territorio, y (2) intentar atraer nuevas actividades que refuercen la opción de especialización escogida. Los planes estratègicos de ciudad, como los de Barcelona o Bilbao, constituyen un buen ejemplo de lo anterior.

El escenario del Mercado Interior Europeo pone de manifiesto los importantes niveles de interdependencia entre los diferentes actores sociales. El reto de la competitividad nos implica a todos. Concienciar a la sociedad española, conseguir la co-responsabilización entre todos los agentes sociales y liderar el proceso constituyen, sin duda, una de las tareas prioritarias de los poderes pùblicos en los años noventa.

3. ORIGEN Y TIPOLOGÍA DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL

El objeto del presente apartado es analizar, en primer lugar, el origen del management en su doble dimensión técnica y cultural e ideològica. A continuación, se abordan las premisas en que estàn basadas las técnicas de gestión empresarial y, por ùltimo, se presenta una tipología de dichas técnicas según su propósito y naturaleza.

3.1. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL COMO RESPUESTA A LAS EXIGENCIAS DEL MERCADO

Las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan para dar respuesta a los retos que plantea un entorno competitivo dinámico y cambiante. El dato esencial lo constituye el mercado, que aparece como medio portador de los valores de eficacia y eficiencia empresarial.

A efectos de nuestro análisis, tres características del mercado aparecen como especialmente relevantes. En primer lugar, en el mercado se producen transacciones individuales. La naturaleza de los bienes y servicios suministrados por el mercado permite su divisibilidad y, por tanto, su consumo individualizado. En segundo lugar, a cambio de los bienes y servicios proporcionados a sus compradores, los oferentes de los mismos reciben una contraprestación monetaria o precio. Aquellos demandantes o compradores potenciales que no tienen poder adquisitivo suficiente quedan excluidos del mercado. Y por ùltimo, el elemento constitutivo y definitorio del mercado es la situación de competencia o concurrencia que en él se da, caracterizada por la presencia de varios oferentes y uno o varios demandantes con capacidad para elegir entre ofertas alternativas. Es la presencia o la posibilidad de ofertas alternativas lo que otorga auténtico poder al comprador: el poder de elegir. De las elecciones de los compradores dependerá el volumen de recursos monetarios que obtenga cada una de las empresas ofertantes. Es decir, la asignación de recursos que realiza el mercado està en función directamente proporcional al grado de competitividad alcanzado por cada ofertante.

El comportamiento de una empresa en un contexto de mercado se puede explicar en base a la interacción de estos tres elementos: los compradores o clientes, los competidores y la propia empresa. Es lo que Kenichi Ohmae ha bautizado con el nombre de “triángulo estratègico” (Ohmae, 1983). La esencia de la actuación de cualquier empresa que opere en un contexto de mercado, si quiere sobrevivir y conseguir sus objetivos, se centra en:

- a) Identificar y seleccionar aquel mercado o aquellos “segmentos de mercado” que ofrecen un mayor potencial de beneficios para la empresa.
- b) Satisfacer las demandas y preferencias específicas de los distintos compradores o clientes que forman parte del o de los segmentos de mercado a los que se dirige la empresa, proporcionándoles bienes y servicios que a su juicio tengan valor. En un contexto de mercado, el valor de un producto o servicio es algo que no determina el

ofertante sino su comprador potencial. La atribución de valor es, por tanto, algo subjetivo y personal.

- c) En un contexto competitivo no basta con ofrecer bienes y servicios que tengan valor sino que la empresa deberá diferenciar su oferta y hacerla más atractiva que la de sus competidores, si quiere que los compradores opten por ella. Es decir, el valor atribuido por el comprador a un determinado producto o servicio es algo relativo, que no sólo depende de las características propias del mismo sino también de las características, incluido el precio, de los productos o servicios de la competencia. La naturaleza e importancia de la ventaja competitiva conseguida por una empresa radica en su capacidad para proporcionar un valor diferencial a sus compradores (Porter, 1980; Porter, 1985).
- d) Y todo ello, intentando obtener un nivel de rentabilidad adecuado en relación al capital invertido. En consecuencia, la empresa debe prestar una especial atención tanto a las inversiones como a los costes en que incurre para crear y mantener una ventaja competitiva.

Nótese que el mercado, tal como lo hemos definido, ejerce un permanente control de eficacia sobre la actuación de las empresas, a través de los incentivos y sanciones que proporciona. El nivel de éxito alcanzado se refleja de manera directa en el volumen de transacciones efectuadas y, por tanto, en la cifra de ventas así como en el nivel de beneficio conseguido en un período dado. En este sentido, el beneficio desempeña un doble papel. Por una parte, como incentivo a la actuación empresarial. Y por otra, como indicador de la capacidad de la empresa para satisfacer mejor que sus competidores las necesidades de sus clientes y, a su vez, gestionar adecuadamente sus recursos. Será esta capacidad de hacerlo mejor, de proporcionar valor, la fuente de la legitimidad del beneficio empresarial.

