

Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL PUNTO DE PARTIDA: BREVE REFERENCIA A LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ESPAÑA DEMOCRATICA. III. LA «AGENDA» DE LA MODERNIZACION EN LA DECADA DE LOS NOVENTA. A) De la necesidad de incorporar una «lógica productiva». B) De la necesidad de gestionar la interdependencia y la «fragmentación». C) De la necesidad de integrar la «dimensión de la competitividad». D) El futuro visto desde el presente: una nueva perspectiva del rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. IV. LAS TECNICAS DE GESTION EMPRESARIAL COMO RESPUESTA A LAS EXIGENCIAS DEL MERCADO. A) Los elementos definitorios del mercado. B) La lógica de la actuación empresarial en el mercado. C) Las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial. V. LOS ELEMENTOS DE ESPECIFICIDAD DEL CONTEXTO DE LA GESTION PUBLICA. A) La sustitución del mercado por el proceso político. B) El carácter de poderes públicos de las Administraciones públicas. C) Los procesos de creación de valor en el sector público. D) La dificultad de medida del valor creado por las Administraciones públicas. E) Una primera aproximación a la especificidad de la gestión pública desde el enfoque del *public management*. VI. LA APORTACION DE LAS TECNICAS GERENCIALES A LOS RETOS DE LA MODERNIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. A) La delimitación del ámbito de aplicación de las técnicas gerenciales. B) Breve panorámica de las técnicas gerenciales. C) Evaluación del grado de adecuación de las técnicas gerenciales de carácter procedimental o analítico (técnicas *hard*). D) El «déficit gerencial» y las técnicas de desarrollo de habilidades directivas. E) Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España.

I. INTRODUCCION

Lo gerencial está de actualidad en nuestras Administraciones públicas. Su aparición subraya la entrada en crisis de la forma burocrá-

Mi agradecimiento a los profesores Josep M. Lozano y Carlos Losada, del Programa de Gestión Pública de ESADE, por sus útiles comentarios y sugerencias al presente trabajo. Los errores que el mismo pueda contener son de la única responsabilidad de su autor.

tica como modelo organizativo de referencia. La insuficiencia de los instrumentos tradicionales de intervención de los poderes públicos se convierte en una importante limitación de la capacidad de gobernar.

No debe extrañarnos, pues, que en la búsqueda de respuestas a los retos planteados se haya dirigido la mirada, en primer lugar, hacia las técnicas de gestión del sector privado. Situación que no es ni mucho menos privativa del caso español. De hecho, en todos los países desarrollados, con mayor o menor intensidad, se produce este proceso de «importación». La misma utilización de las palabras «gerencia» o «management» llevadas al contexto de la Administración pública denotan la poderosa influencia de la práctica del sector privado (ETXEBARRÍA, 1989, p. 29).

Es importante constatar que de un inicial mimetismo acrítico se está pasando a un nuevo enfoque de gestión, el *public management*, que reconoce e integra en sus propuestas las especificidades y la complejidad del entorno en que tiene lugar la actuación de las Administraciones públicas. En este sentido, el desarrollo del *public management* se puede contemplar como un proceso de experimentación y aprendizaje social que va progresivamente «de la imitación a la innovación» (METCALFE, 1990).

El propósito del presente artículo es evaluar la aportación que pueden realizar las técnicas gerenciales, originarias del mundo empresarial, al proceso de modernización administrativa de nuestro país. Para ello realizaremos un itinerario circular, cuyo inicio y final serán las Administraciones públicas.

En los apartados segundo y tercero se describen a grandes rasgos las transformaciones del Estado y de la Administración pública en la España democrática y se formulan los principales retos que, en opinión del autor, deberían incluirse en la «agenda» de la modernización administrativa en la década de los noventa. Con ello se pretende ofrecer una macroperspectiva de los problemas específicos a los que se enfrenta la gestión pública en España.

Evaluar la contribución potencial de las técnicas gerenciales a los procesos de modernización de nuestras Administraciones requiere, como paso previo, comprender el contexto en el que dichas técnicas se desarrollaron, así como las especificidades del contexto al cual se quieren aplicar. Esta tarea, de carácter más analítico, se realiza en los apartados cuarto y quinto.

En el sexto y último apartado se realiza una presentación de las principales técnicas gerenciales, analizándose su ámbito de aplicación y su «idoneidad» para dar respuesta a la especificidad del contexto de la gestión pública y a los retos planteados por la modernización de nuestras Administraciones.

II. EL PUNTO DE PARTIDA: BREVE REFERENCIA A LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ESPAÑA DEMOCRATICA

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 primer lugar, en el intenso y rápido crecimiento del gasto público consolidado total, que si en 1975 equivalía a un 25 por 100 del PIB, en 1989 representaba un 41,8 por 100 (ALCAIDE, 1988; OCDE, 1990).

Este rápido crecimiento del gasto público aparece como consecuencia de la construcción «tardía» en España del llamado Estado del Bienestar. El principal protagonismo en el crecimiento del gasto, durante el período 1975-1987, corresponde 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 da en los servicios públicos característicos del Estado del Bienestar (prestaciones sociales, educación, sanidad, vivienda y otros servicios colectivos) (ALCAIDE, 1988).

En segundo lugar, la construcción del Estado de las autonomías y la afirmación de la autonomía de las administraciones locales comportarán cambios tremendamente importantes en la naturaleza y 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 por 100 del gasto público total, en 1987 su participación se reducía al 77 por 100 (ALCAIDE, 1988, p. 14).

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 im-

portante 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» de los años sesenta y setenta; reflejando así importantes elementos de *rigidez estructural* ante un entorno social, político y económico en rápido cambio.

