

## CAPITULO 1

### LA ESPECIFICIDAD DE LA GESTION PUBLICA: EL CONCEPTO DE MANAGEMENT PUBLICO<sup>1</sup>

*Koldo Echebarría y Xavier Mendoza<sup>2</sup>*

#### Introducción

La última década ha sido testigo de un movimiento todavía inconcluso de cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la administración pública. El armazón teórico que subyace en la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management.

Con el adjetivo "público", el management se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa. El nacimiento del New Public Management (NPM) constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en "la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han domina-

<sup>1</sup> Se ha respetado la expresión original empleada por los autores: management público.

<sup>2</sup> **Koldo Echebarría** es doctor en derecho y abogado economista de la Universidad de Deusto. En la actualidad es profesor del Departamento de Política de Empresa y del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). Ha sido profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht (Holanda). También ha sido gerente de la División de Administración Pública de una empresa de consultoría. Ha colaborado en diversos trabajos con la Unidad de Gestión Pública de la OCDE. Es profesor del Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). Ha sido miembro del Comité de Programa de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública y colaborador del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en Montevideo (Uruguay). Ha participado en cursos de gestión pública en México, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Echebarría se especializa en definir y poner en práctica estrategias de modernización y reforma en las administraciones públicas, tema sobre el que ha trabajado con diversas administraciones y publicado numerosos trabajos en América Latina. **Xavier Mendoza Mayordomo** es licenciado en ciencias empresariales y especializado en dirección de empresas de ESADE, y licenciado en ciencias económicas de la Universidad de Barcelona. Es profesor del Departamento de Política de Empresa y miembro del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Participa en los proyectos que desarrolló ESADE en América Latina, siendo el más reciente un programa MBA para el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Fue profesor invitado de la Universidad Bocconi de Milán (1989-1993). Asimismo representa a España en el Comité de Sector Público de la European Foundation for Management Development (EFMD) desde 1986 y es miembro del Inter-Faculty Group on Strategy de la Community of European Management Schools (CEMS). Consultor en el área de estrategia y cambio organizativo, Mendoza tiene más de una veintena de publicaciones sobre dirección estratégica, indicadores de gestión y management público.

do la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta” (Hood, 1991).

El interés por el management refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual. Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, el management público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender a las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

En este contexto, este artículo tiene un doble propósito. Por una parte busca mostrar la relevancia del management a la hora de dar respuesta a los retos de la modernización de la administración pública, y por la otra delimitar el ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial en el entorno de las organizaciones públicas. Esto permitirá definir los contenidos y las líneas de desarrollo del management público.

Para ello es preciso efectuar primero una breve retrospectiva sobre la tradición del management en la administración pública, constatando el escepticismo con que usualmente se han recibido sus doctrinas y el carácter restrictivo que se les atribuye. Durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de actividad pública (desde la educación hasta el saneamiento). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado benefactor.

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt-à-porter* en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el management público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y 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”.

Con estos antecedentes estaremos en condiciones de analizar el significado atribuido al NMP, tal y como ha quedado reflejado en los programas de modernización administrativa: su carácter original o derivativo de la práctica empresarial, sus principales dimensiones y contenidos doctrinales y los valores a los que responde su aplicación. Esta exploración nos permitirá descubrir en qué medida estamos en presencia de un nuevo paradigma y cómo debería evolucionar su desarrollo teórico y práctico para responder a las exigencias presentes y futuras que pesan sobre el sistema colectivo en los países occidentales.

### **La tradición del management en la administración pública: Entre el escepticismo y la interpretación restringida**

La referencia al pensamiento y las técnicas del management en la administración pública no constituye un aporte original de los programas de modernización administrativa. En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su *Teoría administrativa en el Estado* (citado en Nieto, 1976:669). El management —movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en los Estados Unidos gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos del trabajo y la responsabilidad individual— ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense. No hay que olvidar que ya a finales del siglo XIX Woodrow Wilson, considerado el precursor de la ciencia de la administración en los Estados Unidos, reclamaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo.

Ahora bien, el management se nos presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas y conceptos contradictorios. Su especificidad científica procede, como lo recuerda Prats (1992:21), de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficacia y eficiencia; pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.

Sin embargo, más allá de esta vocación general, el management se ha diversificado en multitud de corrientes de pensamiento que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la naturaleza de las organizaciones, y que a menudo resultan en interpretaciones contradictorias de los valores centrales de racionalidad económica que caracterizan su aproximación científica. Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el management se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.

Es necesario tener presente que el desarrollo de las ciencias del management ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de acicate para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas. Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Por ello puede entenderse la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del management hacia la administración pública, cuyos presupuestos diferenciados de existencia y funcionamiento siempre han sido destacados en su construcción teórica.

La transformación material experimentada por la administración en el Estado benefactor, junto con la multiplicación de las políticas cuya justificación depende de los resultados materiales conseguidos, reclamaba una perspectiva de legitimación basada en valores de racionalidad gerencial. Esto explica que desde mediados de los años sesenta, la administración pública haya venido escuchando, cada vez con mayor insistencia, el llamado a que aplique los conceptos del management. La reforma administrativa difundió ampliamente sus contenidos mediante la transferencia de numerosas técnicas como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos, casi todas ellas concebidas y ensayadas previamente en el mundo empresarial. El Informe Fulton, por ejemplo, efectuaba constantes referencias al management y en particular a la importancia de formar a los servidores públicos en sus conceptos y técnicas más modernas.

Sin embargo, la introducción del management a la administración pública no dio los resultados esperados. El escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política (Gunn, 1987:43). En consecuencia, el trasplante de técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera, allí donde llegó a materializarse. El valor de aquellas tentativas sólo pudo apreciarse con el paso del tiempo, pues sirvió para sembrar entre las nuevas generaciones de funcionarios la inquietud por una perspectiva diferente e innovadora que les permitiera ampliar sus rudimentarios instrumentos de trabajo en unidades con un gran volumen de gestión operativa.

Por añadidura, el pensamiento del management tal y como fue recogido por la reforma administrativa se vio fuertemente restringido tanto en sus dimensiones como en su contenido doctrinal. Además de que aparecieron privados de sus implicaciones culturales e ideológicas, los contenidos del management seleccionados por la reforma administrativa generalmente respondían a la evolución de su

pensamiento, tomando como referencia casi exclusiva sus postulados científicos de principios de siglo. En su interpretación perversa y restringida, se tendió a considerar el management como un conjunto de técnicas universales igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se le relacionaba casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Es así como se ha ignorado la evolución de su pensamiento hacia posiciones más relativistas, con la adaptación de sus prescripciones a las circunstancias de cada entorno de trabajo. Por último, tampoco se ha considerado la aparición de corrientes doctrinales que se apartan de una interpretación de las organizaciones como máquinas, buscando en cambio su perspectiva humana, cultural, política o sistémica.