En consecuencia, la orientación al cliente, la competitividad y la preocupación por la eficiencia en la utilización de los recursos constituyen los valores centrales que se encuentran en la base de la cultura, los procesos y las técnicas de gestión empresarial. Ahora bien, el éxito competitivo es algo relativo y temporal. Un contexto de mercado se caracteriza por su dinamismo. Así, las empresas deben reaccionar ante los logros de sus competidores, si quieren preservar su ventaja competitiva; también deben hacerlo cuando las necesidades y preferencias de sus clientes cambian; o cuando se producen innovaciones tecnológicas o variaciones en la disponibilidad y coste de los recursos empleados en sus procesos productivos. En otras palabras, la supervivencia de una empresa a medio y largo plazo depende de manera crítica de su capacidad para adaptarse a un entorno dinámico y cambiante. Por ello, la innovación, la experimentación, la asunción de riesgos y el aprendizaje organizativo aparecen como los valores que, junto con los antes mencionados, conforman la excelencia empresarial. En resumen, el mercado induce una presión o estímulo permanente para la mejora continuada de la actuación empresarial.

3.2. LAS PREMISAS EN QUE SE BASAN LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL

A partir de los rasgos definitorios del mercado y de la lógica de actuación de las empresas que operan en dicho contexto, se pueden deducir cuáles son las premisas implícitas en que se basan las técnicas de gestión empresarial. Aspecto éste que conviene tener bien presente cuando se considera la aplicación de dichas técnicas al ámbito de la gestión pública. Las premisas subyacentes en las técnicas de gestión empresarial pueden resumirse en los siguientes puntos (Mendoza, 1990:272 y ss):

- a) Primacía de la lógica de adaptación al entorno. Dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su acción individual el entorno en que opera, las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización a las condiciones ambientales actuales y futuras. Esta lógica está especialmente presente en las técnicas de gestión estratégica, centradas en: (1) la selección del entorno más adecuado para la empresa (los mercados o segmentos de mercado con mayor atractivo), (2) el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para obtener una ventaja competitiva sostenible, y (3) la gestión de los procesos de cambio organizativo. Por su parte, las

técnicas de gestión operativa se centran en la optimización de las condiciones internas y externas existentes en un momento dado. Este carácter extrovertido de muchas de las técnicas se manifiestan en la importancia de los requisitos de información sobre el entorno que su utilización comporta.

- b) Un modelo de decisión racional. La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presuponen la existencia de un decisor unitario (un individuo o un colectivo que se comporta como tal) capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos no contradictorios, valorar las distintas alternativas y evaluar la actuación presente de la organización en base a dicho sistema de objetivos. Ello se materializa en la consideración del ciclo planificación-ejecución-control como un proceso integrado de gestión. Por otra parte, el beneficio aparece como un criterio unificador que facilita el cálculo y la evaluación de alternativas.
- c) Mercado sesgo hacia la cuantificación. El mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto de la competencia como de la disponibilidad y coste de los distintos recursos empleados. Al operar en un contexto rico en información, la mayor parte de las técnicas empresariales otorgan primacía al cálculo y a la cuantificación. Se presupone que las transacciones individuales que se dan en el mercado son capaces de “capturar” la totalidad o la mayor parte del valor creado así como de reflejar los costes en que se ha incurrido para su creación. De forma que los efectos ocasionados por la actuación de la empresa que “escapan” al mercado (lo que los economistas denominan “externalidades”) serán “ignorados” por las técnicas empresariales. Para mayor abundancia, como dichos efectos son de difícil medida, el sesgo hacia la cuantificación refuerza la tendencia a su omisión. Sólo serán tenidos en cuenta en el proceso decisional de la empresa cuando exista algún tipo de presión social o una regulación que obligue, vía un mayor coste, a su “internalización”.
- d) Mercado carácter intraorganizativo. Los resultados que obtiene la empresa están en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en comparación con sus competidores. La tarea de dirección se contempla como la movilización de la energía y de los recursos organizativos en la consecución de los propios objetivos empresariales. La definición convencional de management como “la obtención de resultados a través de las personas [se sobreentiende que de la propia organización]” (The Gower Handbook of Management, 1988:12) es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial.

3.3. BREVE PANORÁMICA DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grandes grupos: (1) las técnicas de dirección general de la organización, que son las más específicamente gerenciales; y (2) las técnicas específicas de una función o área especializada de la empresa. A los que debería añadirse, por su relevancia práctica, un tercer grupo, el de las técnicas de desarrollo de habilidades directivas (Mendoza, 1990:283).

El grupo de las técnicas de dirección general se caracteriza por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en: (a) favorecer la capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y (b) garantizar el buen desarrollo de las operaciones y la consecución de los objetivos organizativos establecidos (perspectiva operativa). En este grupo, las técnicas principales son:

- La Planificación Estratégica, cuyos contenidos se centran en el análisis y prospección del entorno actual y futuro de una organización, el diagnóstico de sus capacidades organizativas, la fijación de objetivos a medio plazo y la determinación de las estrategias y planes de actuación para conseguirlos.
- La Gestión de los procesos de Cambio Organizativo, cuyo énfasis recae en la determinación e implantación de las estrategias de cambio planificado y en los roles y responsabilidades para la gestión del mismo.
- La Dirección por Objetivos, que se caracteriza por su orientación a la acción y a la consecución de los objetivos organizativos establecidos para un determinado período de tiempo. La DPO presupone que el marco estratégico de actuación de una organización ha sido establecido con anterioridad.
- La Dirección de Proyectos¹.