El balance, pues, arroja luces y sombras. El modelo burocrático, como marco de referencia de la organización del Estado, también ha entrado en crisis en España, al igual que ha sucedido en todas las democracias avanzadas (PRATS, 1989, p. 10).

Por otra parte, la insatisfacción social ante el deterioro de un amplio número de servicios públicos y las dificultades 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.

La síntesis de los principios de eficacia y eficiencia (sinónimos de capacidad de gestión) con el de legalidad aparece como el *punto de partida* para recuperar una legitimidad perdida (LOZANO, 1991).

III. LA «AGENDA» DE LA MODERNIZACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Las transformaciones descritas plantean múltiples demandas de cambio en la actuación y funcionamiento de las Administraciones públicas españolas. Demandas que pueden sintetizarse en dos *grandes retos de cambio organizativo*: la necesidad de incorporar una «lógica productiva» en la cultura, los sistemas y los procesos administrativos, y la necesidad de gestionar la interdependencia y la «fragmentación» propia de los sistemas descentralizados y pluralistas. Retos a los que debe añadirse un tercero, derivado del proceso de integración europea y que todavía no ha recibido toda la atención que merece: la necesidad de integrar la «dimensión de la competitividad» en la gestión pública.

A) *De la necesidad de incorporar una «lógica productiva»*

La necesidad de una «lógica productiva» surge como consecuencia de la *ampliación* de la relación del Estado con el ciudadano: por una parte, como titular de derechos y garantías que el Estado debe respetar y proteger y, por otra, como usuario de los 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.

Como ya se ha apuntado, esta transformación, inherente al desarrollo del Estado del Bienestar, pone en crisis el carácter referencial del modelo burocrático, pensado para dar respuesta a las tareas de tutela y protección efectiva de derechos y garantías, pero no para gestionar la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, el paso de un contexto presupuestario expansivo a un *contexto de austeridad* y el mantenimiento de la dinámica propia del Estado del Bienestar de acumulación de 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).

Es importante considerar al respecto que la mayor expansión del gasto público en España tiene lugar en el período 1975-1982, desacelerándose su ritmo de crecimiento durante el período 1982-1987. La financiación del fuerte crecimiento del gasto público se ha realizado a través de tres vías: un significativo y sostenido aumento de la presión fiscal, un déficit público continuado y un crecimiento intenso de la deuda pública (ALCAIDE, 1988).

Las necesidades de una política económica ortodoxa y el consenso social respecto a la no idoneidad de aumentar la presión fiscal hacen muy improbable una evolución expansiva del gasto público, como lo prueba su estabilización en torno al 42 por 100 del PIB desde 1985.

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 del gasto o como una vía para «hacer retroceder las fronteras del Estado». Este último ha sido el énfasis del programa de modernización del Reino Unido, significativamente denominado *the Efficiency Strategy* (METCALFE y RICHARDS, 1987a, p. 1).

B) *De la necesidad de gestionar la interdependencia y la «fragmentación»*

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, p. 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 interadministrativas.

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 (1).

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 «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.

Por el contrario, el *conflicto* y la *reivindicación* parecen haberse convertido en las notas dominantes de las relaciones entre las diferentes Administraciones, reflejo de la tendencia a la «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 CEE 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 subnacional. Ello plantea una cuestión crítica para las diferentes Administraciones: cómo articular las relaciones con las instituciones eu-

(1) Un ejemplo reciente lo constituye el conflicto entre los Departamentos de Hacienda de los gobiernos central y vasco a propósito de los pagarés forales y sus efectos «distorcionadores» de la lucha contra el fraude fiscal.

ropeas al objeto de poder estar presentes, o al menos influir, en procesos decisionales que les afectarán directamente.

La *dimensión interorganizacional* aparece, así, como una de las notas más específicas de los procesos de gestión pública. Como apunta METCALFE: «Conseguir la cooperación entre distintas organizaciones, públicas y privadas, en la relación 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» (METCALFE, 1990, p. 10).

C) *De la necesidad de integrar la «dimensión de la competitividad»*

La construcción de un espacio europeo económicamente integrado, sin obstáculos para la libre movilidad de productos, personas y capitales, que debe culminar en el *mercado interior de 1993*, comportará 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 concluir en dicha fecha el régimen transitorio vigente para los sectores «sensibles» de nuestra economía y producirse un desarme arancelario casi total ante el resto del mundo.

Además, la incorporación de la peseta en el sistema monetario europeo, con su mecanismo de paridades cuasi-fijas permitiendo una pequeña banda de fluctuación, comporta la renuncia expresa a aumentar artificialmente la competitividad de la economía española en los mercados internacionales a través de la devaluación de nuestra moneda. Por tanto, la necesidad de que nuestra economía pueda ser capaz de competir en los mercados internacionales se convierte en un tema prioritario de la «agenda» del mundo empresarial y de los poderes públicos.

No hay duda 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 (BARA, 1986; PORTER, 1991).

El marco de regulaciones, la política industrial, el sistema fiscal, la cantidad y calidad de los servicios públicos —especialmente aquellos que constituyen *inputs* para el sistema económico—, la existencia de garantías jurisdiccionales efectivas, son factores que afectan directamente al nivel de competitividad de un territorio.

El «déficit adaptativo» de nuestras Administraciones públicas comporta «estrangulamientos» para el desarrollo económico que afectan significativamente a la competitividad de las empresas españolas. 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» y de cuáles son las consecuencias para un país de no emprender, 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 una manera súbita, las Administraciones de los diferentes países, regiones y ciudades europeas se dan cuenta que están «compitiendo» entre sí. Producen y ofrecen «localizaciones» para la actividad económica.