Como consecuencia de todo lo anterior, a finales de los años setenta la vivencia de los conceptos y técnicas del management en la práctica administrativa seguía siendo más bien testimonial y limitada, quedando ensombrecida por el predominio de las disciplinas tradicionales como el derecho o la hacienda pública. Además, su invocación en la administración pública no estaba exenta de confusión sobre sus intenciones y verdaderos contenidos. Así lo explicaba Gibert (1980: 14) en el contexto de la administración en Francia:

*“La realidad del management público es muy controvertida: para algunos se trata de un concepto estrella, mientras que para otros es el instrumento culpable de una voluntad de ‘privatización’ o de ‘rentabilización’ de los servicios públicos; es, igualmente un concepto vacío para los que piensan que no hay más que un management, una ciencia ficción para los que hacen un análisis pesimista de la gestión de la administración, un neologismo inútil para los que ven en la ciencia administrativa el instrumento de un enfoque concreto del funcionamiento de las organizaciones, etc”.*

Detrás de la controversia sobre la viabilidad de una aproximación gerencial a la realidad de la administración pública, nos encontramos con el eterno debate en torno a la especificidad de la gestión en el sector público y a la categorización del management público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o como una disciplina con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad.

### **Las particularidades de la gestión en la administración pública**

Es posible encontrar todo un abanico de posiciones en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública: desde afirmar que la administración pública es única y completamente diferente a la que se aplica en el

ámbito privado, hasta sostener que no es más que una modalidad menos eficiente de gestión empresarial. Entre ambas posturas se sitúa un buen número de puntos de vista intermedios que se exponen a continuación, según la explicación de Gunn (1987):

- *La administración pública es diferente.* Su realidad es totalmente ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado, entre otros.

- *La gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante.* Exceptuando las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo de forma muy marginal.

- *El management público es el paradigma integrador.* Se destaca la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.

- *Convergencia entre la gestión pública y la privada.* Las fronteras entre los sectores público y privado son borrosas. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, se trata de diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.

- *La gestión empresarial es una forma menos eficiente de gestión privada.* Es por ello que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Excluyendo las posiciones extremas, no puede negarse la existencia de condicionantes específicos en la administración pública. Si bien estos no la convierten en un ámbito totalmente diferenciado, sí matizan de forma considerable cualquier desarrollo de las técnicas de gestión. Aunque estas especificidades han sido tratadas por numerosos autores, se destacarán cuatro aspectos que, por su carácter estructural, confieren una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública:

- la sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos;
- el hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos;
- la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y
- la dificultad de medir el valor creado.

### ***La sustitución del mercado por el proceso político***

La mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado, trátase de la producción de bienes públicos o de bienes privados considerados socialmente preferentes. Estos comprenden un amplio abanico de servicios prestados tanto a escala estatal como regional y local como lo son el saneamiento, la enseñanza, la cultura y los servicios sociales, entre otros.

La teoría económica caracteriza como bienes públicos a aquellos que son indivisibles y que se le suministran a toda la colectividad sin excluir a nadie. Ejemplos típicos son el alumbrado público, la ordenación del territorio o la defensa. La no exclusión puede conducir a que haya individuos "aprovechados" (*free-riders*) que muestren conductas insolidarias no contribuyendo a su suministro, sin que esto los prive de su consumo. Esto por cuanto la provisión de tales bienes no se realiza a través del mercado sino de los gobiernos y porque se los financia mediante impuestos.

Por su parte, los bienes privados socialmente preferentes sí son divisibles, por lo que su producción se le puede dejar totalmente al mercado; sin embargo, esto produciría una situación considerada socialmente indeseable: 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.

En ambos casos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos en una doble vertiente. Por una parte, el proceso político determina el volumen del gasto público total o, en otras palabras, el total de los 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 otra parte, el proceso político asigna recursos a través de las decisiones sobre la porción del presupuesto disponible para suministrar 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 acción de los poderes públicos. Por el lado de los ingresos, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal. Por el lado del gasto, surge 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 entonces 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 se contraponen claramente.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras éste último se caracteriza por la

exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre ofertantes 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 la falta de correspondencia entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión. Otros rasgos del proceso político que también se deben tener presentes son su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo (Metcalf, 1990).

### ***Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos***

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

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

En segundo lugar, las administraciones públicas constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad. Este se manifiesta a través de la formulación de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones. Sin embargo, el poder de las administraciones públicas es limitado puesto que éstas se hallan sometidas a las leyes (principio de legalidad). A su vez, las leyes 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 nombre del 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 está la legitimidad del gobierno basada en el principio de la confianza legislativa, mientras que por la otra se encuentra la legitimidad de la administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno y basada en el principio constitucional del mérito.

### ***Los procesos de creación de valor en el sector público***

La imagen de creación de valor se asocia generalmente con unos procesos productivos en los que se transforman materiales para crear productos o se realiza



una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que se adquiere 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 lo hacen de otras formas. Siguiendo el análisis de Moore (1984:38 y ss), podemos considerar en primer lugar aquellas actividades o programas públicos en que existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos del programa (p.e. los programas de inmunización para prevenir 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 desean vivir (p.e. una sociedad más solidaria que garantice 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 dotarlos 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 se lleguen a producir (a través de la necesidad de entrar en acción); sin embargo, no por ello dichos programas dejan de crear valor, ya sea por su posible efecto disuasorio o 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 provienen 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 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 costos a la par que crean beneficios. Por tanto, el valor creado no estará dado simplemente por los beneficios de las actividades desarrolladas, sino por tales beneficios menos los costos. Sin embargo, la medición de ese valor no es tarea fácil.

### ***La dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas***

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

*Carencia de precio.* Dado que los bienes públicos no pasan por el mercado, el que no tengan un precio impide que podamos cuantificar el monto de los ingresos asociados al volumen y valor que para sus beneficiarios tienen las actividades desarrolladas por una organización pública. Pero no se trata sólo de 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.

*Productos y resultados/impacto.* Aquí se habla de la necesidad de distinguir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impacto que realmente ha tenido la acción 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 ejecución. Tal como lo indica Moore (1984), 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 los boletines oficiales de los estados sobre 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).

*Relación entre productos y resultados/impacto.* A menudo existe incertidumbre sobre si la relación causal entre *outputs* y *outcomes*, que en ocasiones puede ser muy prolongada, realmente funciona. Por lo general se dispone de una teoría, pero no de la evidencia empírica suficiente que permita su validación.

De lo anterior se deduce que la tarea de reflejar y dar cuenta del valor creado por los poderes públicos es mucho más exigente y compleja de lo que inicialmente se pudo pensar.

### **El aporte de las técnicas de gestión empresarial**

La especificidad de la gestión pública implica que, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos

los problemas que aquella conlleva, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de algunos de ellos. 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.

Para ello es importante comprender previamente el contexto en el que se han desarrollado las técnicas de gestión empresarial: el mercado. Teniendo en cuenta las especificidades de la gestión en la administración pública, el análisis de las premisas que se derivan de ello permitirá establecer las 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, mediante su adaptación creativa o, dada la especificidad del sector público, su reinención definitiva.

