

Vicente Ortún

1993

GESTION PUBLICA

Vicente Ortún Rubio

**CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE
ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO**

Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación BBV

Director del Centro: D. José Manuel González Páramo, Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, de la Universidad Complutense de Madrid.

VICENTE ORTUN RUBIO

Licenciado en Ciencias Empresariales y Master en Dirección de Empresas por ESADE. Master of Science in Industrial Administration por la Universidad de Purdue. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Profesor Titular de Organización de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, de la Universidad Pompeu Fabra y Presidente de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria.

Ha trabajado en Arthur Andersen and Co. Ha sido analista financiero en el Banco Urquijo. Adjunto a la Gerencia en el Hospital de Juan Pablo de Barcelona, Jefe del Gabinete Técnico de la Consejería de Sanidad de la Generalitat de Cataluña y Subdirector General de Planificación en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Ha realizado investigaciones para el Fondo de Investigaciones Sanitarias, Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica y la comisión Fulbright.

Es autor de diversas publicaciones sobre temas de salud y medicina. Entre los mismos destacan el libro *La Economía en Sanidad y Medicina, Instrumentos y limitaciones*, y diversos artículos en revistas especializadas como *Gaceta Sanitaria, Medicina Clínica, Revista de Economía e Información Comercial Española*.

El Programa de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación BBV tiene como objetivo fundamental el fomento de la investigación científica sobre el papel del sector público español, y la difusión de sus resultados para contribuir a mejorar la eficiencia del sector público.

La serie de Documentos del Trabajo del Programa de Estudios sobre Economía Pública dará a conocer aportaciones originales al estudio de la economía política.

Vicente Ortún Rubio

1. Introducción

Gestión pública es gestión con las limitaciones derivadas del carácter público del cometido. Parece una definición pero no lo será hasta que se establezca qué se entiende por "gestión" y qué por "limitaciones derivadas del carácter público del cometido".

Se distinguirá entre gestión como práctica y Gestión como conjunto de disciplinas prestando especial atención al papel de la Economía, que por naturaleza debería integrar gran parte de la Gestión. Una conceptualización clara del ámbito y significado de la gestión ha de referirse necesariamente a la "gestión japonesa" (cuadro 1). La forma de abordar la gestión pública vendrá dada por la manera en que gestión se defina y por la forma de interpretar las limitaciones a la gestión pública.

Dado que, erróneamente, los tres términos que con mayor frecuencia se asocian a la idea de gestión pública son los de "limitación del tamaño del sector público", "privatización", y "desregulación", se analizará por qué estas asociaciones no deben efectuarse ineludiblemente.

Del terreno conceptual se pasa a la reconversión pendiente de la Administración en España destacando peculiaridades y señalando algunos primeros pasos significativos. La investigación aplicada que las Ciencias de la Gestión pública aportan puede facilitar la andadura. De ahí que se revisen cuáles son estas ciencias (cuadro 2) y, más específicamente, qué instrumentos resultan potencialmente útiles para la mejora de las decisiones públicas (cuadro 3).

Ya en el terreno de las políticas para la mejora de la gestión pública se retoman las limitaciones a la gestión pública para aislar las mitigables, falta de incentivos organizativos y falta de incentivos individuales, y agrupar las actuaciones en dos grandes familias, competencia y "nueva" Gestión pública, dirigidas, respectivamente, a los dos grupos de limitaciones mitigables.

Entre las medidas encaminadas a la introducción de una mayor competencia en el sector público destacan la financiación pública con producción privada, el cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la Administración, y el tique moderador. Se detalla asimismo qué es la "nueva" Gestión pública para finalizar con lo que, sin duda, constituye la parte más difícil: implantar el cambio.

2. Gestión

El término gestión está todavía revestido en España de una cierta divinidad en el sentido velleinclanesco. En efecto, "no falta quien se esquite con sobresalto y quien aconseje cordura al oír" la palabra gestión. No falta tampoco quien, conociendo el efecto exorcizador del término, esgrima la gestión, las mejoras en la gestión, como solución inespecífica a problemas que no se saben resolver: la gestión como el residual inexplicable dentro de una solución.

Al igual que ocurre con el término economía, gestión refiere, según el contexto, tanto una práctica (gestión con minúscula) como un conjunto de disciplinas (Gestión con mayúscula).

En tanto que *práctica* la gestión se define de diversas maneras:

1. Creación y mantenimiento de un medio laboral donde los individuos, trabajando en grupos, puedan realizar misiones y objetivos específicos (según un texto tipo, que no modelo, de *Management*¹: el de Koontz et al., 1990).
2. Conseguir que las cosas se hagan a través de las personas (*The Gower Handbook on Management*, 1988, pág. 12).
3. Coordinar y motivar a las personas de una organización para conseguir unos objetivos (Milgrom y Roberts, 1992, pág. 25).

Los médicos gestionan enfermos, los ingenieros proyectos y los directivos organizaciones. Políticos, altos funcionarios y directivos contratados son los gestores públicos.

En cuanto conjunto de *disciplinas*, la Gestión ha sido también caracterizada de múltiples formas. Se reseñan a continuación, y en el mismo orden en que anteriormente han aparecido, las acotaciones de Gestión que, de forma más o menos explícita, realizan los autores de los cuales se han referenciado definiciones de gestión como práctica.

1. Para el ya citado Koontz, en un artículo convertido en clásico, la Gestión está constituida por una jungla de teorías. Más que teorías Koontz refiere enfoques de muy variada entidad: empírico o de casos, de relaciones humanas por la Psicología, de comportamiento grupal por la Psicología social, de Teoría de la

Decisión, de Investigación Operativa, el contingente o situacional del “todo depende” por inexistencia de principios generales, etc.). Y lo de jungla viene, tal vez, más motivado por la confusión que por la diversidad.

2. El *Gower Handbook on Management* clasifica las teorías sobre gestión posteriores a la Segunda Guerra Mundial en cuatro grupos mediante la ubicación sociológica de sus autores:

– Consultores y prácticos que teorizan. Aquí se situarían todos los gurús: Peter Drucker, Kenichi Ohmae, Tom Peters, Michael Porter... que con sus escritos y consultoría superan de forma evidente la prueba del mercado aunque pueda persistir cierta duda sobre su utilidad social².

– Satíricos: Parkinson, Robert Townsend, Antony Jay... Estos autores son bien conocidos fuera de los círculos profesionales³.

– Académicos que investigan sobre funciones gestoras como el marketing (Levitt, Kotler...) o la planificación estratégica (Ansoff), o que bien centran su atención en el comportamiento del trabajador individual y su motivación (Herzberg, McClelland, Maslow...), el comportamiento de los grupos, los factores que influyen en la efectividad o el comportamiento gestor y el liderazgo (Mintzberg)

– Potenciadores de la Investigación Operativa y la Gestión Científica (Simon, Diebold, Weiner...)

3. Para Milgrom y Roberts, que se proclaman autores del primer texto sistemático sobre Organización y Gestión desde el punto de vista del análisis económico, Gestión es Economía. La empresa es un conjunto de contratos. Su organización interna, un conjunto de arreglos entre principales y agentes. Sus relaciones con los competidores, juegos no cooperativos y sus relaciones con proveedores y clientes, juegos cooperativos. Todos estos temas han estado en el centro de la investigación económica durante los últimos quince años. La clave del desarrollo futuro de la Economía en cuestiones de gestión pasa por la relevancia que sea capaz de imprimir a estas investigaciones.

Tamaño falta de acuerdo merece un comentario y un pronunciamiento. El *Gower* refleja escueta y correctamente lo que sociológicamente han sido las teorías sobre Gestión después de la Segunda Guerra Mundial. Sorprende la escasa presencia de economistas: Herbert Simon y Michael Porter. El Nobel Simon aparece por sus conceptualizaciones de la racionalidad limitada y el comportamiento maximizador. Porter por cruzar literal y metafóricamente el río Charles y juntar las tradiciones de la Escuela de Economía de Harvard con las de la Escuela de Gestión.