En el grupo de las técnicas específicas relativas a una determinada función o actividad empresarial, destacan las siguientes:

- El Marketing, que comprende la investigación de mercados, la definición del producto o servicio, la determinación del precio, la selección de los canales de distribución y la comunicación de la oferta de la empresa a sus potenciales clientes.
- La Dirección de Operaciones, que aborda todas las cuestiones relativas a la gestión de los procesos productivos, con especial énfasis en los temas de productividad y mejora de la calidad. La Investigación Operativa, basada en modelos matemáticos, contribuye de manera significativa en este apartado de la gestión.
- El Diseño Organizativo, cuyo énfasis se centra en proponer y evaluar las alternativas organizativas más adecuadas, en términos de eficacia y eficiencia, en función de las tareas a realizar por una organización y del entorno de trabajo en que ésta opera.
- La Dirección de Recursos Humanos, referida al ciclo de gestión de los Recursos Humanos (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, recompensa, formación y desarrollo de carrera) y a las Relaciones Laborales.
- La Gestión de Servicios, como enfoque integrador de las especificidades de este tipo de organizaciones en los ámbitos de Marketing, Recursos Humanos y Dirección de Operaciones.
- La Gestión Financiera, centrada en la obtención y uso eficiente de los recursos financieros (análisis de inversiones, gestión de la tesorería, análisis de los distintos mercados de capitales y gestión del endeudamiento).
- La Gestión de Sistemas de Información, enfoque globalizador de los distintos sistemas de información de la empresa (contabilidad, estadísticas comerciales y productivas, bases de datos, etc.) así como de las tecnologías de tratamiento de la información necesarias (hardware y software).
- El Control de Gestión, entendido como un proceso mediante el cual los directivos se aseguran de que los recursos de una organización se obtienen y se emplean de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos.

Por último, señalar que las técnicas de desarrollo de habilidades directivas están adquiriendo una importancia creciente. De capacitar para la función directiva se está pasando de manera creciente a la capacitación para el liderazgo del cambio organizativo. Dichas técnicas se centran en desarrollar, entre otras, las habilidades de: toma de decisiones (análisis y resolución de problemas); negociación y gestión del conflicto; liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección de reuniones); trabajo en equipo; creatividad e innovación; asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

4. LA APORTACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL

El objetivo de este apartado es identificar las áreas de la gestión pública en las que se dan problemas iguales o similares a los de la gestión empresarial. Áreas en las que tendrá sentido aprovechar la experiencia acumulada en el sector privado, ya sea a través de la "aplicación directa" de las técnicas empresariales ya sea a través de su "adaptación creativa". Lo que nos permitirá delimitar con más precisión el ámbito más genuino del management público. Todo ello requiere, como paso previo, comprender las especificidades del contexto de la gestión pública.

4.1. LOS ELEMENTOS DE ESPECIFICIDAD DEL CONTEXTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Si bien los factores de especificidad de la gestión pública respecto a la gestión empresarial han sido tratados por numerosos autores², en este apartado nos ceñiremos a cuatro aspectos que, por su carácter estructural, confieren una marcada especificidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública: (a) la sustitución del mercado como mecanismo de asignación de recursos por el proceso político; (b) el carácter de poderes públicos de las Administraciones públicas, (c) la diferente naturaleza de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y (d) la dificultad de medida del valor creado.

A) La sustitución del mercado por el proceso político

La mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado, ya sea porque se trate de la producción de bienes públicos ya sea porque se trate de bienes privados considerados socialmente "preferentes"³.

En ambos casos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos en una doble vertiente. Por un lado, el proceso político determina el volumen del gasto público total o, en otras palabras, el total de recursos asignados al Estado para la realización de sus fines. Ello significa determinar el peso relativo de los sectores público y privado en la distribución de la Renta generada por un país. Por otro, el proceso político asigna recursos a través de las decisiones sobre el volumen de recursos presupuestarios disponibles para la provisión de los distintos bienes y servicios públicos.

En el proceso de asignación de recursos, la dimensión distributiva está siempre presente y se convierte en un factor intrínseco de la actuación de los poderes públicos. En la vertiente de los ingresos, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal. En la vertiente del gasto, aparece la cuestión de a quién benefician las distintas políticas. La referencia al proceso político significa que no nos encontramos ante la lógica de una decisión-un actor, sino en presencia de múltiples decisiones y actores. Corresponde al proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos sociales, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y que, en ocasiones, son claramente contrapuestas.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras el mercado se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre oferentes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos; el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad; la realización de transacciones Administración-Individuos y Administración-Sociedad; la ausencia de precios y el no automatismo entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión. Otros rasgos del proceso político a tener también presentes son: su pluralismo; la fragmentación de la autoridad; y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto son legítimos (Metcalf, 1990).

B) El carácter de poderes públicos de las Administraciones públicas

El Estado tiene un marcado carácter instrumental, apareciendo como el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia sociedad para realizar objetivos que ésta considera necesarios. Para ello, la sociedad otorga al Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir dichos objetivos.