### ***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.

Para efectos de este 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 por él suministrados permite su divisibilidad y, por tanto, su consumo individualizado. En segundo lugar, a cambio de los bienes y servicios proporcionados a sus compradores, los ofertantes 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 último, 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 ofertantes y uno o varios demandantes con capacidad para elegir entre ofertas alternativas. Es la presencia o la posibilidad de tales 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 es directamente proporcional al grado de competitividad alcanzado por cada ofertante.

El comportamiento de una empresa en un contexto de mercado se puede explicar con base en la interacción de estos tres elementos: los compradores o clientes, los competidores y la propia empresa. Es lo que Kenichi Ohmae (1983) ha bautizado con el nombre de "triángulo estratégico". Si quiere sobrevivir y conseguir sus objetivos, cualquier empresa que opere en un contexto de mercado se debe centrar en lo siguiente:

- Identificar y seleccionar aquel mercado o aquellos segmentos de mercado que ofrecen un mayor potencial de beneficios para la empresa.
- Satisfacer las demandas y preferencias específicas de los distintos compradores o clientes que forman parte del segmento o 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, subjetiva y personal.
  - En un contexto competitivo no basta con ofrecer bienes y servicios que tengan valor. Si quiere que los compradores opten por su oferta, la empresa deberá diferenciarla y hacerla más atractiva que la de sus competidores. Es decir, el valor atribuido por el comprador a un determinado producto o servicio es algo relativo que no sólo depende de sus características propias sino también de las de los productos o servicios de la competencia, incluido el precio. La naturaleza e importancia de la ventaja competitiva de una empresa radica en su capacidad para proporcionar un valor diferencial a sus compradores (Porter, 1980; 1985).
  - Lo anterior exige que el ofertante trate de obtener un nivel de rentabilidad adecuado en relación con el capital invertido. En consecuencia, la empresa debe prestar una especial atención tanto a las inversiones como a los costos en que incurre para crear y mantener su ventaja competitiva.

Nótese que, tal como lo hemos definido, el mercado 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 directamente 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, así como de gestionar adecuadamente sus recursos. Esta capacidad de hacerlo mejor, de proporcionar valor, será 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 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 costo de los recursos empleados en sus procesos productivos. En otras palabras, la supervivencia de una empresa en el mediano y largo plazo depende

de manera crítica de su capacidad para adaptarse a un entorno dinámico y cambiante. Por ello, la innovación, la experimentación, el asumir riesgos y el aprendizaje organizativo aparecen como los valores que, junto con los arriba mencionados, conforman la excelencia empresarial. En resumen, el mercado induce una presión o estímulo permanente para la mejora continuada de la actuación empresarial.

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

A partir de los rasgos definatorios del mercado y de la lógica de actuación de las empresas que operan en dicho contexto se pueden deducir las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial. Este es un aspecto que conviene tener bien presente cuando se considera la aplicación de dichas técnicas al ámbito de la gestión pública. Las premisas que subyacen en las técnicas de gestión empresarial pueden resumirse de la siguiente manera (Mendoza, 1990: 272 y ss):

- *Primacía de la lógica de adaptación al entorno.* Dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su actuación 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 la selección del entorno más adecuado para la empresa (los mercados o segmentos de mercado con mayor atractivo), el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para obtener una ventaja competitiva sostenible, y 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 empresariales se manifiesta en la importancia de los requisitos de información sobre el entorno que su utilización comporta.
- *Un modelo de decisión racional.* La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presupone la existencia de un responsable por la toma de decisiones 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 con base en tales 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.
- *Sesgo marcado hacia la cuantificación.* El mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto sobre la competencia como sobre la disponibilidad y costo de los distintos recursos empleados. Al operar en un contexto rico en información, la mayoría 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, y de reflejar los costos en que se ha incurrido para su creación. Es por ello 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. Como dichos efectos son difíciles de medir, el sesgo hacia la cuantificación refuerza la tendencia a su omisión. Sólo serán tenidos en cuenta en el proceso decisorio de la empresa cuando exista algún tipo de presión social o una regulación que obligue a su internalización vía un mayor costo.

- *Marcado carácter intraorganizativo.* Los resultados que obtiene la empresa se dan en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en comparación con el de sus competidores. La tarea de gerencia se contempla como la movilización de la energía y de los recursos organizativos para lograr los objetivos empresariales. La definición convencional de management como "la obtención de resultados a través de las personas" [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.

### ***Breve panorámica de las técnicas de gestión empresarial***

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grandes grupos: por un lado las técnicas de dirección general de la organización que son las más específicamente gerenciales, y por el otro las técnicas correspondientes a una función o área especializada de la empresa. Por su relevancia práctica, a estos se debería añadir 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 la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de los objetivos organizativos establecidos (perspectiva operativa). En este grupo, las técnicas principales son:

- *Planificación estratégica.* Sus contenidos se centran en el análisis y proyección del entorno actual y futuro de una organización, en el diagnóstico de sus capacidades organizativas, en el establecimiento de objetivos de mediano plazo y en la determinación de las estrategias y planes de acción para conseguirlos.
- *Gestión de los procesos de cambio organizativo.* El énfasis aquí recae en la determinación e implantación de las estrategias de cambio planificado y en los roles y responsabilidades para su gestión.
- *Dirección por objetivos (DPO).* Esta se caracteriza por su orientación hacia

la acción y la consecución de los objetivos organizativos establecidos para un determinado período. La DPO presupone que el marco estratégico de acción de una organización ha sido establecido con anterioridad.

- *Dirección de proyectos.* A pesar de no referirse al conjunto de la organización, ésta incorpora la totalidad del ciclo de gestión y requiere de las habilidades directivas propias de un generalista.

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

- *Marketing.* 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 clientes potenciales.

- *Dirección de operaciones.* Aborda todas las cuestiones relativas a la gestión de los procesos productivos, con especial énfasis en los temas de productividad y mejoramiento de la calidad. La investigación operativa, basada en modelos matemáticos, contribuye de manera significativa a este aspecto de la gestión.

- *Diseño organizativo.* Su énfasis se centra en proponer y evaluar las alternativas organizativas más adecuadas en términos de eficacia y eficiencia tanto en función de las tareas a realizar por una organización como de su entorno de trabajo.

- *Dirección de recursos humanos.* Se refiere 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.

- *Gestión de servicios.* Es el enfoque integrador de las especificidades de este tipo de organizaciones en los ámbitos de marketing, recursos humanos y dirección de operaciones.

- *Gestión financiera.* Se centra 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).

- *Gestión de sistemas de información.* Abarca los distintos sistemas de información de la empresa (de contabilidad, estadística comercial y productiva, bases de datos, etc.), así como las tecnologías necesarias de tratamiento de la información (*hardware* y *software*).

- *Control de gestión.* Es el proceso mediante el cual los directivos se aseguran de que los recursos de la organización se obtengan y empleen de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos.