Esta escasa presencia de la Economía en temas de gestión ha reflejado la falta de progreso en este campo. El artículo seminal de Coase sobre la naturaleza de la empresa ha sido el artículo de Economía más citado durante la década 1976-1986, ¡pero es un artículo de 1937! La situación está cambiando en estos últimos años y así lo atestigua el texto de Milgrom y Roberts y, en castellano, los de Vicente Salas (1987) y Benito Arruñada (1990).

La Microeconomía tiene un papel potencial en gestión comparable como mínimo al que tiene la Macroeconomía en política económica. La Economía debería ser por naturaleza la disciplina integradora de gran parte de la Gestión, pero su olvido de las organizaciones explica su limitado papel actual. La potencialidad existe, debe añadirse la relevancia y ésta, como ya se ha dicho, depende de una elección adecuada de problemas.

Entre Foxbury y los antígenos

En el cuadro I se repasan la mejoras en Gestión introducidas durante el siglo XX y se destaca la actualidad de la “Gestión japonesa”. La relevancia derivada de la elección adecuada de problemas pasa, en parte importante, por entender por qué triunfa el Japón. Hace tiempo que se sabe que las diferencias en el ritmo de aumento de la productividad entre países no provienen tanto de diferencias en eficiencia asignativa o económica (al fin y al cabo existe coincidencia al señalar cuáles son las industrias estratégicas) como de diferencias en eficiencia de gestión. Una misma corporación ha instalado dos fábricas idénticas⁴ y las ha vendido, llaves en mano, a sendas empresas compradoras de dos países distintos; sus producciones han variado fuertemente en cantidad y calidad. No por diferente eficiencia asignativa sino por diferente eficiencia de gestión: absentismo, moral de los trabajadores, interrupciones de la cadena de montaje, tasa de rechazos, etc., explican las diferencias. Hay que traspasar, pues, los recintos de esas dos fábricas, y de las organizaciones en general, para buscar las claves de las diferencias en la evolución de la productividad entre países.

Sólo saltando de espaldas puede competirse en altura. Hasta 1968, cuando Foxbury inicia la técnica, el rodillo era la tecnología correcta. En

¹ En inglés el término correspondiente a gestión es *management*.

² “Un economista toma el té con un gurú de la gestión” (*The Economist*, 3 enero 1992, págs. 97-99) analiza en clave de humor, compatible con la ponderación y el rigor, esta cuestión y, en general, las relaciones entre la Economía y la Gestión.

³ Jay, autor de *Management and Machiavelli*, escribió con J. Lynn el imprescindible *Sí, Ministro* (Ultramar Editores, 1985). En España, la sección *El Papalín General* de la desaparecida revista *La Codorniz* fue un exponente de este tipo de literatura.

⁴ Tan idénticas que cuando las fábricas están vacías sólo puede determinarse el país de ubicación por el idioma que expresa la prohibición de fumar.

la competencia económica global hay que imitar la técnica de quien mejor lo hace: Japón. Saltar rodillo es albanizarse. Si la Gestión japonesa corresponde al foxbury, malas adaptaciones de una buena teoría y una buena práctica pueden provocar incapacidad. Aquí se corre el peligro de que una supuesta teoría de Gestión, charlatana y acientífica, actúe de auténtico antígeno⁵ del cuerpo social, o de una organización en particular, y consiga que el único "título"⁶ en gestión sea el que la concentración de anticuerpos⁷ proporciona.

Indagar en la Gestión japonesa supone estudiar historia, cultura, educación, geografía, política económica tanto como técnicas y valores de gestión. En sentido amplio todo lo anterior es gestión cuando la organización de referencia es un país.

Curiosamente gran parte de los avances realizados por los japoneses en gestión derivan de la aplicación de teorías importadas: las de Taylor⁸, a principios de siglo, y las que desarrollaron Edward Deming y Joseph Juran a partir de los trabajos realizados, en la década de los años treinta, por W. Shewhart y otros en los laboratorios de Western Electric (posteriormente AT&T Bell). El éxito práctico de las teorías exportadas ha propiciado su recuperación.

Cuadro 1. Mejoras en la gestión durante el siglo XX

1. Escuelas clásicas (principios de siglo)

- Principios universales de eficiencia.
- Búsqueda de una organización sin fricción.
- Despegue de la ingeniería industrial.

2. Relaciones humanas (década de los años treinta y siguientes)

- Estudios Hawthorne en Western Electric
- Psicología del trabajo y motivación
- Gestión participativa y enriquecimiento del puesto de trabajo

3. Investigación operativa (década de los años cuarenta y siguientes)

- Necesidades II Guerra Mundial y advenimiento de los ordenadores.
- Modelos cuantitativos para problemas organizativos.

4. Análisis de sistemas (década de los años cincuenta y siguientes)

- Perspectiva cibernética (diseño de sistemas de control).
- Atención a las interacciones dinámicas.

5. Planificación estratégica (décadas de los años sesenta y setenta)

- Diversificación y búsqueda de sinergias.
- Reestructuración de activos.

6. Gestión japonesa

- Sistemas de control de calidad implicando a las personas.
- Enfoques novedosos de la gestión de la producción y los inventarios.

3. Limitaciones a la gestión inherentes al sector público

El Estado es una organización económica a la que se pertenece sin demasiada elección⁹ y que tiene derechos coactivos y responsabilidad para comportarse según la confianza que se le otorga en función de una legitimidad que no se deriva de la propiedad sino del proceso electoral (Stiglitz, 1989). Como consecuencia de esta responsabilidad fiduciaria que rige la administración pública existen importantes restricciones en la discrecionalidad con la que se pueden administrar los recursos. Estas limitaciones a la gestión inherentes a la naturaleza económica del sector público afectan tanto a los recursos humanos como a los restantes aspectos de la gestión.

Respecto a los recursos humanos la profilaxis de rentas políticas (clientelismos y cesantías decimonónicas) ha llevado a unas relaciones de empleo estables; nadie puede ser despedido por razones políticas y difícilmente lo será por vagancia o incompetencia manifiesta. La estructura de incentivos es, por otra parte, poco discriminante del rendimiento o mérito.

En relación a los otros aspectos de la gestión, la división de funciones y la centralización basada en el "principio de la desconfianza" (Nieto, 1984) van mucho más allá de lo que los principios de control interno, generalmente aceptados y aplicados por las empresas, exigen. Al fin y al cabo también en las empresas se presentan los problemas de la relación de agencia suscitados por una eventual diferencia de intereses entre propietarios (ciudadanos en el sector público) y gerentes (políticos y funcionarios en el sector público).

Cierto es que la gestión del sector público es

⁹ Existe una cierta elección como lo muestran algunos movimientos de empresas fuera de ciertos países o la emigración hacia paraísos fiscales de personajes famosos.

¹⁰ En España -1992-³ el número de personas al servicio del sector público asciende -según el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal- a 2,2 millones, y el gasto público representa un 45% del PIB.

compleja dado que sus actividades son muy diversas y su tamaño considerable¹⁰. El sector público español comprende tanto al sector público administrativo (Administración central, propuesta por Estado, Administración institucional y Seguridad Social, más Administración de entes territoriales: Comunidades Autónomas y corporaciones locales) como al sector público empresarial en el que se integran los organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos, los servicios comerciales del Estado, las sociedades estatales, las entidades privadas controladas por el Estado más el sector público empresarial autónómico y local.

En el sector público administrativo la gestión se complica respecto al sector público empresarial por:

- la mayor dificultad para medir rendimientos,
- el control jurisdiccional constante,
- una visibilidad y transparencia de la actuación pública más elevada que la de la actividad privada,
- la multiplicidad de objetivos y
- la mayor ambigüedad de la tecnología (acerca de cómo el Ministerio de Asuntos Exteriores produce "estabilidad en el Mediterráneo", por ejemplo).

Algunas de estas complicaciones (control jurisdiccional, visibilidad y transparencia, multiplicidad de objetivos) constituyen restricciones a las que hay que dar la bienvenida ya que la eficiencia sirve simplemente como instrumento de objetivos sociales superiores, como pueda ser la de-

⁵ Sustancia que introducida en el organismo provoca la formación de anticuerpos.