De lo anterior se desprenden varias implicaciones importantes. Primera, las Administraciones públicas realizan una serie de objetivos que no les son propios como organización, en la medida en que constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

Segunda, las Administraciones públicas constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad. El ejercicio de la autoridad se realiza a través de la formulación de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones. Sin embargo, el poder de las Administraciones públicas es un poder limitado. Las Administraciones públicas están sometidas a las leyes (principio de legalidad), que establecen tanto los límites al ejercicio del poder coercitivo que la sociedad les ha otorgado sobre sus miembros como el ámbito de su actuación material que deberá estar justificado en el "interés público".

La tercera y última implicación se refiere a la presencia de dos fuentes de legitimidad en el seno de las Administraciones públicas. Por una parte, la legitimidad del Gobierno basada en el principio de la confianza parlamentaria y, por otra, la legitimidad de la Administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno, basada en el principio constitucional del mérito.

C) Los procesos de creación de valor en el sector público

La imagen de creación de valor va generalmente asociada a unos procesos productivos en los que se transforman materiales para crear productos o bien se realizan una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que es adquirido en el mercado a un precio dado. La realización de un proceso productivo, el producto o servicio en sí mismo, y sobre todo el precio pagado por el comprador, proporcionan la evidencia de que efectivamente se ha creado algo que tiene valor. Sin embargo, esta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público.

Ciertamente, las Administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias), pero también crean valor de otras formas. Siguiendo el análisis de Moore (1984:38 y ss), podemos considerar las siguientes:

- Aquellas actividades o programas públicos en que existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos del programa (p.e. los programas de inmunización preventiva ante enfermedades contagiosas o el pago de pensiones no contributivas). En estas actividades el valor no sólo se crea por la existencia de “exter-nalidades” (el aumento de población vacunada reduce los riesgos de infección de la población no vacunada) sino también porque dichos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir (p.e. una sociedad más solidaria y que garantiza la dignidad humana). Asimismo, algunos de los programas de bienestar social producen un valor similar al de una póliza de seguros, al constituir una “red de protección social” ante la eventualidad de una desgracia personal o familiar.
- En otros casos, el valor creado por los programas públicos consiste en la creación de una capacidad de respuesta para afrontar amenazas (p.e. los programas de vigilancia contra incendios forestales o el despliegue de un ala de aviones F-18). Aquí no se producen transacciones individuales e incluso es posible y deseable que no llegue a producirse nunca la necesidad de entrar en acción, pero no por ello dichos programas dejan de crear valor (ya sea por su posible efecto disuasorio ya sea por el sentimiento de seguridad que proporcionan a la sociedad).
- Las Administraciones públicas también utilizan la autoridad como un recurso para crear valor a través de las regulaciones (p.e. los programas de seguridad vial o de reducción de las emisiones de gases tóxicos). En los programas regulatorios, los recursos para la consecución del objetivo perseguido proceden tanto del presupuesto público como de las empresas y particulares a los que, en nombre del interés público, se les ha impuesto la obligación de modificar sus patrones de conducta o de realizar ciertas tareas de tipo productivo. Es importante notar el que las transacciones entre la agencia regulatoria y sus “clientes” se centran en la supervisión de los esfuerzos que éstos realizan para cumplir con el objetivo fijado.
- Por último, debe notarse que las percepciones sociales sobre la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas aumentan (o disminuyen) el valor creado. Los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

Ahora bien, los poderes públicos utilizan recursos e imponen costes a la par que crean beneficios. Por tanto, el valor creado no serán simplemente los beneficios de las actividades desarrolladas, sino los beneficios menos los costes. Sin embargo, la medida de ese valor no es algo exento de dificultad.

D) La dificultad de medida del valor creado por las Administraciones públicas

La dificultad de medir el valor creado por la actuación de los poderes públicos obedece a varias causas. Merece la pena detenerse en algunas de ellas.

Primero. Dado que los bienes públicos no pasan por el mercado, la no existencia de un precio impide que podamos cuantificar el montante de los ingresos asociados al volumen y

valor que para sus beneficiarios tienen las actividades desarrolladas por una organización pública. Pero no sólo es que no podamos cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos; en ocasiones los presupuestos públicos sólo recogen una parte de los costos como es el caso de los programas regulatorios.

Segundo. La necesidad de distinguir entre aquello que un determinado programa materialmente produce (outputs) y los resultados (outcomes) que realmente ha tenido la actuación administrativa, expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos de la política o programa como de aquellos efectos no previstos ocasionados por su implementación. Tal como indica Moore, las actividades que tienen lugar en la frontera de una organización pública con su entorno (en los ejemplos anteriores, las sesiones de vacunación, los vuelos de entrenamiento del ala de aviones F-18, o la publicación en el BOE de los estándares máximos de emisión de gases contaminantes) raramente tienen valor por sí mismas. Generalmente se produce una cadena causal que relaciona estas actividades (o sus outputs) con aquello que realmente tiene valor en sí mismo (los outcomes deseados).