Por último, vale la pena señalar que las técnicas de desarrollo de habilidades directivas están adquiriendo una importancia cada vez mayor. De la capacitación para ejercer la función directiva se está pasando de manera creciente a la capaci-

tación 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; y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

### ***La delimitación del ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial***

Una vez revisadas y clasificadas las premisas en que se basa la gestión empresarial es necesario acotar sus posibilidades de aplicación, 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 (1987:5), la actuación de las administraciones públicas puede ser abordada desde tres niveles de análisis. El primer nivel se refiere al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel está la actuación de las organizaciones públicas individuales 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 interorganizacional y se relacionan con la transformación del entorno y las reglas del juego de las distintas organizaciones, públicas y privadas, configurando a la gestión pública como un proceso de nivel macro. En cambio los problemas del segundo y tercer nivel están relacionados con la adaptación de las organizaciones públicas individuales a sus entornos específicos y configuran la gestión pública como un proceso de nivel micro (Metcalfé y Richards, 1987a).

En general se puede afirmar que tanto la primacía otorgada a la adaptación al entorno, como 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 acción de las organizaciones públicas individualmente consideradas y en su funcionamiento interno. Sin embargo, a la hora de emitir un juicio sobre su mayor o menor adecuación al contexto de la gestión pública, el amplio número y la heterogeneidad de las técnicas de gestión empresarial existente ponen de manifiesto que tal juicio no debería formularse de una manera genérica sino a partir de una evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas.

En el Cuadro 1.1 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



**Cuadro 1.1. Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública**

TECNICA DE GESTION CONSIDERADA	Aplicación directa	Adaptación creativa	Reconceptualización
Planificación estratégica		████████████████████	
Gestión del cambio organizativo		████████████████████	
Dirección por objetivos		████████████████████	
Dirección de proyectos	██████████		
Gestión de servicios	██████████████████		
Marketing	██████████████████		
Dirección de operaciones	██████████		
Diseño organizativo	██████████████████		
Dirección de recursos humanos		██████████████████	
Gestión financiera	██████████		
Sistemas de información	██████████		
Control de gestión		██████████████████	

Fuente: Mendoza, 1990.

técnicas se ha expresado en términos de "aplicación directa", "adaptación creativa", o de "necesidad de reconceptualización".

El cuadro muestra cómo el mayor desajuste se produce cuando se introducen en la definición de los problemas por 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 el establecimiento de objetivos como el control de resultados; esto, aunado 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 (1987), el mayor grado de ajuste de las técnicas de gestión empresarial ocurre en el tercer nivel (funcionamiento interno de cada organización y rol de los directivos públicos), produciéndose desajustes cada vez mayores cuando se pasa 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 de nivel macro) quedan por fuera del ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial.

### **Hacia una nueva concepción del management en la administración pública**

#### ***El doble sentido de la función gerencial en la administración pública***

A finales de los años setenta, la nueva coyuntura política y económica se prestó para redescubrir el management como la panacea que prometía solucionar los graves problemas que aquejaban a la administración pública. El desequilibrio insostenible entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles, junto con el ascenso de un movimiento político que, rompiendo el consenso de varias décadas, apostaba a la reducción del tamaño del Estado, fueron determinantes para reclamar la aplicación de disciplina y racionalidad económica a la gestión pública. Inicialmente, el hecho de recurrir al management se relacionó con la búsqueda de un lenguaje cuantitativo —con símbolos precisos y socialmente aceptados— que ofreciera prescripciones para actuar con rapidez y desde donde se pudieran justificar los drásticos recortes en el gasto y el empleo públicos.

La reforma administrativa había planteado la introducción del management a las actividades públicas como la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo, ignorando su enorme carga ideológica y cultural. Sin embargo, como lo señalan Cowler y Ledge (1983), en el significado del management es necesario distinguir dos dimensiones inseparables:

- el management como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, o lo que denominan “el significado del management” (*the meaning of management*);
- el management como una función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones las prerrogativas de gestión (el llamado “derecho a gestionar” — *the right to manage*), con base en el reconocimiento de valores de racionalidad económica; a esta segunda faceta la denominan, en un juego de palabras, “la gestión del significado” (*the management of meaning*).

La dimensión ideológica del management se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la

trilogía economía, eficacia y eficiencia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o de rendición de cuentas) que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido del management y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes.

Si bien la dimensión ideológica y cultural del management ha evolucionado lentamente, como corresponde a los grandes paradigmas de organización social, su contenido ha estado sujeto a un proceso constante de transformación y cambio mediante el cual unas técnicas van desplazando a otras, de acuerdo con las circunstancias de la realidad y las tendencias del pensamiento.

La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales. En otras palabras, el management es ante todo un orden semántico completo del que no se puede extraer una parte y esperar que cobre sentido por sí sola cuando sus presupuestos institucionales y éticos no están reconocidos en el proceso político. El gran reto de la modernización administrativa radica precisamente en construir un nuevo marco de responsabilidad que reordene la interrelación entre funciones políticas y administrativas, dada la complejidad de la administración moderna.

La modernización administrativa se aproxima al management desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión. En esta última década, la interpretación del contenido del management como un conjunto de técnicas y modelos de comportamiento se hace inseparable de la reordenación de las responsabilidades políticas y administrativas en el seno de la administración pública.

#### *Las técnicas gerenciales*

El desarrollo de las técnicas de gestión en el mundo empresarial pone al descubierto una constante evolución de sus prácticas y modelos de comportamiento bajo el estímulo y la sanción de las fuerzas del mercado. El management, instalado en la contingencia de sus postulados, se esfuerza por responder a la especificidad de cada sector, actividad, o incluso de la cultura del entorno en el que opera. Esto supone una imparable tendencia a la fragmentación de sus prescripciones, lo que impide referirse a un modelo único de management privado.

Indudablemente, la aparición constante de nuevos conceptos y técnicas de gestión revela un elemento de moda o, mejor aún, una clara tendencia de oferta. Sin embargo, también es indicativa de un esfuerzo sostenido de innovación que

tiene por objeto mejorar la posición competitiva de las empresas ante cambios en el entorno. La presión de las fuerzas del mercado facilita la rápida difusión de las nuevas técnicas, a través de la observación y copia de los procedimientos de los competidores.

Como se ha visto, esto significa que la incorporación de los contenidos del management al sector público no se puede concebir como la mera elección caprichosa de un conjunto de técnicas perfectamente acabadas, listas para ser aplicadas en cualquier contexto. Allí donde la gestión empresarial haya encontrado buenas soluciones para problemas que se repiten en el sector público no se debería reinventar la rueda (Metcalf y Richards, 1987a). Sin embargo, en muchos ámbitos la especificidad de los problemas públicos hace imposible encontrar soluciones prefabricadas en el sector privado. Por ende la administración debe esforzarse por adaptar sustancialmente las técnicas privadas o construir sus propios modelos.