⁶ Grado, valor, proporción.

⁷ Sustancia específica de la sangre y otros líquidos orgánicos (globulinas) que aparece tras la inyección de elementos extraños (antígenos) sobre los que actúa específicamente: aglutinándolos, destruyéndolos, neutralizándolos o precipitándolos.

⁸ De la traducción al japonés de los *Principles of Scientific Management*, publicada en EEUU en 1911, se vendieron en Japón dos millones de ejemplares.

es ya insostenible, en un país libre y en un estado
funcional, del que se esperaba a los países entrados a la UE
9
(Nieto 13)

mocracia, que ofrezcan una perspectiva de mejora social. La "política" no es un inconveniente a orillar sino una actividad interconectada con la gestión pública: hace falta mejor "política" para una mejor gestión pública y, a su vez, una mejor gestión pública contribuye a una mejor política.

Otras complicaciones de la gestión en el sector público administrativo, en cambio, prefiguran una auténtica agenda de investigación: cómo medir el bienestar y sus distintos componentes, cómo decidir con criterios múltiples, cómo configurar organizaciones que compatibilicen eficiencia y reducción de relaciones jerárquicas, etc.

En última instancia la inespecificidad de los mandatos electorales a los gobiernos y la ausencia de lo que en las empresas representa la cuenta de Resultados obliga a un mayor esfuerzo de investigación ya que se trata de mejorar los mecanismos de elección pública, proporcionar bases sólidas para la elaboración de las principales políticas públicas (industrial, sanitaria, por ejemplo) y formas de organizar y evaluar su efectividad.

4. Gestión pública

Ahora ya se ha establecido qué es gestión y cuáles las limitaciones inherentes al carácter público del cometido. Valga, pues, la definición de gestión pública como gestión con limitaciones derivadas del carácter público del cometido.

En estos momentos del siglo (cuadro I) Gestión pública equivale a "Gestión japonesa" (el foxbury) con las siguientes precisiones:

1. El sistema japonés de gestión ni es único ni novedoso, ni japonés en su concepción (McMillan, 1989). Eso sí, se ha aplicado inicialmente en Japón.
2. Historia y cultura tienen un papel que a menudo se exagera. La prueba definitiva la proporciona la aplicación del sistema japonés de gestión en otros países y su éxito, aunque también haya habido algún fracaso, en culturas distintas¹¹. Así, las fábricas de automóviles instaladas en EEUU durante estos últimos 15 años, como *joint venture* entre estadounidenses y japoneses, muestran productividades más cercanas a las de las fábricas japonesas instaladas en Japón que a las de las fábricas estadounidenses instaladas en Estados Unidos (*The Economist*, 1991).
3. No conviene arremeter indiscriminadamente contra todas las limitaciones de la gestión en el sector público: algunas deben ser investigadas (impacto sobre el bienestar, por ejemplo), otras mejoradas (visibilidad y transparencia), y sólo aquellas que constituyan rémoras del pasado que no sirven al interés común han de modificarse (éstas serán examinadas, más adelante, en la sección *Limitaciones mitigables a la Gestión Pública*).
4. La necesidad de mayor eficiencia refleja el imperativo de la competitividad y lo hace en mayor grado conforme la competitividad internacional se intensifica, pero ello no puede erigir a la eficiencia en criterio rey. Difícilmente la eficiencia generará entusiasmos, adhesiones o manifestaciones espontáneas. En parte es de-

bido a que cuando los objetivos son antisociales la eficiencia adquiere malas connotaciones¹². Y en otra parte debido a:

... cómo se aplica este término. Porque eficiencia no sólo significa el mayor beneficio dado un coste; en realidad significa los mayores beneficios medibles dados los costes medibles... La eficiencia se termina asociando con factores susceptibles de medición. Y esto tiene tres grandes consecuencias:

- i. Ya que los costes normalmente son más fáciles de medir que los beneficios, la eficiencia muy a menudo se limita a la reducción de costes.
- ii. Ya que los costes económicos normalmente son más fáciles de medir que los beneficios sociales, la eficiencia tiende con demasiada frecuencia a aumentar los costes sociales, considerados como "externalidades".
- iii. Ya que los beneficios económicos son normalmente más fáciles de medir que los beneficios sociales, la eficiencia con demasiada frecuencia lleva a la organización a una moralidad desde el punto de vista económico que puede implicar una inmoralidad desde el punto de vista social (Mintzberg, 1992, pág. 320).

5. La gestión pública no tiene por qué limitarse a dar respuesta a la crisis del Estado del Bienestar ya que imbricada en esta crisis está la crisis de legitimación del Estado y de la acción política en momentos en que pierden vigencia y credibilidad las legitimaciones tradicionales que habían operado hasta ahora (Lozano, 1991).

Puede establecerse ya, por tanto, que gestión pública no ha de identificarse forzosamente ni con reducción del tamaño del sector público ni con privatizaciones ni con desregulación, tal vez los tres términos que con mayor frecuencia se asocian a la idea de gestión pública, confiriendo

antigenicidad evitable al necesario camino hacia el foxbury.

El tamaño del sector público ha de responder a preferencias sociales. El análisis coste-beneficio permite identificar con precisión el punto de eficiencia samuelsoniano para bienes y servicios públicos, aquel en el cual la suma de las valoraciones marginales de todos los ciudadanos usuarios de un servicio público iguala el coste marginal agregado. Otra forma de juzgar el tamaño del sector público es mediante el teorema del votante mediano (de Hotelling) que, bajo ciertas hipótesis, predice el dominio social de las preferencias del votante mediano. Estas preferencias no coinciden necesariamente con la del punto samuelsoniano, pero tampoco parecen darse desviaciones sistemáticas hacia el consumo excesivo o hacia el consumo insuficiente (tamaño excesivo/tamaño insuficiente del sector público). Existen, por otra parte, abundantes teorías acerca del comportamiento del sector público que postulan tamaño excesivo a partir de la posición potencialmente monopolista del sector público. Su comentario rebasa el ámbito de este trabajo y no arrojaría luz especial a un asunto que es fundamentalmente empírico y que debe solventarse en el campo de la contrastación de hipótesis derivadas de las teorías de la burocracia y en el de la discusión de la suficiencia de los mecanismos políticos de control sobre el sector público. El problema de gestión pública será, en todo caso, el de mejorar los mecanismos de elección pública, nunca el de suplantarlos.

Tanto las empresas públicas (nacionalización/privatización a debate) como la regulación com- parten:

— una racionalidad económica común (solucionar fallos del mercado),

¹² "...vonce ze rockets are up, who cares vere zey come down! Zat's not my department", dice Werner von Braun. Canción de Tom Lehner citada por Artells, 1991. (Una vez lanzados los cohetes a quién le importa dónde caen; ése no es mi departamento.)

— la intención de preservar intereses sociales declarables (seguridad nacional, equidad), y

— la de responder a intereses privados, no declarables, de los grupos de presión.

La cuestión de la *privatización* puede quedar perfectamente *al margen* si se acepta que el grado de competencia en el mercado de productos y servicios y la efectividad de la política reguladora repercuten probablemente más en el comportamiento económico que la titularidad, pública o privada, *per se* (Kay y Thompson 1986, Dunsire et al., 1988; OCDE, 1990a).

Es difícil valorar los efectos de las privatizaciones en el comportamiento económico por el escaso tiempo transcurrido desde que, en la década pasada, se produjeron un número importante de privatizaciones en los países de la OCDE. En algunos casos los resultados a corto plazo de la privatización han sido decepcionantes en términos de mejora de eficiencia en las empresas afectadas y de aumento en el excedente del consumidor. Ello parece estar relacionado con el mantenimiento del poder de mercado del organismo privatizado. Esta evidencia respalda la hipótesis de que el determinante crucial del éxito económico de las privatizaciones radica en la competencia, no en la propiedad (OCDE, 1990a).