Tercero. A menudo existe incertidumbre sobre si la relación causal entre outputs y outcomes, que en ocasiones puede ser muy larga, realmente funciona. Por lo general se dispone de una teoría, pero no de la evidencia empírica suficiente, casi siempre muy escasa, que permita su validación.

De lo expuesto en este epígrafe y en el anterior, se deduce que la tarea de reflejar y poder dar cuenta del valor creado por los poderes públicos es mucho más exigente y compleja de lo que inicialmente podíamos haber pensado.

4.2. LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Del contenido de los apartados anteriores se deduce que si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos los problemas del sector público, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de algunos de esos problemas. Se trata, pues, de acotar los límites en positivo, identificando aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública en que la implantación de dichas técnicas puede convertirse en un factor de modernización.

Según Eliassen y Kooiman, la actuación de las Administraciones públicas puede ser abordada desde tres niveles de análisis (Eliassen y Kooiman, 1987:5). El primer nivel está referido al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel encontramos la actuación de las organizaciones públicas individuales operando en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercer nivel corresponde al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los directivos públicos.

Los problemas que surgen en el primer nivel tienen un marcado carácter inter-organizacional y están relacionados con la transformación del entorno y de las reglas de juego en el que operan las distintas organizaciones, públicas y privadas, configurando a la gestión pública como un proceso a nivel macro. Por oposición, los problemas del segundo y tercer nivel están relacionados con la adaptación de las organizaciones públicas individuales a sus entornos específicos y configuran a la gestión pública como un proceso a nivel micro (Metcalf y Richards, 1987b).

De forma general puede afirmarse que la primacía otorgada a la adaptación al entorno, el marcado carácter intraorganizativo y el modelo de decisión racional que subyacen en las técnicas de gestión empresarial sitúa su ámbito de aplicación en los niveles segundo y tercero, es decir, en la actuación de las organizaciones públicas individualmente consideradas y en su funcionamiento interno. Sin embargo, el amplio número de técnicas de gestión empresarial existente y su heterogeneidad, pone de manifiesto –a la hora de emitir un juicio sobre su mayor o menor adecuación al contexto de la gestión pública– que éste no debería formularse de una manera genérica sino a partir de una evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas.

En el cuadro que se muestra a continuación, aparecen valoradas las técnicas de gestión empresarial en función de la idoneidad de su diseño para dar respuesta a los problemas de gestión de las organizaciones públicas. El grado de adecuación de cada grupo de técnicas se ha expresado en términos de “aplicación directa”, “adaptación creativa”, o de “necesidad de reconceptualización”. La clasificación, que tiene carácter aproximativo, recoge la experiencia de la discusión y del debate de dichas técnicas con los participantes en los programas de formación para directivos públicos, que ESADE viene impartiendo desde 1981.

El cuadro muestra, de manera gráfica, cómo el mayor “desajuste” se produce cuando se introducen en la definición de los problemas a resolver los factores de mayor especificidad del contexto de la gestión pública.

La interdependencia y la necesidad de conseguir la cooperación entre distintas organizaciones públicas y privadas transforma la naturaleza de los procesos de planificación estratégica. La dificultad de conceptualizar y de medir el valor creado afecta tanto a la fijación de objetivos como al control de resultados, lo que unido a la débil integración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en numerosas organizaciones públicas, modifica sustancialmente el carácter de la Dirección por Objetivos y del Control de Gestión. La especificidad del estatuto funcional otorga una dimensión distintiva a la Dirección de Recursos Humanos y a los procesos de gestión del cambio organizativo.

En síntesis, y empleando la tipología de niveles de análisis de Eliassen y Kooiman, el mayor grado de “ajuste” de las técnicas de gestión empresarial se produce en el tercer nivel (funcionamiento interno de cada organización y rol de los directivos públicos), produciéndose desajustes cada vez mayores cuando pasamos al segundo (la actuación de las organizaciones públicas individuales en sus entornos específicos). Los problemas relativos al primer nivel (la gestión pública como un proceso a nivel macro) quedan fuera del ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial.

5. HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL MANAGEMENT EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL MANAGEMENT PÚBLICO

En este apartado se realiza una doble aproximación a los contenidos y significado del management público, primero desde una perspectiva más conceptual, que recoge en su formulación las especificidades de la gestión pública descritas en el apartado anterior; y a continuación desde una perspectiva aplicada, analizando la concreción de sus contenidos y significados en las iniciativas de modernización administrativa de los años ochenta y principios de los noventa.

5.1. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LA ESPECIFICIDAD DEL MANAGEMENT PÚBLICO

Muchos directivos públicos, positivamente preocupados por los problemas de eficacia y eficiencia de sus organizaciones, comparten la visión de que “no existen diferencias entre la gestión pública y la privada, sino entre la buena y la mala gestión”. Lo único que cambia, en esta concepción, es el escenario en que se produce la gestión.

Sin embargo, el cambio de escenario tiene implicaciones mucho más profundas que afectan a la propia naturaleza de los procesos de la gestión pública. La definición de gestión pública como “la tarea de intentar maximizar el valor creado por la actuación de los poderes públicos” (Moore, 1984) constituye un buen punto de partida para aproximarnos al carácter distintivo del management público; al reconocer la naturaleza cualitativamente diferente de la producción del sector público y de los mecanismos de creación de valor para la sociedad.