Frente a las consideraciones anteriores, los programas de modernización administrativa se mueven entre el aprendizaje y la amnesia (Gibert y Thoenig, 1992). En su capítulo más decepcionante, la exaltación del management privado ha provocado la repetición de los errores del pasado con el trasplante frustrado de técnicas de gestión sin que se cuestione previamente su viabilidad y se adapten sus contenidos. En muchos casos se puede constatar también una tendencia a dejarse llevar por las modas del management empresarial mediante la adquisición y sustitución constante de instrumentos sin hacer una reflexión crítica sobre su auténtico valor.

En su vertiente más positiva, la modernización administrativa ha contribuido sustancialmente a generar en la propia administración el estímulo y la capacidad de aprendizaje necesarios para asimilar racionalmente las técnicas de gestión y, más importante aún, para encontrar soluciones innovadoras a sus propios problemas. Bajo el impulso de los programas de modernización se ha asistido al florecimiento de unidades organizativas para promover la introducción de mejoras y divulgar sus resultados. Como se dijo anteriormente, se trata de métodos selectivos y graduales que se basan en facilitar la innovación en las propias unidades periféricas, a las cuales ceden el protagonismo de los cambios. Al mismo tiempo, los valores economía, eficacia, eficiencia y, más recientemente, calidad, reciben la protección institucional de organismos especializados en su verificación; la profesionalidad e independencia de sus recomendaciones se refuerzan con la publicidad de sus informes, buscando crear estímulos externos como los que el mercado ofrece a las empresas para que mejoren continuamente su funcionamiento.

#### *El derecho a gestionar: la creación de un nuevo marco de responsabilidad*

La creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad en la que se agota el principio burocrático, es el hilo conductor de las propuestas de modernización administrativa. Esta

voluntad se concreta en medidas que tienden a reproducir los presupuestos básicos del management en el sector privado.

Cuando se habla de responsabilidad es preciso distinguir entre su significado interno y externo. Desde la perspectiva interna, la responsabilidad supone la atribución de autoridad en el seno de la organización para el uso de los recursos y la obtención de resultados. Ello implica la necesidad de definir configuraciones organizativas que favorezcan, por un lado, el ejercicio de la responsabilidad, y por el otro, la revalorización y legitimación de la función gerencial en la administración pública.

Una visión exclusivamente interna del problema de la responsabilidad es insuficiente, pues ésta descansa en un marco de responsabilidad externa cuya existencia resulta imprescindible para que la aplicación de la primera sea eficaz y coherente. Para una empresa privada, el marco de responsabilidad externa se asegura por el juego de las fuerzas de mercado, mientras que en la administración pública, ésta se ejercita principalmente a través de los mecanismos de control político de acuerdo con el principio democrático. Si bien su aplicación es esencial para asegurar la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos, resulta insuficiente para garantizar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Aunque los programas de modernización no han abordado la modificación de los esquemas tradicionales de responsabilidad política, tampoco han dejado inalterado el marco de responsabilidad externa de la administración. Se ha adoptado toda una serie de medidas tendientes a reemplazar los mecanismos de control político y burocrático por el control a través de principios de mercado.

Así pues, la creación de un nuevo marco de responsabilidad se ha concretado fundamentalmente en tres tipos de acciones: 1) la delimitación de los subsistemas de gestión, 2) el fortalecimiento de las funciones directivas, y 3) la introducción de las fuerzas del mercado.

*La delimitación de los subsistemas de gestión.* Este es el primer paso para introducir el management, en la medida en que acota el espacio de legitimidad en el que se aceptan sus reglas de juego. Esta primera idea se traduce en las diferentes modalidades de divisionalización de la administración pública, mediante la desagregación de sus servicios en unidades autónomas. Para evitar la confusión de responsabilidades que favorece el "magma administrativo" y su paralizante régimen común, se promueve entonces la creación de agencias, centros de responsabilidad, o incluso, la salida de áreas enteras de actividad del ámbito público.

La constitución de estas unidades autónomas se efectúa bajo un marco convencional que sustituye al control rígidamente jerárquico, regulando las relaciones entre la organización disgregada y la matriz. Bajo el nuevo marco de relaciones, a las agencias, centros o entidades autónomas se les delegan, según sus circunstancias, facultades de gestión de recursos y actividades, lo cual se controla con la estandarización de objetivos y la medición de resultados, normalmente a través de

indicadores cuantitativos. De esta forma se quiere favorecer la adaptación del régimen de prestación de servicios a su entorno singular, sin perder el control final de su actividad.

Sin embargo, la independencia de las nuevas unidades se considera bastante precaria pues no se protege con cambios formales en el marco constitucional de reparto de responsabilidades. La legitimidad del management se introduce en la administración pública por la puerta trasera, conviviendo con principios jurídicos y políticos que la ignoran. Esto se convierte en un considerable impedimento para avanzar en el desarrollo de un proceso que, salvo excepciones, es todavía relativamente modesto en sus resultados.

*El fortalecimiento de las funciones gerenciales o directivas.* Este es el segundo pilar sobre el que descansa la aceptación del management como orden semántico. Frente a la escasa valoración que la administración pública le confiere a las funciones de gerencia —menospreciadas como rutinarias, grises y sin el atractivo de la especialización profesional— es fácil observar que esas mismas funciones reciben en el mundo empresarial el máximo reconocimiento. Los gerentes son el recurso más valioso de las empresas y su papel se legitima en un amplio marco de responsabilidad que va expandiendo sus prerrogativas conforme van ascendiendo de categoría. No se puede concebir el management sin “managers”, es decir, sin la existencia de un grupo que se beneficie del nuevo orden y que se disponga a defender sus intereses.

La gerencia de recursos humanos es uno de los terrenos en los que la gestión pública se ha aproximado más al mundo empresarial, al menos aparentemente. La modernización ha otorgado una mayor relevancia profesional al ejercicio de funciones gerenciales, tanto mediante la reserva de un espacio propio a través de la divisionalización de actividades, como al efectuar una amplia difusión de sus conocimientos y habilidades y al incentivar económica y profesionalmente sus cometidos. Sin embargo, tampoco se aprecian cambios formales en la condición estatutaria del directivo público, cuyo régimen jurídico permanece, en la mayoría de los países, insuficientemente adaptado a las nuevas responsabilidades que se le atribuyen.

*La sustitución de jerarquías por mercados.* El tercer y último factor es la búsqueda de un estímulo externo a la responsabilidad en la prestación de servicios públicos. Como ya se ha visto el mercado, en su versión competitiva, constituye la verdadera fuerza motriz del desarrollo del management, como última e indiscutible *ratio* de la que se deriva un juicio definitivo de responsabilidad en la gestión.

En la última década, la administración pública ha experimentado un fuerte movimiento de transición hacia el mercado, tanto desde la posición de la oferta como de la demanda. Desde la perspectiva de la oferta, la introducción de las fuerzas del mercado es una modalidad de la clarificación de subsistemas de gestión cuya autonomía se inscribiría en un entorno de competencia económica, bien permaneciendo bajo la titularidad pública o incluyendo su transferencia a la pro-

riedad privada. Desde la perspectiva de la demanda, se busca un mayor equilibrio en las relaciones entre productores y consumidores de servicios públicos, incrementando la influencia de los usuarios en su prestación, mediante la ampliación de sus derechos de elección, información, participación, calidad de servicio y reclamación.