Finalmente, también la *desregulación* puede soslayarse de la discusión sobre gestión pública. Durante la década pasada se produjeron importantes movimientos desregularizadores; más en Estados Unidos, Canadá y Reino Unido que en la Europa continental. La experiencia estadounidense reciente ha desacreditado el mito desregular (por ejemplo, en materias bancarias y de tráfico aéreo) basado en una filosofía del *laissez faire* que idealiza el mercado y considera las políticas industrial y comercial inefectivas. Otra enseñanza de la “gestión japonesa” viene dada por la consideración de la competencia como instrumento, no como finalidad. En una realidad mun-

dial donde los conceptos relevantes son los de economías de escala y de gama, el desarrollo tecnológico y los costes de entrada en —y salida de— un sector industrial, la “desregulación” no puede equivaler al mero mantenimiento de un marco competitivo idealizado. Desregular implica regular la competencia pero tratando la competencia como un medio, no como un fin en sí, como el creciente protagonismo de las políticas industriales estratégicas demuestra. Ni las ventajas de la competencia perfecta ni las teorías del libre comercio basadas en la ventaja comparativa han desaparecido, pero “ya no son lo que eran” (Krugman, 1987).

En relación a la situación española, con neutralidad crítica en las cuestiones de *privatización* y expectativas de cambios en los contenidos de la *regulación* (la disminución del poder monopolístico de ciertos servicios prevista en el Plan de Convergencia, otro tipo de política industrial) pueden suscribirse los dos grupos cualitativos de exigencias que plantea la modernización de la Administración según el documento producido por el Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP, 1991):

1. *El desplazamiento de una Administración de potestades a una Administración prestadora de servicios implica la exigencia de garantizar para todos los ciudadanos (no sólo los que tengan determinado nivel de rentas) el acceso a bienes, servicios y prestaciones fundamentales como la educación, sanidad, vivienda, protección de desempleo o atenciones a partir del momento de la jubilación. Para ello, más que ir a una delimitación de las competencias de cada unidad, debe irse a una definición de los servicios que deban prestarse.*

2. *La prestación de todos esos servicios de acuerdo con el principio de eficacia (para cumplir sus objetivos sociales) y eficiencia (para economizar costes, que posibiliten aumentar las prestaciones incluidas en un servicio determinado u ofrecer nuevos servicios con los recursos disponibles).*

Una 5. Reversión pendiente y primeros pasos

Para dimensionar la importancia de la eficiencia en la gestión del gasto público conviene recordar que recursos equivalentes a la mitad de la renta del país se asignan (incluyendo las empresas públicas) a través de procesos políticos ajenos al mercado. De esa mitad, un 50 % de dichos recursos —gasto público— cabe imputarlo a lo que el Sistema de Estadísticas Europeas de Protección Social (SEEPROS) identifica como gasto social. A su vez, dentro de éste, dos terceras partes corresponden a prestaciones monetarias para el mantenimiento de la renta (pensiones, subsidios, etc.), respondiendo la tercera parte restante a servicios suministrados en especie, de entre los que la sanidad representa sus dos terceras partes.

El problema de la eficiencia del sector público afecta a las funciones distributiva, estabilizadora y asignativa del Estado, pero es en esta última donde adquiere mayor importancia, tanto respecto a bienes públicos como respecto a bienes privados, tutelares o no. La proximidad del Mercado Unico, el impacto del sector público en la competitividad de un país —aunque solo fuera por los bienes y servicios que produce¹³—, las crecientes demandas de servicios por una población más compleja y heterogénea, y las cada vez menores posibilidades de aumentar los ingresos públicos, hacen que la atención se oriente hacia el análisis de la gestión de los recursos públicos, sin las inferencias privatizadoras que solían acompañar tal análisis; el argumento lógico que permanece es el de la necesidad de instrumentar mecanismos de asignación que mejoren la utilización de dichos recursos y que asuman como

¹³ La producción pública de servicios representa en los países de la OCDE una sexta parte del Producto Nacional Bruto. Por tanto, una mejora del 10 % en la productividad del sector público elevaría el PNB en más de un 1.5 %.

¹⁴ Subsiste la concepción del procedimiento como instrumento de garantía del administrado frente a la ilegalidad de la Administración y de ésta frente a los abusos de los administrados.

no ética la ineficiencia probada (López Casanovas, 1988).

El mal funcionamiento de la Administración en España es visto en el exterior como un claro elemento diferenciador de este país en relación con otros países europeos. La gestión pública en España es, en realidad y en la mayoría de los casos, mera administración burocrática, y el gestor público un experto en el laberinto normativo y procedimental (Martín Fdez., 1985). Este diagnóstico es compartido por el Ministerio para las Administraciones Públicas en una reciente publicación (MAP, 1991) donde se realiza un cuidadoso análisis de la Administración del Estado y se destacan los siguientes problemas funcionales:

1. La falta de responsabilidad de los gestores; éstos son ejecutores de procedimientos¹⁴.
2. La insuficiente autonomía de gestión por cruces y solapamientos de funciones y competencias.
3. La multiplicación de controles previos de carácter formal.

La organización del sector público, y más específicamente la del Estado, se ha adaptado marginalmente a las nuevas funciones de éste. Las reglas substituyen a la gestión. Existe una tensión evidente entre control de legalidad y lucha contra cualquier atisbo de discrecionalidad, por una parte, y flexibilidad de gestión, por otra.

De alguna forma el cambio de enfoque desde una perspectiva basada en la legitimidad y legalidad de la actuación (¿quién es el órgano competente?, ¿cuál el procedimiento aplicable?) a una

perspectiva centrada en resultados y técnicas que permitan mejorarlos se está produciendo con retraso en nuestro país. Las preocupaciones de la transición a la democracia y del desarrollo constitucional en un Estado de Autonomías pueden tal vez explicar la primacía —en gestión pública— de las cuestiones políticas y jurídico-institucionales sobre las económicas.

Cabe notar, no obstante, la informatización —no siempre acertada— de la Administración, los intentos de constitución de ventanillas únicas, la mejor accesibilidad de algunos servicios, las creaciones institucionales para atender quejas y reclamaciones aparte de la vía judicial (Defensor del Pueblo, *Sindic de Greuges...*), incluso el predominio de economistas en el Gobierno. Algo se mueve en la práctica¹⁵. No obstante, la modernización de la gestión pública se ha centrado fundamentalmente en el instrumento presupuestario: su elaboración, gestión y control. La valoración de la reforma presupuestaria de los años ochenta indica que no ha tenido un impacto relevante: siguen primando los criterios administrativos y legales frente a los de eficacia y eficiencia en el comportamiento del gestor público (Zapico, 1988).

Recientemente, el Gobierno se ha comprometido a mejorar 204 servicios públicos en 1992 dentro del Plan de Modernización del Estado. Constituyen reformas posibles que en su momento deberán evaluarse.

Los economistas, por su parte, refuerzan su interés por la gestión pública como los recientes artículos de Albi, Lasheras y Ruiz-Huerta, y Vergés (todos ellos aparecidos en 1992) atestiguan.

¹⁵ El problema estriba siempre en determinar si el ritmo de cambio resulta suficiente, lo que exige contestar a la pregunta “¿qué hubiera pasado si...?”. En términos kunderianos la vida de un individuo o de una sociedad es un experimento sin repetición. Estadísticamente, en cambio, puede contestarse la pregunta siempre que se sepan controlar las variables potencialmente explicativas. Este ajuste puede realizarse a posteriori analizando los experimentos naturales (¿se redujo el consumo innecesario de medicamentos tras las subidas del tique moderador?) pero también a priori si las medidas de gestión pública se ensayan en “mercados de prueba”.

Documentación Administrativa ha dedicado recientemente sendos monográficos a “Técnicas gerenciales en la Administración Pública” (número 223), coordinado por Javier Valero, y a “Políticas públicas y organización administrativa” (números 224-225), coordinado por Joan Subirats. *Revista Econòmica de Catalunya* dedicó asimismo el monográfico de su último número de 1991, el 11, a “La racionalidad en el sector público: Hacia un nuevo modelo sanitario”. No se reseñarán aquí las numerosas y valiosas aportaciones, teóricas y prácticas, que en años recientes se ha efectuado en gestión pública de servicios sanitarios, tal vez el servicio público que, por importancia presupuestaria y tradición científica, es objeto de mayor indagación y experimentación.