Las Administraciones que han sabido reconocer este hecho han abierto un diálogo con los agentes económicos sobre cuál es la «especialización territorial deseada», con un doble objetivo: 1) mantener, a nivel agregado, el volumen de actividad económica existente en un territorio y 2) intentar atraer nuevas actividades que refuercen ese carácter diferencial. El Plan Estratégico Barcelona 2000 y el objetivo de conseguir que Barcelona se convierta en una plaza europea de servicios financieros especializados constituye un buen ejemplo de lo anterior.

El escenario de la Europa del 93 pone de manifiesto los importantes niveles de *interdependencia entre los diferentes actores sociales*. El reto de la competitividad implica a toda la sociedad. Liderar el proceso social y conseguir la corresponsabilización entre todos los agentes sociales constituirá, sin duda, una de las tareas prioritarias de nuestras Administraciones públicas en los años noventa.

D) *El futuro visto desde el presente: una nueva perspectiva del rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil*

La creciente interdependencia social y político-administrativa, acentuada por el reto de la competitividad, pone de relieve la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad civil, desde una nueva perspectiva, diferente de la separación estricta propugnada por el Estado Liberal y diferente también del intervencionismo del Estado Social.

Desde esa nueva perspectiva, el Estado aparece como un agente social más, si bien dotado de una dimensión específica y con una posición privilegiada para ejercer de manera proactiva el liderazgo social. O, en palabras de KLIKSBERG, «de dinamización de la sociedad civil» (KLIKSBERG, 1985, p. 36).

El reconocimiento de la interdependencia existente entre los diferentes agentes en el logro de un objetivo común (por ejemplo, la me-

jora de la competitividad) plantea sus relaciones en el terreno de la *corresponsabilidad* (dato ausente en las concepciones anteriores del Estado).

En este contexto pluralista, las bases de legitimidad del Estado proceden de su carácter «extrovertido» y «relacional», determinado por su capacidad de interlocución y de apertura a los intereses sociales (BALDASSARRE, 1982, citado por SUBIRATS, 1989, p. 21); de su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de otras organizaciones, reconociendo el marcado carácter interorganizacional de muchos de los procesos de gestión pública (METCALFE y RICHARDS, 1987a, p. 37), y de su «modestia» para asumir que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos perseguidos y no a las organizaciones participantes (MENDOZA, 1991).

Si al modelo del Estado Liberal se le ha superpuesto el modelo del Estado Social y del Bienestar, ahora asistimos a la acumulación de un nuevo estrato al que, provisionalmente, podríamos denominar el modelo del *Estado Relacional*.

Si la nota característica de la actuación del Estado liberal es la primacía del principio de legalidad y la regularidad procedimental y la del Estado del Bienestar es la de prestación de servicios, el Estado Relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles y de conocimiento (producción y difusión de información, corresponsabilización, intermediación social facilitando el contacto entre diferentes actores económicos y sociales, etc.).

El Estado Relacional deja de tener un programa «propio», como ocurría en el Estado del Bienestar, y reconoce su carácter instrumental respecto a la sociedad; de ahí que convierta a la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad.

De lo anterior se deduce la coexistencia, que bien podríamos calificar de cohabitación, de dos culturas administrativas claramente diferenciadas, la jurídica y la gestora, y de una tercera emergente: la relacional (o de dinamización social).

Precisamos de un nuevo marco de referencia que nos ayude a repensar el rol de las Administraciones públicas en el contexto del Estado Relacional, si queremos que se produzca la evolución hacia una nueva cultura administrativa capaz de integrar a las tres anteriores.

La no integración en nuestras Administraciones de las culturas jurídica y de gestión se traduce en un enfrentamiento más o menos abierto y permanente entre ambas concepciones. De hecho, la cultura de gestión ha basado más su identidad en la negación del modelo burocrático que en unos valores propios que la definan. Tensiones y fricciones que también empiezan a reproducirse entre la cultura relacional y las dos anteriores.

La magnitud del *cambio cultural* en las Administraciones públicas es mucho mayor de lo que en un principio se creía. Es preciso, pues,

empezar a avanzar sin demora en la construcción del nuevo marco de referencia que permita su integración (LOZANO, 1991), de lo contrario los fenómenos de «fragmentación» también se producirán en el seno de las propias organizaciones públicas.

IV. 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. Su espectacular desarrollo en las dos últimas décadas corre paralelo a la creciente internacionalización de los mercados. Aquí, el dato esencial lo constituye el mercado, que aparece como medio portador de los valores de eficacia y eficiencia empresarial.

A) *Los elementos definatorios del mercado*

A efectos de nuestro análisis, que tiene por objeto comprender el alcance y las premisas de las técnicas empresariales, tres características del mercado aparecen como especialmente relevantes.

Primera: 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.

Segunda: 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 quedan excluidos del mercado. Es decir, en el mercado sólo se expresan las necesidades y preferencias de lo que los economistas denominan la demanda solvente (2).

Tercera: el elemento constitutivo y definatorio 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 po-

(2) La *eficiencia social* del mercado como mecanismo de asignación de recursos requiere, como condición necesaria, que no existan fuertes disparidades en la distribución de la renta, de manera que las demandas expresadas en el mercado respondan razonablemente a las necesidades del conjunto de la población. Poniendo de manifiesto la importancia de las políticas redistributivas no sólo como un medio para mantener la cohesión social, sino también para asegurar la eficiencia del mercado.

sibilidad de ofertas alternativas lo que otorga auténtico poder al comprador: el poder de elegir (3).

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 se produce en un contexto de mercado está en función directamente proporcional al grado de competitividad alcanzado por cada ofertante.