Frente a la retórica política simplista con la que se presentan estas medidas, su resultado real no supone una simple privatización de las responsabilidades públicas, sino una modificación de su forma de ejercicio. La administración se ha visto cada vez más obligada a realizar una gestión indirecta o por terceros en la que el estereotipo de la burocracia productora de servicios sólo sería aplicable a una pequeña parte de la actividad pública. El resto se reemplaza con las configuraciones público-privadas que se juzguen más eficaces en cada momento y situación para ejecutar una función. De nuevo, esta evolución no se ha visto acompañada por cambios normativos en aquéllos sistemas jurídicos construidos sobre una tajante separación entre el régimen administrativo y el privado, provocando una creciente perplejidad sobre el ordenamiento aplicable.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el management como dispositivo institucional para el ejercicio y control de la responsabilidad en los programas de modernización administrativa ofrece respuestas útiles, pero también limitaciones e insuficiencias conceptuales importantes cuando se traslada a la administración pública. Es indiscutible su contribución a la mejora del rendimiento de todas aquellas actividades de gestión autosuficientes y con escasas interrelaciones externas, cuyas medidas de éxito sean estables y puedan identificarse y calcularse con claridad, a través de indicadores cuantitativos internos o de mercado. En estas circunstancias, la contribución de estas medidas al progreso de la administración pública es tan evidente como lo sigue siendo la aplicación de principios burocráticos en aquellos países cuyo estadio de desarrollo administrativo no ha alcanzado el grado suficiente de conformidad legal y estabilidad organizativa.

Sin embargo, la creación de un sistema de responsabilidad que fomente la delimitación y separación de los subsistemas de gestión conlleva serios problemas y riesgos en el entorno público. En primer lugar, se trata de un ejercicio muy complicado en aquellas áreas de actividad donde las fronteras entre política y administración son difíciles de precisar. Esto se demuestra, por ejemplo, con la ambigüedad de los protocolos constitutivos de numerosas agencias británicas que, al no ofrecer pautas claras en este sentido, abren un frente interminable de conflictos entre legitimidad política y gestión. En segundo lugar, la experiencia demuestra la dificultad de estandarizar comportamientos y resultados en servicios donde la actividad pública persigue múltiples objetivos y su verdadero impacto no es fácil de medir; en este sentido, los sistemas de control de gestión resultan de momento demasiado rudimentarios para satisfacer las expectativas que se tienen frente a

ellos. Por último, las disposiciones adoptadas hasta ahora representan la construcción de un nuevo paradigma organizativo aún precario y al margen del sistema jurídico; el desfase entre ambos órdenes representa un factor creciente de inseguridad jurídica y amenaza la satisfacción de valores irrenunciables del sistema público como la igualdad, la participación o la equidad.

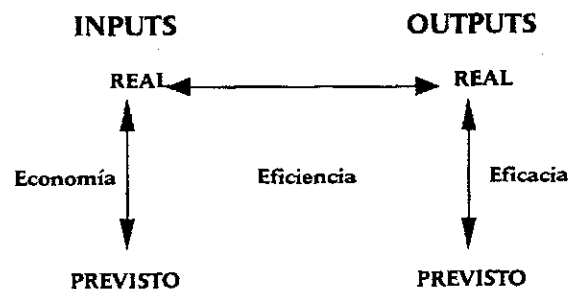
#### *Los valores dominantes en la modernización administrativa*

Para conocer y evaluar el verdadero alcance de la interiorización cultural e ideológica que subyace en los programas de modernización administrativa es necesario profundizar no sólo el marco de responsabilidad en el que se expresa la legitimidad de las funciones directivas o gerenciales, sino también en los valores de racionalidad económica cuya observancia da cobertura a las citadas funciones: la eficiencia y la eficacia (véase Figura 1.1).

Los valores que subyacen en la concepción del management en la modernización administrativa difícilmente pueden ser objeto de una única interpretación. Por una parte, es normal que el sesgo ideológico de los programas se acuse en los valores dominantes. Por otra parte, la modernización administrativa ha experimentado una evolución paulatina en sus valores de referencia, superando la simplicidad e inmadurez de sus conceptos emergentes, poco adecuados para guiar cambios profundos y duraderos.

En una primera etapa, caracterizada por la retórica neoliberal y los fuertes desequilibrios presupuestarios, el panorama de las reformas apareció dominado por el valor de la eficiencia interpretado de forma parcial y grosera para justificar la reducción de efectivos y los recortes en el gasto público. Por lo general, la

**Figura 1.1. Eficiencia y eficacia: valores subyacentes del management**



Fuente: Metcalfe y Richards, 1987b.



eficiencia es una medida que se obtiene de la relación entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos. Así pues, una gestión más eficiente resultará de incrementar los resultados empleando los mismos recursos, de disminuir los recursos para obtener los mismos resultados o de ambas cosas a la vez.

Sin embargo, la aplicación de un concepto aparentemente tan sencillo como éste en el contexto de la administración pública presenta dificultades notables (véanse, entre otros, Moore, 1984; Metcalfe y Richards, 1987b). De un lado, la decisión sobre el camino a seguir para incrementar la eficiencia no puede basarse en criterios puramente técnicos, pues puede verse afectada por consideraciones políticas. De otro lado, es necesario considerar la dificultad, no ya de cuantificar, sino simplemente de definir los resultados de numerosas actividades públicas, lo que colleva el riesgo de identificar los resultados con aquella parte de los mismos que pueden ser objeto de medición cuantitativa. Moore (1984), advirtiendo los riesgos de menospreciar el valor creado por las organizaciones públicas desde la interpretación más común de la eficiencia, señala que este concepto sólo puede aplicarse en el sector público si se formula como "la relación entre costos y valor efectivamente producido".

El concepto de eficiencia presenta además diversas ramificaciones que hacen evidente el carácter reduccionista de su interpretación en las primeras iniciativas de modernización administrativa. Metcalfe y Richards (1987b) distinguen entre la eficiencia técnica (que mide recursos y resultados en términos físicos) y económica (que efectúa una valoración económica); ésta, a su vez, puede separarse en eficiencia distributiva (que busca la óptima distribución de los recursos entre actividades alternativas) y la eficiencia X (dirigida a optimizar la productividad de los recursos empleados en una actividad concreta). La versión de la eficiencia que asumen los programas de modernización es precisamente ésta última, que se traduce en "la reducción de costos, indiferentemente de los resultados" (Gray y Jenkins, 1985, citados por Metcalfe y Richards, 1987b:31).