Finalmente, la Universidad ofrece desde el curso 1991-92 la diplomatura de Administración y Gestión Pública. Claro que, en junio de 1992, sólo 28 artículos aparecían bajo el descriptor “gestión pública” en la base bibliográfica ISOC (soporte CD-ROM). Pocos de los 28, además, versaban sobre gestión pública. Mayor riqueza ofrece la literatura económica pero ésta suele adoptar una perspectiva agregada: faltan estudios microeconómicos que reflejen la toma de decisiones en el sector público.

Experiencia internacional

Según la OCDE (1990) las técnicas de gestión pública han mostrado su utilidad de forma contradictoria y, en ningún caso, espectacular como la experiencia de Estados Unidos y Suecia durante las dos últimas décadas muestra. Tanto EEUU como Suecia han dedicado muchos es-

fuerzos al difícil problema de medición del producto del sector público: En EEUU el producto anual por empleado público federal aumentó a un promedio anual del 1,5% en el periodo 1967-1987, mientras que en Suecia la productividad por empleado en el conjunto del sector público cayó a un promedio anual del 1,5% durante la década de los años setenta. *The Economist* (1992), en cambio, valora de forma positiva los cambios habidos en la gestión pública de la Seguridad Social, la Educación, la Sanidad, la Policía y los Servicios Generales en el Reino Unido.

En España, está por demostrar la validez de técnicas de gestión que se han ensayado en otros países. Debe comprobarse cómo se adaptan a una situación de poca tradición democrática, mucho secretismo en el proceso decisonal y con presencia camuflada de intereses sociales (Subirats, 1989).

El comité de Gestión Pública de la OCDE (1990b) publicó un informe sobre las iniciativas en gestión pública llevadas a cabo por los países miembros, que actualizó al siguiente año (OCDE, 1991). Con ellos se obtiene información acerca de lo que distintos gobiernos llevan, o pretenden llevar, a cabo pero no evaluación de resultados.

6. Ciencias de la Gestión pública

Las Ciencias de la Gestión pública serán aquellas que con sus aplicaciones puedan contribuir a la mejora de la misma. Se tratará de investigación aplicada, muy orientada a la resolución de problemas. El carácter aplicado hará que los resultados sean muy específicos y carezcan de la validez externa precisa para extrapolar sus resultados a otros países. Estas Ciencias de la Gestión pública han venido conociéndose con el nombre de *Public Administration* en EEUU y de *Ciencia de la Administración* en Europa. Entre sus ingredientes interdisciplinarios figura el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología, la Antro-

pología, la Investigación Operativa, la Economía y la Gestión de Organizaciones. Tradicionalmente han sido el Derecho y la Ciencia Política las disciplinas que más han patrimonializado el campo de la Administración Pública bajo los prismas de la ejecución de la ley (Derecho) y del poder (Ciencia Política).

La investigación en estas ciencias ha contribuido a ensanchar el conocimiento útil para la adopción de mejores decisiones públicas (sobre el desempleo, las drogas ilegales, o la delincuencia). Chelimsky (1991) proporciona numerosos ejemplos de investigaciones utilizadas por los gestores públicos (fundamentalmente por el poder Ejecutivo, pero también por el Legislativo y el Judicial) para el establecimiento de políticas públicas, para el desarrollo de programas, y para el seguimiento y evaluación de los mismos. Naturalmente, disponer de un conocimiento no es sinónimo de aplicación del mismo.

Para clasificar de alguna manera los instrumentos más específicos disponibles para una mejor gestión pública se utilizará una modificación del esquema que Simon (1982) aplica a las decisiones.

La decisión constituye un proceso que, interpretado ampliamente, es sinónimo de gerencia. Este proceso de adopción de decisiones tiene cuatro fases:

1. Inteligencia: búsqueda de ocasiones para tomar una decisión. Es laboriosa y ocupa gran parte del tiempo de los directivos.
2. Diseño: elaboración y desarrollo de los posibles cursos de acción. Fase todavía más laboriosa que la de inteligencia.
3. Elección: entre alternativas elaboradas respecto a un problema ya identificado en función de sus consecuencias.
4. Revisión: evaluación de las decisiones efectuadas.

También se empleará la distinción de Simon entre decisiones programadas y no programadas, en el sentido informático del término, recordando que se trata de extremos. Las decisiones de la vida real tienen ambos componentes: se clasificarán en una u otra categoría según sea el componente que predomina. La decisión de otorgar un crédito por un banco o de selección de un empleado se realizan con frecuencia y constituyen una rutina que puede programarse incluso en su totalidad. No obstante, posiblemente se preferirá dejar un espacio a la intuición y a las impresiones personales, lo que proporcionará el ingrediente "no programable" a la decisión sin que ésta altere su esencia programable.

Por otra parte las técnicas y disciplinas que pueden servir de ayuda a la decisión pública pueden clasificarse como tradicionales y modernas. Mezclando ambos criterios (programable/no programable, tradicional/moderna) resulta el cuadro 3, cuyos componentes se glosan a continuación.

Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo, base de la cultura de la Administración pública, establece modos y procedimientos para aplicar las normas jurídicas y las formas de remediar las infracciones de la normativa que se cometan en la ejecución de las normas jurídicas. Contempla la Administración Pública como un conjunto de órganos y personas que tienen encomendada la labor de aplicar normas jurídicas. El principio de legalidad constituye el valor a preservar y el criterio de control sobre la actividad de la Administración (Subirats, 1991). El Derecho Administrativo trata de equilibrar la capacidad de coerción de los poderes públicos con las garantías de los ciudadanos ante un posible abuso de poder por parte de la Administración Pública. Esta concepción predominantemente garantista y procedimental, celosamente custodiada por los servicios jurídicos y la Intervención, choca con la orientación hacia los

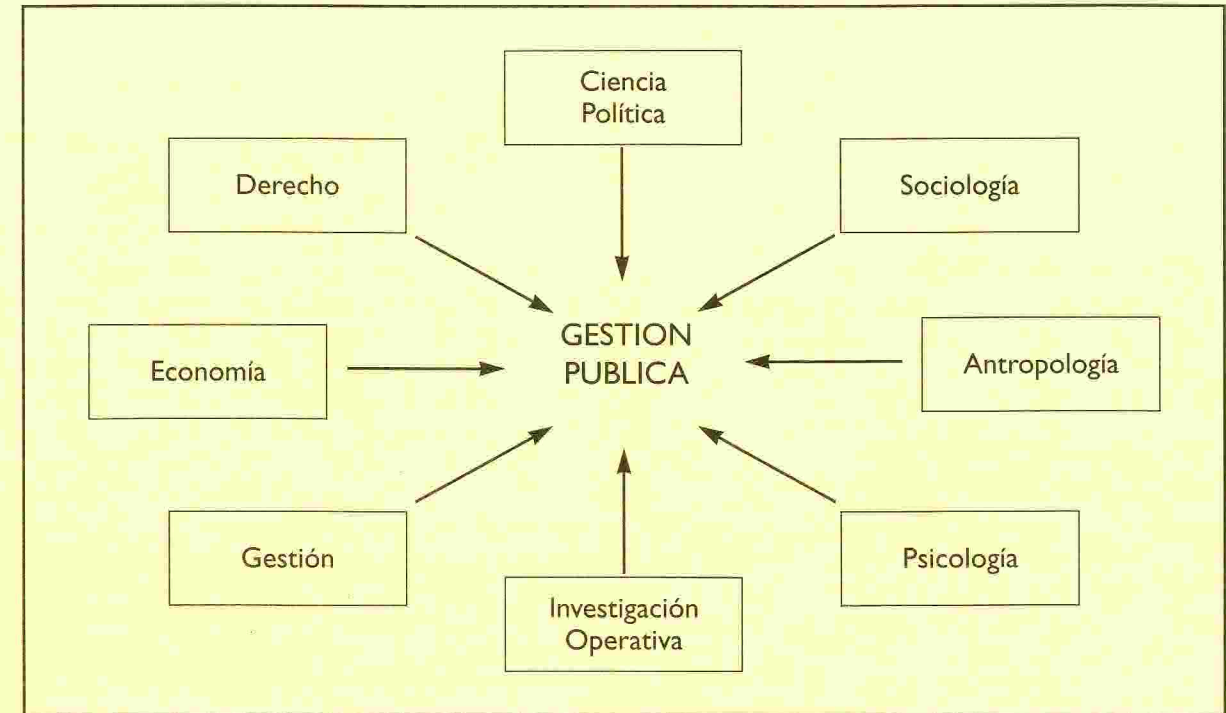
resultados que cabe esperar de la Administración Pública. Los profesionales del Derecho más conscientes de los cambios del papel del Estado en la sociedad intentan combinar el criterio garantista básico con una mayor orientación al resultado. Así, en la literatura académica se observa cómo los juristas, guardianes de la vieja legitimidad, tienden puentes hacia la nueva legitimidad basada en la eficiencia:

La intervención del Estado en la economía se justifica fundamentalmente por la capacidad de su administración estatal de ofrecer unos servicios públicos adecuados. A la legitimación por la legalidad se añade la legitimación por la eficacia. Lo que importa además es que la administración ofrezca el máximo bienestar con el mínimo coste posible. Y las demandas de gestión eficiente, de reforma de la administración, suponen la posibilidad de legitimar la actividad administrativa por caminos distintos a los tradicionales (Calsamiglia, 1989).

Formación

Puede conseguirse mayor calidad gestora entrenando a las personas en las habilidades requeridas. Una primera dificultad consiste en definir cuáles son las habilidades requeridas. Para ello no sirven las definiciones apriorísticas de gestión sino la observación de la realidad. Clásico en este campo es el artículo de Mintzberg (1975) y sus directivos ocupados superficialmente en múltiples tareas, caracterizadas por su brevedad y fragmentación, con un gran uso de la comunicación verbal, ingrediente esencial de las decisiones. Establecidas cuáles son las habilidades que un gestor público requiere (¿negociar?, ¿establecer redes de información?) queda la cuestión de cuál es el lugar más apropiado para adquirirlas. En Japón y Alemania a la universidad corresponde la formación básica para la gestión (facilitar las capacidades de captar información, de aprender y de relacionarse con los demás) y al lugar del trabajo la específica de cada situación con la dosis precisa de formación continuada.

Cuadro 2. Las ciencias de la gestión pública



Cuadro 3. Técnicas de ayuda a la decisión pública

	Tradicionales	Modernas
DECISION PROGRAMADA	Derecho Administrativo	Investigación operativa Simulaciones Teoría de la Elección Social Teoría de la Elección Pública Teoría de la Decisión Teoría de Juegos Evaluación económica
DECISION NO PROGRAMADA	Formación Selección de los mejores Protección actividad no inmediata	Inteligencia artificial Heurística

Selección de los mejores

Sigue siendo, probablemente, la técnica más utilizada para la mejora de las decisiones no programadas. El haberlo hecho bien en el pasado constituye la mejor señal predictora de gestionar bien en el futuro, como quienes recurren a las empresas de “cazatalentos” conocen. La movilidad de directivos entre los sectores público y privado, en ambos sentidos, reforzaría las señales del mercado para el establecimiento de sueldos¹⁶, ayudaría a despejar sospechas de rentas de monopolio en puestos públicos, y permitiría —mediante asignación aleatoria de perfiles— establecer qué tipo de directivos es más efectivo¹⁷.

Protección actividad no inmediata

Procurar que lo urgente no impida la realización de lo importante aislando tiempo o grupos de individuos (Departamento de I+D, Marketing) de las presiones consuetudinarias.

Investigación operativa

Aplicación de métodos científicos a los problemas de gestión de grandes organizaciones. Lo peculiar de la investigación operativa es la modelización del sistema. Se ha aplicado a problemas de asignación (optimización, maximización o minimización, de una función objetivo con unas restricciones), problemas de colas (donde se trata

¹⁶ El concepto “sueldo de mercado” se esgrime ya en España aunque en ocasiones con un entendimiento parcial del mismo. La cultura económica no llega siempre a la comprensión de que no basta pagar sueldo de mercado para que las condiciones económicas de trabajo sean de mercado. Hace falta también que el nombrado provenga del mercado. A esta última exigencia se añade, de momento, el requisito de *nihil obstat* político previo en el caso de selección de gerentes de burocracias profesionales públicas donde el éxito del gerente depende de su capacidad de mediación entre la organización y su entorno, fundamentalmente político.

¹⁷ La contratación inicial de directivos en el sector público, relativamente masiva, sin clara idea acerca de qué perfil encaja mejor brinda una condición ideal para ensayar con diversos perfiles de directivos (“privados”, “Técnicos de Adm. civil” y profesionales no directivos, por ejemplo). Se asignan aleatoriamente a los puestos que se pretenden cubrir, y se observa posteriormente si se producen diferencias significativas en rendimiento.

de encontrar el equilibrio entre los beneficios y los costes de un servicio mejor: peajes, cajeros supermercado, empleados mostrador DNI o carnet de conducir...), gestión de inventarios y control de la producción entre otros.

Simulaciones

Modelización de procesos estocásticos que proporcionan soluciones para problemas analíticamente difíciles o intratables. Unos programas de ordenador representan el problema y se experimenta con distintas variables de control. Las simulaciones pueden ser más rápidas que la realidad (en economía, gestión y astrofísica), como en la realidad (simulación del vuelo de un avión para adiestrar pilotos) o más lentas que la realidad (detonación de un arma nuclear).

La Teoría de la Elección Social

Iniciada en su forma moderna por Arrow, trata de la relación entre los individuos y la sociedad. En particular se ocupa de la búsqueda del óptimo social a través de la agregación de preferencias individuales y de la formulación de funciones agregadas de bienestar social. El ejercicio de esta agregación puede tomar formas muy diversas en función de lo que se esté agregando (intereses materiales o juicios morales, por ejemplo) y de lo que se pretenda derivar de la agregación (una medida de bienestar social o una

decisión pública). Sen (1986) constituye la referencia clave, además de Arrow, en la Teoría de la Elección Social.

La Teoría de la Elección Pública

Iniciada en su forma moderna por Black (1958), consiste esencialmente en la utilización del instrumental económico para tratar los problemas tradicionales de la ciencia política. Es el análisis económico de la política, facilitado por la consideración de políticos, burócratas y votantes como sujetos que, fundamentalmente, tratan de maximizar su bienestar individual. El mayor impulso a la Teoría de la Elección Pública fue proporcionado por Buchanan y Tullock (1962). Un buen tratamiento de la misma puede hallarse en Mueller (1989).

La Teoría de la Decisión

La Teoría de la Decisión se ocupa de las decisiones individuales en condiciones de incertidumbre. Cuando la incertidumbre proviene de un agente de intenciones neutras, referido genéricamente como naturaleza, se habla del núcleo de la teoría de la decisión individual en condiciones de incertidumbre: las decisiones frente a la naturaleza.

En otras ocasiones la incertidumbre proviene de no saber con certeza cuál va a ser el comportamiento de otro agente, generalmente no neutral sino antagónico, de cuya decisión dependen las consecuencias de las decisiones propias: Teoría de los Juegos.

Evaluación económica

Las funciones estatales de asignación (para afectar precios relativos y/o asignar recursos por razones de eficiencia económica) y de distribución (por razones de equidad) son típicamente

tributarias del análisis coste-beneficio. Este permite valorar las decisiones públicas en cuanto a eficiencia asignativa mediante la aplicación del principio básico de beneficios sociales actualizados superiores a costes sociales actualizados. Las consideraciones de equidad pueden asimismo introducirse en el análisis coste-beneficio comparando la eficiencia redistributiva del proyecto sometido a consideración con el programa más eficiente para redistribuir recursos de que disponga una sociedad.