El paso siguiente será incorporar la cuestión de los contenidos. Si la gestión pública es una tarea, en qué consiste y quién o quiénes se responsabilizan de su realización. Para responder a esta cuestión es especialmente relevante acudir a la definición de management propuesta por Metcalfe y Richards (1987a:37) como “la asunción de la responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema”. El “sistema” puede referirse a una organización individual,

como ocurre en el caso de la gestión empresarial. Sin embargo, en la provisión de muchos servicios públicos o en la implementación de las políticas públicas suelen intervenir, como hemos visto, un rico entramado de organizaciones y actores públicos y privados (policy network). En un sistema multior-organizativo, los resultados del conjunto son algo más que la suma del rendimiento de las partes y en donde, además, acciones racionales individuales pueden producir resultados colectivos irracionales. De ahí, que el management público se pueda definir como la asunción de la responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema o subsistema colectivo y se caracterice como una actividad orientada a “conseguir resultados a través de otras organizaciones” (Metcalf y Richards, 1987a). Definición que enfatiza el carácter inter-organizacional de muchos de los procesos de gestión pública. Como gráficamente señala Metcalfe (1990:3): “Reorganizar el sistema educativo o el sistema sanitario, enfrentarse con los problemas medioambientales o liderar la reconversión industrial son problemas de orden muy diferente que mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales”.

La siguiente cuestión, quién o quiénes asumen la responsabilidad por los resultados de las actividades públicas, nos remite de manera directa a los mecanismos organizativos e institucionales que regulan la articulación e interacción entre Política y Administración. Esta cuestión, que se aborda a continuación, constituye uno de los aspectos centrales en las distintas experiencias de modernización administrativa.

5.2. LAS INICIATIVAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DESARROLLO DEL MANAGEMENT PÚBLICO

El desarrollo doctrinal del management público está estrechamente vinculado a las experiencias y contenidos de los programas de modernización administrativa iniciados en los años ochenta. Como bien ha observado Echebarría (1993:268), “la creación de un nuevo marco de responsabilidad para la gestión pública constituye el hilo conductor del conjunto de propuestas que llenan de contenido la modernización administrativa”.

La concepción restrictiva de la responsabilidad burocrática, pensada para garantizar el cumplimiento formal de las normas pero desprovista de mecanismos para asegurar la utilización eficiente de los recursos y la consecución de resultados⁴, será reformulada para permitir, desde la afirmación de los principios de eficacia y eficiencia, el ejercicio y el control finalista de las actividades públicas.

Cuando se habla de responsabilidad es preciso distinguir entre su significado externo e interno. En la Administración pública, la responsabilidad externa se ejercita principalmente a través de los mecanismos de control político de acuerdo con el principio democrático. Su aplicación, aún siendo esencial para asegurar la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos, resulta insuficiente para garantizar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Si bien los programas de modernización no han abordado la modificación de los esquemas tradicionales de responsabilidad política, ello no significa que hayan dejado inalterado el marco de responsabilidad externa de la Administración (Echebarría, 1993: 272).

La primera modificación tiene lugar en el ámbito institucional y se plasma en el cambio de orientación de los órganos especializados cuya función es el control de la actividad administrativa, como es el caso de los Tribunales de Cuentas. La preocupación por la eficacia y la eficiencia de la Administración les ha llevado a combinar el control de la regularidad formal de la actuación de los organismos públicos, con la evaluación material del resultado de sus actividades. El desarrollo de la función evaluadora, ya sea a través de la actuación de los Tribunales de Cuentas (caso de la General Accounting Office en Estados Unidos) ya sea a través de organismos de nueva creación (como la Audit Commission en el Reino Unido para la Administración Local) significa generar una constante presión externa para la mejora permanente de la gestión pública.

Adicionalmente, una de las notas distintivas de los programas de modernización de los años ochenta y noventa ha sido la introducción de fuerzas de mercado en la prestación de los servicios públicos. Medidas tales como diferenciar la provisión (es decir, la planificación y la

financiación), que seguirá siendo pública, de la prestación del servicio, que será encargada al productor más eficiente, sea éste público o privado; el cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la propia Administración; o el establecimiento de competencia interna dentro del propio sector público al permitir al usuario la elección de prestador; modifican sensiblemente las condiciones bajo las que se ejerce la responsabilidad externa. La finalidad perseguida por estas disposiciones es reemplazar los mecanismos de control político y burocrático, por el control a través de principios de mercado, que representan un estímulo externo para una gestión más responsable y eficiente.

En su vertiente interna, el establecimiento de nuevos marcos de responsabilidad comportará múltiples y significativas implicaciones para las organizaciones públicas, entre las que cabe destacar:

- a) El cambio de cultura organizativa. En contraposición a la cultura burocrática tradicional basada en la observancia del procedimiento, la subordinación jerárquica, la impersonalidad, la despreocupación por los recursos, y el énfasis en el continuismo y la estabilidad organizativa⁵; la cultura de la responsabilidad se orientará a la consecución de resultados, a estimular la responsabilidad personal, a dar prioridad al servicio al ciudadano, a crear conciencia de coste y a favorecer la innovación y la mejora continua (Metcalf y Richards, 1987b:72).