B) *La lógica de la actuación empresarial en el mercado*

En un contexto de mercado, el comportamiento de una empresa 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 estratégico» (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, de lo contrario los compradores optarán por alguna de las restantes ofertas.

Es decir, el valor atribuido por el comprador a un determinado producto o servicio no sólo depende de sus preferencias, sino también de las características, incluido el precio, de los productos o servicios de la competencia.

(3) Es importante subrayar esta dimensión del mercado como un espacio de intercambio económico en el que interaccionan poderes no necesariamente equilibrados. De ahí la importancia de las políticas de «reequilibrio» para evitar que exista una relación de poder desproporcionada, ya sea de los demandantes (por ejemplo, en el mercado de trabajo), ya sea de los oferentes (por ejemplo, situaciones de monopolio), que distorsione el correcto funcionamiento del mercado.

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 obtener y mantener su ventaja competitiva.

Nótese que el mercado proporciona a las empresas de manera automática e incuestionable el *control de la eficacia* de su actuación en ese momento.

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 de la actuación empresarial. Y por otra, como resultado 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 mercado* 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 de las empresas más competitivas.

Ahora bien, el éxito competitivo es algo relativo y temporal. Un contexto de mercado se caracteriza por ser *dinámico*. Las empresas deben reaccionar ante los logros de sus competidores, si quieren preservar su ventaja competitiva. Las necesidades y preferencias de los compradores cambian a lo largo del tiempo. El cambio tecnológico y las variaciones en la disponibilidad y coste de los recursos empleados por la empresa modifican la propia naturaleza de sus procesos productivos.

Por ello, la *innovación*, la *asunción de riesgos*, la *experimentación* y la *orientación a la acción* se convierten en aspectos críticos para conseguir y mantener una determinada posición competitiva. La viabilidad de la empresa a medio y largo plazo dependerá, por tanto, de su *capacidad de adaptación* a un entorno cambiante y dinámico. Por todo ello puede afirmarse que *el mercado induce una presión o estímulo para la mejora continua de la actuación de una organización*.

C) *Las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial*

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 incorporadas en las técnicas de gestión

empresarial. Supuestos que conviene tener muy presentes cuando se considera la aplicación de dichas técnicas en un contexto diferente: el de la gestión pública.

Las premisas subyacentes en las técnicas de gestión empresarial pueden resumirse en los siguientes puntos:

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 esencialmente 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.

El *carácter extrovertido* de muchas de las técnicas empresariales se manifiesta en la importancia de los requerimientos cuantitativos y cualitativos 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, y evaluar las distintas alternativas así como la actuación presente de la organización en base a dicho sistema integrado de objetivos (SCHARPF, 1978, citado por METCALFE, 1990, p. 17).

La existencia de un sistema de control jerárquico reduce de manera significativa el posible conflicto sobre los objetivos de la empresa y facilita que su formulación pueda ser no contradictoria, clara y precisa. 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 sintético que facilita el cálculo y la evaluación de alternativas.

c) *Marcado 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. Por lo general, las técnicas empresariales son capaces de tratar

adecuadamente las situaciones de riesgo pero no las de incertidumbre (4).

d) *Marcado carácter intraorganizativo*. Los resultados que obtiene la empresa están en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado *vis a vis* de sus competidores.

La tarea de dirección se contempla como la movilización de la energía y los recursos organizativos en la consecución de los propios objetivos empresariales. La definición convencional del *management* como «la obtención de resultados a través de otras personas (se sobrentiende de los miembros que componen la organización)» es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial.

Además, 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 (5). 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».

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

Los factores de especificidad de la gestión pública en relación a la gestión empresarial han sido tratados por numerosos autores (6). 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 merca-

(4) Se entiende por situación de riesgo aquella en la que conocemos la totalidad de los resultados posibles de una determinada acción y podemos asignar probabilidades de ocurrencia a cada uno de ellos. Es decir, hay un alto conocimiento de las relaciones causa-efecto posibles. En su tratamiento se emplean las técnicas estadísticas. Por contra, una situación de incertidumbre es aquella que se caracteriza por un conocimiento parcial sobre los resultados posibles que se pueden derivar de una determinada acción.

(5) Buena prueba de ello es la limitada práctica y el carácter «rudimentario» (a los ojos de un analista de políticas) de los «balances sociales» realizados por algunas grandes empresas.

(6) 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).

do 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*

El dato de partida lo constituye el que la mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado (7). La razón puede deberse a uno de estos dos motivos.

Por un lado, la existencia de bienes públicos «puros», pues su provisión requiere su oferta conjunta a la colectividad (es decir, no son divisibles ni susceptibles de consumo individual) y, por esa misma razón, una vez producidos, es imposible excluir a alguien de su disfrute (8) (MUELLER, 1979, citado por METCALFE, 1990, p. 9).

Por otro, para garantizar que aquella parte de la población que no puede acceder al mercado, por falta de poder adquisitivo, no quede excluida de ciertos bienes considerados socialmente «preferentes» (por ejemplo sanidad, cultura, educación).

El contenido de lo que se considera «socialmente preferente» tiene un carácter esencialmente histórico y, por tanto, la provisión de dichos bienes no pertenecerá al núcleo de las actividades «esenciales o permanentes» del Estado.

En el caso de los bienes públicos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos. La referencia al proceso político significa, en palabras de Subirats, que «no nos encontramos ante la lógica de “una decisión-un actor”. El proceso de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones» (SUBIRATS, 1989, p. 41).

La asignación de recursos por el proceso político tiene lugar en una doble vertiente. Por un lado, a través de la determinación de las características del sistema fiscal y de la decisión sobre el déficit del presupuesto, 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. Además, ello significa determinar el peso relativo de los sectores público y privado en la distribución de la renta generada por un país.