El principio básico de la evaluación económica, el principio de Kaldor-Hicks, establece que un programa público produce beneficios sociales netos si los que resultan beneficiados del mismo pueden compensar a los que pierden y a pesar de ello mejorar su situación.

Heurística (arte de inventar)

Ayuda a la decisión en la cual no puede determinarse si la solución es la mejor de todas. Adecuada para situaciones con información limitada a las que no puede aplicarse alguna técnica de optimización matemática.

Inteligencia artificial

Recreación de la inteligencia humana en los ordenadores. Trata de elaborar instrumentos útiles, el diseño de los cuales está inspirado por la mente humana (bien por observación del razonamiento de las personas, bien mediante lógica formal, bien estableciendo redes de “neuronas” artificiales). Los mayores avances se han producido en el conocimiento de la visión y la audición humana y en el desarrollo de sistemas expertos. Los sistemas expertos son programas de ordenador que capturan el conocimiento humano, tienen mucha fiabilidad pero no pueden trabajar en lugar de las personas, sino al lado de éstas. No supondrán, por tanto, mejoras de la productividad aparente.

7. Dos familias de limitaciones mitigables a la gestión pública

Como ya se ha visto, la ineficiencia de la producción pública —cuando y donde se produce: no hay que darla por supuesta— no se deriva tanto de la caracterización jurídica del propietario —público o privado— como de la falta de incentivos tanto organizativos como individuales (Kay y Thompson, 1986; Dunsire et al., 1988; OCDE, 1990a).

La *falta de incentivos organizativos* está ocasionada, en gran parte, por la ausencia de competencia, que impide comparaciones, del hecho de que el consumidor no pague directamente el servicio que recibe, y de la imposibilidad de quiebra.

La *falta de incentivos individuales* se deriva de la dificultad de que trabajadores y profesionales del sector público puedan apropiarse de una parte del excedente que con su mayor esfuerzo generen y de la práctica imposibilidad de ser despedidos.

8. Dos familias de soluciones

8.1. Competencia

Aunque la prescripción de competencia peca en ocasiones de evangelista (creyentes comprometidos que predicán la virtud teológica de la competencia frente al pecado capital del monopolio) no deja de ser cierto que su viabilidad y efectividad puede ser evaluada.

La información transmitida por los precios en el mercado y la mano visible de las organizaciones constituyen las dos formas puras de coordinar la actividad humana (asignar recursos). En la realidad se encuentran formas intermedias: mercados que funcionan como organizaciones y organizaciones que funcionan como mercados.

Gestionar una organización supone fundamentalmente realizar las tareas de coordinación e in-

centivación que lleva a cabo automáticamente el mercado. De la misma manera que dentro de una organización caben mecanismos de mercado (establecimiento de precios de transferencia entre divisiones), una organización pública puede emplear para algunas actividades el mecanismo del mercado: la competencia basada en precios (la no basada en precios, sino en poder, influencia, prestigio, tamaño del presupuesto, prebendas, etc., siempre ha existido).

Pero antes de caer en panegíricos desahogados del mercado, que en formulaciones muy generales constituyen una auténtica huida hacia adelante, conviene recordar la prudencia de Mao cuando, preguntado sobre el impacto de la Revolución francesa en el mundo, consideraba que era prematuro opinar. Viene ello a cuento de la extendida interpretación parcial del fracaso de los países del Este de Europa como el triunfo de la libre empresa. Libre empresa/mercado y sector público no representan formulaciones dicotómicas. Lo que ha triunfado es el equilibrio entre ambos extremos. No entender las razones del éxito puede desequilibrar los países occidentales. En palabras de Mintzberg (1991) :

Cuando Adam Smith escribió sobre la libertad del cervecero y del panadero, no tenía en la mente Anheuser-Busch o Ralston Purina. Estas organizaciones son jerarquías burocráticas, no democracias, estructuradas para conseguir el control centralizado a través de la planificación sistemática de sus estrategias. En este sentido se asemejan a los estados comunistas, excepto en que, libres del control económico del gobierno pero no de la competencia, son capaces de proporcionar bienes y servicios de forma eficiente. No puede aplicarse lo mismo a su comportamiento social, que ha de reglamentarse si se quiere mantener la libertad de las personas afectadas por ellas... En el límite, la libertad de la empresa no difiere de la "democracia del proletariado": ambas usurpan la libertad de la gente corriente en favor de una élite arbitrariamente privilegiada.

o de Salas (1991):

La jerarquía continúa siendo el modo de organización dominante en nuestra sociedad y aquellos que piensen que constituye un avance social eliminarla, o al menos reducirla, no pueden quedar satisfechos con la desaparición de las economías socialistas planificadas.

Establecidas las notas de caución procede considerar las formas para la introducción de una mayor competencia en el sector público (OCDE, 1990a; Metcalfe y Richards, 1989):

- financiación pública y producción privada,
- el cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la Administración,
- el tique moderador,
- otras: compras competitivas y concesiones.

Financiación pública y producción privada

Los conciertos, o compra externa de bienes y servicios antes producidos por el sector público, constituyen el instrumento rey para una introducción de la competencia en el sector público. Este mantiene las potestades reguladoras y financieras, y compra al mejor oferente público o privado. Es la clásica distinción entre financiación (provisión en terminología hacendística) y producción. Aquí es donde se proclama puede hallarse la clave de una eventual redefinición del sector público en las economías occidentales (López Casasnovas, 1991).

La fórmula "financiación pública y producción privada" recoge también el supuesto de competencia interna dentro del sector público que aunque mantenga producciones propias las pasa a

ejercer en régimen no monopolístico. Pueden competir productores públicos entre sí y/o con otros productores privados. El ámbito de aplicación suele considerar bienes privados preferentes o de mérito (como educación y sanidad) y bienes públicos (protección civil, conservación medioambiental, etc.).

Para que los conciertos sean beneficiosos es preciso que, primero, el mercado sea suficientemente competitivo, segundo, que los costes de transacción (elaboración y supervisión de contratos) no superen a los beneficios de la concertación, y tercero, que el sector público sea capaz de recuperar el excedente de los productores en la mayor cuantía posible (Sappington y Stiglitz, 1987). Esta última condición, en particular, rebasa el campo de la economía estrechamente centrada en el intercambio ya que su cumplimiento requiere analizar la distribución del poder entre las partes implicadas (la posibilidad de los controlados de ocupar el aparato de control) y las asimetrías en la información. La concertación no constituye una elección entre dos alternativas extremas —todo o nada— sino una elección de la dosis, en la mejor tradición marginal, adecuada a cada circunstancia.

Con información suficiente y proveedores diversos, la introducción de *vales* puede estimular la competencia y reducir las exigencias de vigilancia de la calidad por parte del sector público. Por otra parte, la elección individual de proveedor genera en sí misma utilidad. En cambio, si la información de los ciudadanos —sobre las características del servicio financiado públicamente y producido en un mercado competitivo— resulta insuficiente, cabe mejorarla en lo que se pueda para mantener la capacidad de elección individual¹⁸. Cuando ya no sea viable mejorar la in-

¹⁸ En intervenciones quirúrgicas frecuentes y programables (no urgentes) la información a los ciudadanos sobre estancia media y porcentajes de mortalidad e infección de diferentes centros facilitaría la elección. No debe darse por supuesto, no obstante, que elegir genera siempre utilidad en sí. En ocasiones, como bien saben los médicos, la utilidad se consigue renunciando a la decisión, delegándola en un agente.

formación, un comprador público que ejerza su poder monopsonístico resulta un intermediario eficaz (con economías de escala y menores costes de administración) para adoptar las decisiones de compra en nombre de los ciudadanos.

Cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la Administración

La teoría de la burocracia de Niskanen aplicable a los centros de gasto discrecional, públicos o privados, se basa en unos funcionarios maximizadores del presupuesto capaces de apropiarse de todo el excedente del consumidor por su mejor información y capacidad de ejercer un cierto poder monopolista sobre el Legislativo. Estos centros funcionan sobre bases presupuestarias y tienen como misión proveer servicios a otros departamentos sin cobrarles por ello. En las empresas son los departamentos de prensa, relaciones públicas, contabilidad, planificación, etcétera. En la Administración Pública los servicios generales, la base burocrática del Estado.