Uno de los aspectos más significativos es el cambio en el concepto de control. La acepción predominante en la cultura administrativa tradicional del control como la verificación y examen por una instancia externa de lo realizado y no como una actividad de dirección, se verá reemplazada por una concepción que tiende el control como una actividad netamente directiva, corolario de la responsabilidad asumida, y cuyo fin primordial es contribuir a que la organización pueda alcanzar los objetivos establecidos. En suma, en una cultura de responsabilidad, la principal acepción del término control es autocontrol.

- b) El reconocimiento de la legitimidad de la función gerencial. El establecimiento de un marco de responsabilidad interna en las organizaciones públicas supone la atribución de autoridad para el empleo de los recursos y la obtención de resultados. Un directivo será aquél a quien se ha concedido dicha potestad y a quien se juzgará en función del producto de su actividad. En contraste con la estricta separación entre Política y Administración propugnada por el modelo burocrático, la Gerencia Pública aparecerá como un espacio "intermedio" entre ambas. Tal como apunta Alejandro Nieto (1984a:36) "podría considerarse a los directivos como el eslabón de engarce entre los políticos y los administradores, y a la función directiva como aquélla a la que corresponde la concreción e implementación de las decisiones políticas".
- c) Una configuración organizativa que favorezca el ejercicio de la responsabilidad. El diseño de estructuras que promuevan la responsabilidad significa aceptar la pluralidad y diversidad de las tareas y clientes de las organizaciones públicas y, en consecuencia, facilitar la flexibilidad de su organización interna y la adopción de fórmulas diferenciadas de gestión. A su vez, se hace preciso deslindar horizontalmente las funciones políticas de las simplemente ejecutivas, adecuando los esquemas de responsabilidad a las diversas legitimidades de las que proceden. Desde esta doble consideración, la modernización administrativa representa un nuevo impulso a la divisionalización de la Administración pública (Echebarría, 1993:271).
- d) La utilización de nuevos instrumentos de gestión. El ejercicio de la función gerencial, es decir, la asunción de la responsabilidad por los resultados de una organización, requiere de instrumentos que permitan la dirección y el control de la misma. Básicamente, disponer de un marco de planificación estratégica y presupuestaria que permita establecer los objetivos a alcanzar y cómo éstos se relacionan con los objetivos corporativos, disponer de sistemas de información y control adecuados que permitan el seguimiento de los resultados de la unidad y de su progreso para alcanzar los objetivos, y la toma de decisiones correctivas, caso de ser necesarias. De ahí, que los programas de modernización en sus propuestas pongan el énfasis en aquellas técnicas de gestión con un marcado carácter gerencial, principalmente la Dirección por Objetivos y el Control de Gestión.

Los puntos anteriores nos ayudan a comprender porqué el pensamiento del management, tal y como fue recogido por la reforma administrativa de los años 60 y 70, presentaba fuertes limitaciones. Como apunta Echebarría (1993:462) “la introducción del management a las actividades públicas se planteaba como la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo, ignorando su enorme carga ideológica y cultural”.

En la búsqueda de un significado propio, el management público adquiere una doble dimensión que, si bien es preciso distinguir, aparece como inseparable en los programas de modernización. Por un lado, como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión y, por otro, como un orden cultural e ideológico que sirve para legitimar las prerrogativas propias de la gestión, es decir, el derecho a gestionar.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAIDE, Julio (1988) - “El gasto público en la democracia española. Los hechos”, Papeles de Economía Española, nº 37.
- ALLISON, Graham T. (1979) - Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike In All Unimportant Respects?, Ponencia presentada en la Public Management Research Conference, Brookings Institution, Washington DC; reproducido en PERRY y KRAEMER (Eds.) (1983).
- ANTHONY, Robert y YOUNG, David (1988) - Management Control in Nonprofit Organizations, Homewood (Illinois), Irwin.
- BAREA, José (1986) - El management de los Entes Públicos, Ponencia presentada en el 2º Congreso de Economía y Economistas de España, Bilbao, San Sebastián y Vitoria, 27-29 Noviembre.
- ELIASSEN, Kjell y KOOIMAN, Jan (1987) - “Introduction”, en KOOIMAN, Jan y ELIASSEN, Kjell (Eds.), Managing Public Organizations. London: SAGE.
- ECHEBARRÍA, Luis E. (1989) - “El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública (cambio planificado vs. inercia administrativa)”, Administración y Autonomía, nº 5, Instituto Vasco de Administración Pública.
- ECHEBARRÍA, Luis E. (1993) - La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Deusto.
- GIBERT, Patrick (1980) - Le contrôle de gestion dans les organisations publiques. Paris: Les éditions d'organisation.
- GUNN, Lewis (1987) - “Perspectives on Public Management”, en KOOIMAN, Jan y ELIASSEN, Kjell (Eds.): Managing Public Organizations. London: SAGE.
- KLIKSBERG, Bernardo (1985) - La Gerencia Pública necesaria. Hacia un replanteo integral. Caracas.
- MENDOZA, Xavier (1989) - “L'actualitat de la formació a les Administracions Públiques”, Documents de Formació, nº 1, Ayuntamiento de Barcelona.
- MENDOZA, Xavier (1990) - “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España”, Documentación Administrativa, nº 223, Julio-Septiembre, (261-290).
- MENDOZA, Xavier y CANDEL, Joaquín (1989) - “Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo”, Autonomies, nº 11 (Diciembre), Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- METCALFE, Les (1990) - Public Management: From Imitation to Innovation, Documento de trabajo. Maastricht (Holanda): European Institute of Public Administration.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1987a) - Improving Public Management. London: SAGE.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1987b) - “Evolving public management cultures”, en KOOIMAN, Jan y ELIASSEN, Kjell (Eds.), Managing Public Organizations. Londres: SAGE.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990a) - Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado. Madrid: MAP.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990b) - Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de la actuación de la Administración Pública. Madrid: MAP.