Así definida, la eficiencia resulta un valor peligroso cuando no existe una medida previa de eficacia. La definición tradicional de la eficacia es el grado en el que se alcanzan los objetivos previstos. Sin embargo, es frecuente que en la administración pública los objetivos no estén definidos, sean múltiples y parcialmente contradictorios o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo. En estas condiciones, el pensamiento organizativo ha recurrido a reformular el concepto de eficacia como la búsqueda de condiciones de fiabilidad y flexibilidad, en las que una noción estricta de eficiencia, basada en la homogeneidad, la estandarización y la eliminación de solapamientos, choca con demandas de diversidad y duplicidad. De ahí, que Metcalfe y Richards (1987b:32) hagan la distinción entre el concepto de *eficiencia operativa*, que se repite invariablemente en los programas de modernización y que es coherente en presencia de objetivos precisos y duraderos, y el concepto de *eficiencia adaptativa* en las circunstancias inversas.

Diversos autores han coincidido en censurar la orientación eficientista de las medidas asociadas con el Reaganismo y el Thatcherismo. En un estudio sobre el alcance de los cambios en sus Estados miembros y su agenda futura, la OCDE (1990), expresa también una valoración negativa de la orientación eficientista dominante en la modernización administrativa. En su opinión, estas medidas, a pesar de ser inicialmente necesarias, pueden producir efectos perjudiciales en el largo plazo, al exacerbar la rigidez de los sistemas de gestión. Frente a esta peligrosa tendencia, se insiste en que las circunstancias económicas, políticas y sociales coinciden en reclamar al sector público una creciente flexibilidad y capacidad de adaptación frente a cambios previsibles e imprevisibles en su entorno.

Sin embargo, también puede advertirse en los últimos años una evolución en los programas de modernización administrativa hacia un repertorio más amplio de valores, que tienden a desplazar a la eficiencia del centro de atención. La propia OCDE (1987) se ha encargado de revelar los progresos de las administraciones occidentales en cuanto a su concepción de las relaciones con los ciudadanos. Incrementar la receptividad de los servicios públicos a las demandas externas es la orientación dominante en las medidas adoptadas en Francia, Suecia y, más recientemente, en el Reino Unido. El marketing estratégico, la calidad total y la gestión de servicios desplazan al taylorismo como la principal fuente de inspiración, tomando prestados sus valores de adaptabilidad, innovación, representación y participación.

En los Estados Unidos, considerando la eclosión de sistemas alternativos para la prestación de servicios públicos que tienen como escenario más innovador a las administraciones estatales y locales (Osborne y Gaebler, 1992), se defiende la aparición de un nuevo paradigma en la gestión de los servicios públicos. Barzeley y Armajani (1992), recapitulando sobre los principios y conceptos que inspiran estos cambios, concluyen que estamos ante la aparición de un paradigma post-burocrático en el diseño institucional de las organizaciones públicas, cuyos valores se contraponen al paradigma burocrático precedente. Entre los valores que caracterizan el nuevo paradigma por oposición al anterior se destacan la calidad de servicio frente a la eficiencia, la producción frente a la administración, el énfasis en la creación de valor frente a la justificación de los costos y la verificación de adhesión a las normas frente al mero control de su aplicación.

### ***El management público como paradigma de gobernabilidad del sistema colectivo***

La limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar

esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. La consecución de resultados en este contexto difícilmente puede lograrse a través de medidas que estimulan "la gestión de la independencia en lugar de la gestión de la interdependencia" (Metcalf y Richards, 1987b:46).

Además, la evolución del sistema público apunta hacia la sofisticación de sus configuraciones y mecanismos de intervención. Con la apertura a las fuerzas del mercado, las configuraciones de los servicios públicos están destinadas a ser más numerosas y complejas, haciendo más abundantes los espacios interorganizativos en los que deben cumplirse las responsabilidades públicas. El papel de la administración se está expandiendo, cambiando sustancialmente sus características, retrocediendo en sus funciones materiales de intervención directa y ampliando sus responsabilidades en la satisfacción indirecta de necesidades sociales. Paralelamente, la preocupación central de la gestión pública se traslada de mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales, a coordinar grupos de organizaciones formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes.

En esta dinámica, las administraciones van a enfrentarse a problemas de gestión para los que el management, tal y como lo conocemos en su desarrollo actual en su doble vertiente de contenido y de sistema de legitimación, no ofrece un paradigma satisfactorio. "Reorganizar el sistema educativo, el sistema sanitario, enfrentarse con los problemas del medio ambiente o liderar la reconversión industrial son problemas de orden muy diferente al de mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales" (Metcalf, 1988:3).

Desde la reflexión sobre las insuficiencias de la concepción convencional del management en la resolución de los problemas colectivos, Metcalf (1988) establece las bases de un paradigma alternativo de management público, elaborado a partir de una aproximación funcional y no subjetiva de lo público. A su juicio, la frontera institucional entre los sectores público y privado aparece cada vez más confusa y cambiante, situándose en lugares distintos en función del criterio jurídico, económico o sociológico que se aplique. Además, dentro de cada sector conviven realidades organizativas muy heterogéneas y a menudo distanciadas por causas que trascienden su tipificación pública o privada, lo que les impide participar de una problemática de gestión común. Una interpretación funcional de lo público supone considerar que la distinción público-privada se corresponde con niveles de análisis interrelacionados, no separados entre sí; lo privado afectaría a la gestión de organizaciones independientes y lo público se relacionaría con la gestión en un sistema multiorganizativo, en el que el conjunto no es simplemente la suma de las partes y donde las acciones racionales individuales pueden producir resultados colectivos irracionales.

Este texto es un producto de la investigación del grupo de trabajo de la Universidad de Zaragoza, dirigido por el profesor Dr. D. Echebarria y M. Mendoza.

El management público se inscribe en una lógica de macroproceso que expresa su diferenciación y complementariedad con el management privado y cuyo ámbito se encarga de delimitar:

*“el management público tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en las que operan las organizaciones en el nivel micro. El management privado se refiere a la manera en que las organizaciones individuales alcanzan sus objetivos dadas las circunstancias de su entorno operativo; esto puede aplicarse tanto a una empresa en el marco de un sector industrial, como a un ministerio compitiendo con otro ministerio en el proceso de elaboración presupuestaria o a una organización no gubernamental que forma parte de un sistema de prestación de servicios públicos.” (Metcalf, 1988:20).*

Desde esta perspectiva, el management público se convierte en un paradigma que ofrece un marco de interpretación y acción a los problemas de integrar el funcionamiento de organizaciones individuales en una lógica colectiva de formulación e implantación de políticas públicas. Es por ello que requiere nuevos contenidos y, sobre todo, un nuevo orden ideológico y cultural cuyos valores e instituciones de responsabilidad difieren básicamente de los que ofrece el management privado. Las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas y deben reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema de estas características. Frente a las instituciones de responsabilidad basadas en la subordinación jerárquica, la naturaleza autónoma e interdependiente de las organizaciones involucradas en el macroproceso obliga al diseño colectivo y voluntario de los esquemas de responsabilidad.