(7) Por razones de claridad argumental, no se consideran en este artículo las actividades económicas de mercado desarrolladas por las empresas públicas.

(8) La no exclusión posibilita que pueda haber algunos individuos que muestren conductas insolidarias, pues el hecho de que no contribuyan a la realización de la actividad en cuestión no impide que puedan aprovecharse de ella (fenómeno del *free rider*).

Por otro, el proceso político asigna recursos a través de las decisiones sobre el gasto público, que reflejan las prioridades otorgadas a las diferentes necesidades sociales y determinan 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 públicos, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal.

En la vertiente del gasto público aparece la cuestión de *a quién* benefician las distintas políticas. Corresponde al proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos implicados, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y, en ocasiones, son claramente contrapuestas.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, el mercado se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre oferentes y demandantes que responden a la expresión de demandas individuales, y el automatismo en la asignación de recursos en función del grado de competitividad de cada ofertante.

Por su parte, los rasgos característicos del proceso político como mecanismo de asignación de recursos son: su *preocupación por los aspectos redistributivos* y de equidad; la realización de transacciones Estado-sociedad a partir de la *agregación de las distintas demandas sociales* (9), 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 presente son: su *pluralismo*; la *fragmentación de la autoridad*; un contexto donde *no se puede dar por supuesto el consenso* sobre los objetivos y en donde el *conflicto es legítimo* (METCALFE, 1990).

B) *El carácter de poderes públicos de las Administraciones públicas* (10)

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 necesari-

(9) Una cosa es la agregación de las necesidades sociales que realiza el proceso político y su materialización en una oferta de bienes y servicios públicos con unas características dadas, y otra bien diferente, la capacidad individual de cada ciudadano, en tanto que usuario de los servicios públicos, para conseguir que éstos se adapten a sus necesidades concretas.

(10) El contenido de este apartado toma prestadas muchas de las ideas expuestas en la conferencia del profesor Joan PRATS sobre «Especificidades de la gestión de la formación en las Ad-

rios. 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.

La segunda implicación es que las Administraciones públicas constituyen *poderes públicos*. Su esencia es el ejercicio de la autoridad que le 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.

Conviene resaltar que el «tamaño» del sector público [expresado a través de sus diferentes formas organizativas (11)] obedece a una opción político-administrativa. Garantizar la provisión de determinado servicio público no comporta *necesariamente* su prestación directa por las organizaciones públicas.

Esta opción se refleja en la importancia del empleo público. Así, mientras en Japón el empleo público representaba en 1989 un 8,2 por 100 del empleo total, para dicho año éste se situaba en España en un 14,2 por 100 y en Suecia en un 31,5 por 100 (OCDE, 1990).

A pesar de estas disparidades, es importante constatar que en un mundo crecientemente complejo e interdependiente, la necesidad de acción de los poderes públicos es cada vez mayor. Como señala METCALFE, «una cosa es un Estado limitado, otra cosa muy diferente es una capacidad de gobierno limitada» (METCALFE, 1990, p. 10).

La tercera implicación es que 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 justificada en el «interés público».

La cuarta 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.

ministraciones Públicas», pronunciada en el «Taller sobre la capacitación de los gerentes y técnicos de los servicios de formación de las Administraciones Públicas», organizado por el INAP y ESADE, Madrid, 27 y 28 de febrero de 1991.

(11) No nos referimos, pues, a la dimensión del gasto público total ni a su proporción sobre la renta nacional.

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, ésta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público (MOORE, 1984).

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

- Aquellas actividades o programas de actuación en que existen *beneficiarios que no son usuarios* o «clientes» directos del programa (por ejemplo, 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 «externalidades» (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 desearían vivir (por ejemplo, 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 (por ejemplo, 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 que no llegue a producirse 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* (por

ejemplo, 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, igualdad de oportunidades, legalidad, regularidad procedimental, 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 alguna 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 (12).

(12) De ahí el riesgo de que el gobierno pueda sobrestimar el valor de dichos programas en el supuesto que no evalúe adecuadamente los costes impuestos a las empresas y a los particulares.

Segundo. La necesidad de distinguir entre aquello que un determinado programa materialmente produce (*outputs*) y el resultado o impacto efectivamente conseguido en términos de respuesta a la necesidad social (*outcomes*).

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 *standards* 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) (MOORE, 1984).

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.

Con ser importante, la aportación de las técnicas contables del sector privado (cuantificación de los *outputs* y contabilidad de costes) se queda a mitad de camino. Sólo la generalización de la práctica de la evaluación de políticas públicas nos permitirá recorrer el camino restante.

E) *Una primera aproximación a la especificidad de la gestión pública desde el enfoque del public management*

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 de MOORE como «la tarea de intentar maximizar el valor creado por la actuación de los poderes públicos» (MOORE, 1984) constituye el punto de partida para aproximarnos al carácter distintivo de la gestión pública, al reconocer la naturaleza cualitativamente diferente de los bienes públicos y del valor que éstos crean a la sociedad.

El paso siguiente será incorporar la cuestión de la responsabilidad. Si la gestión pública es una tarea, *quién* o *quiénes* se responsabilizan de su realización y cuál es el *ámbito* del ejercicio de esa responsabilidad. Desde esta perspectiva se comprende mucho mejor la definición de gestión propuesta por METCALFE y RICHARDS como «la asunción de la responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema» (METCALFE y RICHARDS, 1987a, p. 37).