MOORE, Mark (1984) - *Creating Value in the Public Sector*, Documento interno. Boston: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

MORRISON, Paul E. (1985) - *How Management in Government differs from Business*. Nota 9-386-085, Boston: Harvard Business School Publishing Division.

NIETO, Alejandro (1984) - "Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada", *Documentación Administrativa*, nº 200 (Enero-Marzo).

OCDE (1987) - *L'Administration au service du public*. París: OCDE (Traducción castellana "La Administración al servicio del público". Madrid: INAP, 1989).

OHMAE, Kenichi (1983) - *La Mente del Estratega*. México: McGraw-Hill.

ORTUN, Vicente (1993) - "Gestión Pública", Colección Documenta. Bilbao: Fundación BBV: Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público.

PERRY, J. L. y KRAEMER, K. L. (eds.) (1983) - *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Co.

PORTER, Michael (1980) - *Competitive Strategy*. Nueva York: Free Press (Traducción castellana *Estrategia Competitiva*. México: CECSA, 1983).

PORTER, Michael (1985) - *Competitive Advantage*, Nueva York: Free Press (Traducción castellana "Ventaja Competitiva", México, CECSA, 1989).

PORTER, Michael (1991) - *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Barcelona: Plaza & Janés.

RAINEY, H. G., BACKOFF, R. W. y LEVINE, C. N. (1976) - "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, nº 36.

SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

PIES DE PAGINA:

¹ A pesar de no referirse al conjunto de la organización, la Dirección de Proyectos se ha incluido en el grupo de las técnicas de dirección general por dos razones: (1) incorpora la totalidad del ciclo de gestión y (2) requiere de las habilidades directivas propias de un generalista.

² Véase, por ejemplo: Rainey, Backoff y Levine (1976); Allison (1979); Gibert (1980); Perry y Kraemer (1983); Morrison (1985); Gunn (1987); Anthony y Young (1988); Mendoza y Candel (1989).

³ La teoría económica caracteriza como bienes públicos aquellos bienes cuya provisión sólo se puede realizar si se suministran a toda la colectividad, sin posibilidad de excluir a nadie. Es decir, se trata de bienes indivisibles. Ejemplos típicos son el alumbrado público, la ordenación del territorio o la defensa. La no-exclusión posibilita que pueda haber individuos que muestren conductas insolidarias (free-riders), ya que el hecho de no contribuir en su provisión no impide el consumo. De ahí que su provisión no se realice a través del mercado sino por los gobiernos y que su financiación sea mediante impuestos.

En el caso de los bienes privados socialmente preferentes nos encontramos ante bienes divisibles, por lo que su producción podría ser dejada totalmente al mercado, pero ello produciría una situación considerada socialmente no

deseable: la exclusión de una parte de la población que por falta de poder adquisitivo no podría acceder a los mismos. Por ello, el sector público asume su provisión, aunque casi nunca con carácter exclusivo, dejando un margen de actuación más o menos amplio al sector privado. Los bienes privados socialmente preferentes incluyen un amplio abanico de servicios prestados tanto a escala estatal como regional y local (sanidad, enseñanza, cultura, servicios sociales, etc.)

⁴ En este sentido, es paradigmático que uno de los principales criterios de eficacia de la gestión en la cultura burocrática sea la "capacidad de gasto", esto es, conseguir acabar el ejercicio habiendo consumido la totalidad de los créditos presupuestarios asignados.

⁵ No considero la adhesión al principio de legalidad como un rasgo exclusivo de la cultura burocrática. En mi opinión, los intentos por presentar el principio de legalidad como contrapuesto a los principios de eficacia y eficiencia, o viceversa, plantean un debate equívoco e improductivo. El principio de legalidad es irrenunciable y consustancial a toda actuación de los poderes públicos en las sociedades democráticas, lo que no exime a las Administraciones Públicas de actuar con eficacia y eficiencia, como preceptivamente establece nuestra Constitución. Otra cosa bien diferente es plantear si la concepción burocrática de cómo hacer efectivos dichos principios es adecuada o no. Es ahí, en la dimensión instrumental y organizativa, donde el debate cobra todo su sentido.

DOCUMENTOS UI