Quedaría por determinar si la expansión conceptual del management público no desborda la perspectiva que otorga a las ciencias del management su singularidad científica. En la construcción de Metcalf (1988), el management público pretende convertirse en un metaparadigma que aspira a integrar aproximaciones más parciales del comportamiento del fenómeno público. Por esta razón competiría con el concepto emergente de gobernabilidad (*governance*), como síntesis omnicompreensiva a través de la que se pretende interpretar la evolución del sistema colectivo hacia la superación de la dicotomía público-privada, por una dinámica de interacción constante entre el Estado y la sociedad (Kooiman, 1988).

## REFERENCIAS

- Barzeley, M. y Armajani, B.J. 1992. *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Eliassen, K. y Kooiman, J. 1987. Introduction. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Gibert, P. 1980. *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. París: Les éditions d'organisation.
- Gibert, P. y Thoening, J.C. 1992. "La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnesie". Comunicación presentada en el 5º Coloquio Internacional de la Revista *Politiques & Management Public* ("La modernisation de la gestion publique"). París, 26 y 27 de marzo.
- Gowler, D. y Legge, K. 1983. The Meaning of Management and the Management of Meaning: A View From Social Antropology. En M.J. Earl, editor. *Perspectives on Management*. Oxford: Oxford University Press
- Gunn, L. 1987. Perspectives on Public Management. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69:3-19.
- Kooiman, J. 1988. "Governance: The Interaction Between Government and Society". Erasmus University, Rotterdam. Documento mimeografiado.
- Mendoza, X. 1990. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa*. Nº 223 (julio-septiembre):261-290.
- Metcalfe, L. 1988. "The Logic of Public Management". European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda. Documento de trabajo.
- Metcalfe, L. 1990. "Public Management: From Imitation to Innovation". European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda. Documento de trabajo.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1987a. Evolving Public Management Cultures. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1987b. *Improving Public Management*. Londres: Sage Publications.
- Moore, M. 1984. "Creating Value in the Public Sector". John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Documento interno.
- Nieto, A. 1976. *La burocracia. El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1987. *L'Administration au service du public*. París: OCDE. Traducción castellana *La administración al servicio del público*. Madrid: INAP; 1989.
- . 1990. The Public Sector: Issues for the 1990s. *Working Papers*. Nº 90. Diciembre. París: OCDE, Department of Economics and Statistics.
- Ohmae, K. 1983. *La mente del estratega*. México: McGraw-Hill.

- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Porter, M. 1980. *Competitive Strategy*. Nueva York: Free Press. Traducción castellana *Estrategia Competitiva*. México: CECSA; 1983.
- Porter, M. 1985. *Competitive Advantage*. Nueva York: Free Press. Traducción castellana *Ventaja Competitiva*. México: CECSA; 1989.
- Prats, J. 1992. La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias. *Papers d'ESADE*. N° 82. Barcelona.
- The Gower Handbook of Management*. 1988. London: Gower Publishing Co.

**BIBLIOGRAFIA**

- Anthony, R. y Young, D. 1988. *Management Control in Nonprofit Organizations*. Homewood, Illinois: Irwin.
- Baldassarre, A. 1982. Lo stato sociale: Una formula in evoluzione. En A. Baldassarre y A.A. Cervati, editores. *Critica dello Stato Sociale*. Bari: Laterza.
- Barea, J. 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 de noviembre.
- Echebarría, L.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.
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA). 1982. *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration/Public Management*. Bruselas: IASIA.
- Kliksberg, B. 1985. *La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral*. Caracas.
- Lozano, J.M. 1991. Els límits de la modernitat per a una comprensió ètica de la gestió pública. *Papers ESADE*. Nº 49. Barcelona.
- Mayntz, R. 1985. *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Mendoza, X. 1989. L'actualitat de la formació a les administracions públiques. *Documents de Formació*. Nº 1. Ayuntamiento de Barcelona.
- Mendoza, X. 1991. Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales. En *Público-privado y bienestar social*. Barcelona: INTRESS.
- Mendoza, X. y Candel, J. 1989. Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo. *Autonomías*. Nº 11. Diciembre. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). 1990a. *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*. Madrid: MAP.
- . 1990b. *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de la actuación de la administración pública*. Madrid: MAP.
- Morrison, P.E. 1985. *How Management in Government Differs from Business*. Boston: Harvard Business School Publishing Division.
- Mueller, D.C. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nieto, A. 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.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1987. *L'Administration au service du public*. Paris: OCDE. Traducción castellana *La administración al servicio del público*. Madrid: INAP; 1989.





---

## CAPITULO 2

### LA GESTION PUBLICA: DE LA IMITACION A LA INNOVACION<sup>1</sup>

Les Metcalfe<sup>2</sup>

#### La gestión pública en los años noventa

Durante los años ochenta la gestión pública se convirtió en un sector en crecimiento (Kapil y Kekkonen, 1990). En la actualidad se observa en todo el mundo una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado. De cualquier manera, para que la gestión pública prospere como sector en crecimiento no podemos limitarnos simplemente a extrapolar el planteamiento que sirvió de base a sus éxitos iniciales, pues están apareciendo problemas nuevos y diferentes para los cuales no tenemos respuestas prefabricadas. Resulta ya preocupante que, por norma general, las soluciones a los problemas de gestión sean más previsibles que los problemas mismos que ésta intenta resolver. La privatización, la subcontratación, la formación de agencias, la creación de mercados internos y el uso de toda una gama de técnicas de gestión específicas son casi un reflejo condicionado ante los problemas de la escasa eficacia de la maquinaria estatal. Es imprescindible y urgente poner en marcha un proceso de revisión, si no queremos que la reforma se reduzca a un proceso autolimitador de utilización de soluciones convencionales de gestión de empresas. Antes de investigar otras posibles soluciones, debemos comprobar que las preguntas claves estén formuladas correctamente. Es preciso revisar el programa de reforma para tener

---

<sup>1</sup> Reproducido con autorización del autor.

<sup>2</sup> Les Metcalfe es profesor de gestión pública y director de investigación en el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) de Maastricht (Holanda). Licenciado en gobierno y economía de la Universidad de Manchester, posteriormente recibió el Master en administración pública de la London School of Economics y el doctorado de la London Business School. Aparte de impartir clases y realizar investigaciones en el área del comportamiento organizacional y de las relaciones gobierno-industria en la London Business School, fue *fellow* del Instituto Internacional de Gestión en Berlín y profesor en la Escuela de Función Pública de Londres. Antes de trabajar en IEAP, trabajó como funcionario en la Unidad de Eficiencia del Primer Ministro Británico. Sus áreas principales de investigación y publicación son la reforma de la gestión pública y los problemas de gobernabilidad que surgen en el contexto de la integración europea. Actualmente investiga la gestión de la reforma Next Steps en Gran Bretaña y la evolución del papel de la Comisión Europea en el desarrollo de la Unión Europea. Ha participado en conferencias, talleres y publicaciones sobre la gestión pública en América Latina, especialmente con la organización hermana del IEAP en Montevideo.