El «sistema» puede referirse a una organización individual, como ocurre en el caso de la gestión empresarial. Sin embargo, las políticas públicas, como hemos visto, suelen operar en un rico entramado de actores (*policy network*). Por ello, los resultados del conjunto del «sistema» son algo más que el agregado del rendimiento de las organizaciones individuales que lo componen.

De ahí que la gestión pública implique «la aceptación de la responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema cuando el control [jerárquico] *no* es posible» (METCALFE, 1990, p. 8; la cursiva es mía). Definición que explicita el carácter interorganizacional de los procesos de gestión pública en el contexto de la «fragmentación», donde el control jerárquico se ve desvirtuado.

Esta concepción difiere de la imagen de incrementalismo de los procesos de políticas públicas gobernados por el ajuste mutuo entre los diferentes intereses, pero en los que ningún actor es responsable por el funcionamiento global del sistema. Asimismo, difiere de las visiones racionalistas de los procesos de políticas públicas, basadas en la asunción de un decisor unitario con capacidad para ejercer un control central del sistema (METCALFE y RICHARDS, 1987a; METCALFE, 1990).

Definido su ámbito, queda pendiente abordar la cuestión de quién o quiénes asumen la responsabilidad por los resultados del funcionamiento global del sistema.

Ello nos remite, por una parte, al modelo del Estado Relacional, donde la responsabilidad por los objetivos de la política es asumida por los diferentes actores implicados en la misma. Y, por otra, plantea la necesidad de redefinir los mecanismos de interacción entre política y Administración, aspecto éste que se aborda en el próximo apartado.

VI. LA APORTACION DE LAS TECNICAS GERENCIALES A LOS RETOS DE LA MODERNIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

De los apartados anteriores se desprende que si bien es cierto que las técnicas empresariales no constituyen una respuesta universal a los problemas del sector público, también lo es que pueden realizar una aportación significativa a la resolución de algunos de esos problemas.

Se trataría, pues, de acotar los límites en positivo, indentificando aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública en que la implantación de dichas técnicas puede convertirse en un factor de modernización.

El objetivo de este apartado final es identificar las áreas de la gestión pública en las que se dan problemas iguales o similares a los de la gestión empresarial. Areas 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». A su vez, ello nos permitirá delimitar con más precisión el ámbito más genuino del *public management*.

A) *La delimitación del ámbito de aplicación de las técnicas gerenciales*

Según ELIASSEN y KOOIMAN, la actuación de las Administraciones públicas puede ser abordada desde tres niveles de análisis (ELIASSEN y KOOIMAN, 1987, p. 5).

El primer nivel estaría referido al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel nos encontraríamos la actuación de las organizaciones públicas individuales operando en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercer nivel correspondería 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 interorganizacional 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» (METCALFE y RICHARDS, 1987b; METCALFE, 1990).

El marcado carácter intraorganizativo y el modelo de decisión racional que subyacen en las técnicas de gestión empresarial sitúan 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.

B) Breve panorámica de las técnicas gerenciales

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- las técnicas de dirección global de la organización, y que serían las más específicamente gerenciales;
- las técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos globales (planificación-ejecución-control);
- las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.

El grupo de las técnicas de dirección se caracteriza por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en: *a*) los aspectos de rendimiento global de la organización y de integración del ciclo de gestión (perspectiva operativa), y *b*) en favorecer su capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno (perspectiva estratégica).

En este grupo, las técnicas principales son:

- la planificación estratégica y el amplio conjunto de técnicas que le sirven de apoyo. Entre éstas encontramos las técnicas de análisis del entorno actual y futuro (por ejemplo, el análisis del sector industrial, el método de los escenarios o el método Delphi) y las técnicas de diagnóstico interno (por ejemplo, el *Stream Analysis* o la «cadena de valor»);
- las técnicas orientadas a la gestión de los procesos de cambio organizativo (por ejemplo, las técnicas OD de desarrollo organizativo o de análisis de la cultura organizativa);
- la dirección por objetivos;
- la dirección de proyectos (13) y las técnicas que la acompañan (por ejemplo, el PERT-CPM).

En el grupo de las técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos, y sin afán de exhaustividad, se pueden mencionar las siguientes:

- la gestión de servicios, como enfoque integrador de las especificidades de este tipo de organizaciones;
- las técnicas de investigación de mercados;
- las técnicas de *marketing* (definición del producto o servicio, del precio, de los puntos de venta del producto o de prestación del servicio, y de cómo comunicar la oferta de la organización a sus potenciales clientes);

(13) 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.

- las técnicas de dirección de operaciones (gestión de la productividad, gestión de la calidad o las técnicas de investigación operativa, tales como la aplicación de la teoría de colas al dimensionado de las unidades productivas);
- las técnicas de diseño organizativo;
- las técnicas de dirección de recursos humanos, referidas al ciclo de gestión de los recursos humanos (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, recompensa, formación y desarrollo de carrera), incluyendo las técnicas de relaciones laborales;
- las técnicas de gestión financiera (análisis de inversiones, gestión de tesorería, gestión del endeudamiento, simulaciones financieras);
- las técnicas de gestión de los sistemas de información;
- las técnicas de control de gestión y evaluación de resultados.

Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas están adquiriendo una importancia creciente. De capacitar para la función directiva se está pasando a la capacitación para el liderazgo del cambio organizativo. Dichas técnicas se centran en desarrollar:

- las habilidades de toma de decisiones (análisis y resolución de problemas);
- las habilidades de negociación y de gestión del conflicto;
- las habilidades relacionales y de liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección de reuniones);
- las habilidades de trabajo en equipo y de delegación;
- las habilidades de creatividad e innovación;
- las habilidades de aceptación de la complejidad, de la ambigüedad y de la incertidumbre.

C) *Evaluación del grado de adecuación de las técnicas gerenciales de carácter procedimental o analítico. (técnicas hard)*

El amplio número de técnicas gerenciales existente y su heterogeneidad ponen 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 gerenciales con un marcado carácter procedimental o analítico (técnicas *hard*), en función de la *idoneidad de su diseño* para dar respuesta a los problemas de gestión de las organizaciones públicas.

La «idoneidad» de cada grupo de técnicas se ha valorado en términos de *aplicación directa*, *adaptación creativa*, o de la necesidad de

una *reconceptualización innovadora*. 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 capacitación para directivos públicos, que mi escuela viene impartiendo desde 1981.

Técnica gerencial considerada	Aplicación directa	Adaptación creativa	Reconcep. innov.
Planificación Estrat.		██████████	██████████
Gestión cambio org.		██████████	██████████
Direcc. por Objetivos		██████████	
Direcc. de Proyectos	██████████		
Gestión Servicios	██████████		
Investig. Mercados	██████████		
Marketing	██████████		
Direcc. Operaciones	██████████		
Diseño Organizativo	██████████		
Dir. Rec. Humanos		██████████	██████████
Gestión Financiera	(parcial)		
Sistemas Información	██████████		
Control de Gestión		██████████	██████████

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.

El reconocimiento de la interdependencia transforma la naturaleza de los procesos de planificación estratégica en las organizaciones públicas. La dificultad de conceptualizar y de medir el valor creado afecta tanto a las técnicas de fijación de objetivos como a las técnicas de control de resultados. La desintegración 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, empleando la tipología de niveles de análisis de ELIASSEN y KOOIMAN, el mayor grado de «ajuste» de las técnicas gerenciales se produce en el tercer nivel (funcionamiento interno de cada organización y rol de los directivos públicos), produciéndose desajustes cada

vez mayores cuando pasamos del segundo (la actuación de las organizaciones públicas individuales en sus entornos específicos) al primero (el sector público en su conjunto).

D) *El «déficit gerencial» y las técnicas de desarrollo de habilidades directivas*

La instauración de la democracia en España y el acceso al poder de una clase política en gran parte renovada, y con clara voluntad renovadora, cambia de manera sustancial las relaciones hasta entonces existentes entre Administración y política.

Las demandas de mayor eficacia y eficiencia producen una *redefinición del rol* de los funcionarios que venían desempeñando puestos de dirección administrativa. El directivo público ya no sólo deberá ser un administrador de recursos, sino esencialmente un gestor de políticas (KLIKSBERG, 1985, p. 143). Lo que implica conceder una proyección «extrovertida» y «relacional» a la tarea del directivo y, a su vez, «permitir su participación» en la redefinición de los objetivos de la política que gestiona (14).

La gestión de una política no es un proceso mecánico de ejecución. Para satisfacer la demanda de eficacia, el gestor de una política debe *relacionarse con los diferentes actores* que forman el *policy network* y evaluar de manera sistemática los resultados que se están obteniendo, así como las condiciones ambientales en que aquélla tiene lugar.

Si los resultados no son los esperados o cambian las condiciones ambientales, el gestor se verá obligado a emprender nuevos cursos de acción y, con ello, a *redefinir*, de una u otra forma, *los objetivos de la política*.

Como consecuencia se produce la «aparición» de un espacio intermedio entre política y Administración, espacio negado por el «mito» de la dicotomía radical entre el político y el funcionario, heredada del modelo weberiano.

Tal como apunta NIETO, «podría considerarse a los directivos como el eslabón de engarce entre los políticos y los administradores, y a la función directiva como aquella a la que corresponde la concreción e implementación de las decisiones políticas» (NIETO, 1984, p. 36).

La gerencia pública, como espacio organizativo y decisonal, es consecuencia directa de la *redefinición del rol* del funcionario que desempeñaba tareas de dirección administrativa. Las habilidades directivas requeridas por el gerente público serán muy diferentes a las que ca-

(14) Lo que plantea una importante cuestión: la de su *legitimidad* para realizar tales cometidos.

racterizan el perfil del administrador de recursos, y muy próximas, en cambio, a las que caracterizan a los gerentes privados.

Por un lado tenemos el perfil del administrador, predominante todavía hoy en muchas Administraciones, que se puede caracterizar por los siguientes rasgos: su preocupación por garantizar la regularidad procedimental y la estabilidad del sistema; su capacidad técnica para aplicar los principios generales del marco legal a cada caso particular, y por operar en el marco de una política que le viene dada (STRAND, 1987).

Por el otro lado, el perfil del gerente público aparecerá caracterizado por su orientación a la acción y a la consecución de resultados, su capacidad de interlocución con el nivel político, su capacidad de iniciativa y de asunción de riesgos, y por saber negociar y dirigir equipos humanos.

De ahí que, todavía hoy, hablar de gerencia pública sea sinónimo, en el terreno de los recursos humanos de las organizaciones públicas, de «déficit gerencial».

No hay ninguna duda de la enorme contribución que en este ámbito pueden efectuar las técnicas de desarrollo de habilidades directivas mencionadas en este mismo apartado. Prueba de ello es la importancia creciente que se está otorgando a las mismas en todos los programas de capacitación para directivos públicos (IASIA, 1982).

E) *Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España*

Si consideramos los tres grandes retos de cambio de las Administraciones públicas en España, enunciados al principio de este artículo, puede afirmarse que la introducción de las técnicas gerenciales y la emergencia de la gerencia pública, como base de un nuevo modelo organizativo del Estado, permite dar una respuesta bastante satisfactoria al reto de incorporar una «lógica productiva» y, como consecuencia, incidir significativamente en el «reto de la competitividad».

En cuanto al reto de gestionar la interdependencia y la «fragmentación», que a su vez aparece como condición para afrontar el reto de la competitividad, el alcance de las técnicas gerenciales es mucho menor.

Sin embargo, no debe olvidarse que uno de los prerrequisitos para gestionar efectivamente procesos que implican a diferentes organizaciones es que cada una de ellas individualmente tenga la capacidad de llevar a cabo la parte de los objetivos comunes que le corresponde (a lo que el modelo gerencial sí puede contribuir).

No quisiera acabar este artículo sin una última reflexión. Las técnicas de gestión son objeto de «modas», como bien demuestra el mun-

do empresarial. En ocasiones existe la tentación de «no ser menos» o se cae en la «ingenuidad» de creer que la introducción de una nueva técnica, sin más, modificará los hábitos y los comportamientos organizativos.

La efectividad de una determinada técnica no sólo depende de la idoneidad de su diseño, sino del contexto organizativo en el cual se va a aplicar. En realidad, es mucho más ajustado ver su introducción desde una perspectiva de aprendizaje organizativo.

Factores tales como las presiones e incentivos que una organización pública recibe de su entorno para mejorar su desempeño; su estructura organizativa y la naturaleza de sus procesos decisionales; su cultura organizativa; la calidad de sus recursos humanos y de sus sistemas de información y gestión, constituyen aspectos clave que condicionan la efectividad de la introducción de las técnicas gerenciales en nuestras Administraciones públicas.

El análisis crítico de las experiencias en curso se convierte en un aspecto esencial para aproximarnos a la realidad española e identificar las condiciones de viabilidad (organizativas, técnicas y políticas) requeridas para la introducción efectiva de dichas técnicas.

La creación de esas condiciones de viabilidad, que hagan posible el aprendizaje organizativo, se convierte, así, en uno de los ejes de cualquier política de modernización administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFÍAS

- ALCAIDE, Julio (1988): «El gasto público en la democracia española. Los hechos», *Papeles de Economía Española*, núm. 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 Non-profit Organizations*, Homewood, Illinois, Irwin.
- BALDASSARRE, A. (1982): «Lo Stato Sociale: Una formula in evoluzione», en BALDASSARRE, A., y CERVATI, A. A. (eds.), *Critica dello Stato Sociale*, Laterza, Bari.
- BAREA, José (1986): *El management de los Entes públicos*, ponencia presentada en el 2.º Congreso de Economía y Economistas de España, Bilbao, San Sebastián y Vitoria, 27-29 de noviembre.
- ELIASSEN, Kjell, y KOOIMAN, Jan (1987): «Introduction», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE, Londres.
- ETXEBARRÍA, Luis E. (1989): «El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública (cambio planificado versus inercia administrativa)», *Administración y Autonomía*, núm. 5, Instituto Vasco de Administración Pública.

- GIBERT, Patrick (1980): *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Les Editions d'Organisation, París.
- GUNN, Lewis (1987): «Perspectives on Public Management», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organisations*, SAGE, Londres.
- IASIA (1982): *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration/Public Management*, Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración.
- KLIKSBERG, Bernardo (1985): *La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral*, Caracas.
- LOZANO, Josep M. (1991): «Els límits de la modernitat per a una comprensió ètica de la gestió pública», *Papers ESADE*, núm. 49.
- MENDOZA, Xavier (1989): «L'actualitat de la formació a les Administracions Públiques», *Documents de Formació*, núm. 1, Ayuntamiento de Barcelona.
- (1991): *Algunas reflexiones acerca de la «transición al mercado» de los servicios sociales*, comunicación presentada en las Jornadas Público-Privadas y Bienestar Social, INTRESS, 13-15 de febrero, Barcelona.
- MENDOZA, Xavier, y CANDEL, Joaquín (1989): «Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo», *Autonomías*, núm. 11, diciembre, Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- 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*, SAGE, Londres.
- (1987b): «Evolving public management cultures», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE, Londres.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990a): *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, INAP, Madrid.
- (1990b): *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de la actuación de la Administración Pública*, INAP, Madrid.
- MOORE, Mark (1984): *Creating Value in the Public Sector* (documento interno), John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boston.
- MORRISON, Paul E. (1985): *How Management in Government differs from Business*, nota 9-386-085, Harvard Business School Publishing Division, Boston.
- MUELLER, Denis C. (1979): *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 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*, núm. 200, enero-marzo.
- OCDE (1990): «The Public Sector: Issues for the 1990s», *Working Papers*, núm. 90, diciembre, Department of Economics and Statistics.
- OHMAE, Kenichi (1983): *La mente del estratega*, McGraw-Hill, México.

- PERRY, J. L., y KRAEMER, K. L. (eds.) (1983): *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Co., California.
- PORTER, Michael (1980): *Competitive Strategy*, Free Press, Nueva York. (Traducción castellana: *Estrategia competitiva*, CECSA, 1983, México.)
- (1985): *Competitive Advantage*, Free Press, Nueva York. (Traducción castellana: *Ventaja competitiva*, CECSA, 1989, México.)
- (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza & Janés, Barcelona.
- PRATS, Joan (1989): «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas», en *La formación para la Administración local en los noventa*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- RAINEY, H. G.; BACKOFF, R. W., y LEVINE, C. N. (1976): «Comparing Public and Private Organizations», *Public Administration Review*, núm. 36.
- SCHARPF, Fritz W. (1978): «Conclusions», en HANF, K., y SCHARPF, F. W. (eds.), *Interorganizational Policy-Making*, SAGE, Londres.
- STRAND, Torodd (1987): «Bureaucrats or contingent actors?», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE, Londres.
- SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.