La solución estándar para la ineficiencia asignativa (y en ocasiones también de gestión) que se deriva del problema de Niskanen es la de cobrar un precio por los servicios que se prestan. Para convertirse en un mecanismo eficaz de control de la eficiencia del productor se requiere:

– Que no exista monopolio por parte del vendedor; esto es, que los departamentos clientes puedan elegir entre varias posibilidades para proveerse del producto o servicio, como son: comprarlo internamente, comprarlo fuera de la organización o producirlo internamente.

– Que el departamento cliente pueda emplear los ahorros de fondos para comprar otros recursos.

En una Administración Pública, como la española, con una base burocrática muy hinchada¹⁹, esta eventual acción política adquiere relevancia sobre el papel.

El tique moderador

El tique moderador puede reducir la pérdida de bienestar social derivada de un precio monetario cero en el momento del consumo y aumentar la eficiencia en la medida que el consumidor se vea forzado a comparar beneficios y costes en una decisión de utilización de servicios públicos. La pérdida de bienestar social resulta de suministrar bienes y servicios a unas personas que de los mismos efectúan una valoración que está por debajo del coste de dichos bienes y servicios para la sociedad. El tique moderador, como fracción del coste marginal, disminuye la pérdida de bienestar y la elimina si el precio iguala al coste marginal.

Conviene recordar, no obstante, que en la discusión sobre el tique moderador los conceptos económicos de “consumo excesivo” y “pérdida de bienestar social” han permeado al debate político hasta impregnarlo; se ha perdido de vista que este análisis, basado en la función de demanda, supone la aceptación previa de la demanda económica como criterio legítimo para asignar el bien o servicio en cuestión. Así, por ejemplo, la liposucción no es consumo excesivo para un individuo solvente y sí lo es, en cambio, taponar

¹⁹ En el estudio de la cobertura del gasto público en España realizado por Lagares (1988), los servicios generales (la base burocrática) estaban un 30 % por encima de una norma comunitaria que se obtenía ajustando por renta y por unos parámetros objetivos que dependían de la función de gasto considerada. Conviene asimismo recordar que los servicios económicos (la intervención pública en la economía) estaban también por encima de la norma comunitaria, un 20 %.

una hemorragia a quien no pueda pagar por ello, directamente o a través de un seguro. Dicho en otras palabras, el tique moderador viene precedido por una discusión previa acerca de la validez de la demanda económica como criterio para la asignación de recursos.

Resuelta esta discusión queda por estudiar la efectividad del tique moderador en la reducción del consumo (que dependerá de las elasticidades de la demanda de los distintos tipos de servicios efectuada por las diferentes capas sociales), su eficiencia recaudatoria y sus efectos redistributivos (un tique moderador puede ser redistributivo). La evidencia empírica en el sector sanitario²⁰ (Murillo, 1992) señala que el tique moderador contiene el gasto, pero no exclusivamente el considerado inapropiado, y que los resultados no pueden generalizarse.

Compras competitivas

La mayor competencia entre proveedores del sector público puede conseguirse permitiendo un mayor abanico de oferentes. Constituye una de las previsiones del Mercado Unico eliminar los condicionantes de nacionalidad entre los suministradores a los sectores públicos de la CEE y admitir a concurso a cualquier empresa de los doce países miembros.

Concesiones de explotación

La inversión en algunos servicios públicos y su mantenimiento es susceptible de ser abordada por el sector privado mediante concesión de explotación.

²⁰ Respecto al cual el *Informe Abril* propone un mayor uso del tique moderador.

²¹ Así, por ejemplo, los criterios que utilizó General Electric para diseñar sus unidades independientes de negocio fueron: servir a un mercado externo al de la corporación, existencia de competidores, posibilidad de medir el rendimiento y viabilidad de una gestión autónoma.

8.2. “Nueva” Gestión pública

Hija de la Economía Institucional (elección social, elección pública, teoría de agencia y economía de los costos de transacción) y de la Administración de Empresas, ampliada a Gestión, la “nueva” Gestión pública (Hood, 1991) se identifica, además de con una mayor competencia e importación de técnicas de gestión de las empresas (*marketing* de servicios, valoración de puestos de trabajo, gestión de inventarios), con:

1. Una gestión profesional activa y discrecional; clara asignación de poder y responsabilidad por los resultados versus dilución y difusión.
2. Medidas explícitas de rendimiento sobre objetivos pactados y evaluables; esto requiere información bien periodificada sobre costes y medidas de resultado, y, mejor aún, medida de impacto en el bienestar.
3. Énfasis en productos finales, no en procedimientos.
4. Tendencia hacia una desagregación del sector público en unidades manejables. Desconcentración que permita la autonomía.
5. Cultura de servicio, orientación al usuario.

La desagregación del sector público, que con el nombre de módulos propugna la obra citada del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP, 1991), tiene un precedente digno de ser estudiado en el sector privado empresarial cuando las grandes corporaciones crearon, a partir de los años setenta, unidades de negocio independientes en respuesta a la creciente complejidad (Hax y Majluf, 1984)²¹. En el lenguaje admi-

nistrativo la creación de unidades independientes de negocio se llama desconcentración. Pueden llegar a preludiar una futura privatización.

9. Estrategia de cambio. El radicalismo selectivo

Una política de modernización de la Administración Pública requiere mucho más que recetas técnicas, su transformación es un cambio de toda la sociedad (Prats, 1984). Son muchos los intereses creados que pueden verse afectados²² y grande la confusión ideológica que los evangelistas de todo signo pueden introducir. Sólo con espíritu mendeliano pueden abordarse científicamente los experimentos de genética social que tanto la introducción de una mayor competencia como las técnicas de gestión pública pueden suponer.

Resulta muy difícil el diseño de la estrategia de cambio. Fuerzas previsibles del entorno (Mercado Unico, mayor competitividad internacional...), insatisfacción poblacional, pacto sindical y desagregación podrían llevar a cada unidad de negocio al diseño de una estrategia competitiva propia si falla el sentido corporativo de todo un sector público que no sabe identificar cuál es su industria.

El informe de la OCDE de 1987, reconociendo la dificultad de los cambios genéricos y la ineffectividad de los cambios marginales, recomienda una estrategia de radicalismo selectivo: transformaciones escogidas, de gran alcance, sobre un frente clave y reducido. También el MAP se apunta a la modernización gradual y ensayada.

²² Metcalfe (1989, pág. 305) menciona la siguiente cita de El Príncipe de Maquiavelo colgada en una de las oficinas del primer ministro del Reino Unido: *Debe considerarse que no hay nada más difícil de llevar a cabo, ni con más incertidumbre de éxito, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. Ya que el reformador tiene enemigos en todos aquellos que se benefician del viejo orden, y solamente defensores e indiferentes en todos aquellos que se beneficiarían por el nuevo orden... Esta indiferencia proviene parcialmente del miedo a sus adversarios, que tienen las leyes a su favor; y parcialmente de la incredulidad del hombre, que verdaderamente no cree en nada nuevo hasta que no lo haya experimentado realmente.*

Lo mejor es enemigo de lo bueno. Trasladado al ámbito de la gestión pública implica que la modernización factible es enemiga de la modernización óptima. Una modernización de la gestión pública exige:

1. Identificar y establecer las condiciones técnicas requeridas para hacer factibles las políticas.
2. Negociar para crear coaliciones políticamente viables que lleven a cabo la modernización.

La viabilidad política se refiere al conjunto de soluciones de un problema que están dispuestos a respaldar los grupos y actores relevantes de un sistema político—administrativo, o pueden ser persuadidos para ello. El arte de lo factible consiste en la identificación y alumbramiento de coaliciones que sean capaces, técnica y políticamente, de llevar a efecto las políticas (Metcalfe, 1991). El arte de lo factible o la gestión con las limitaciones derivadas del carácter público del cometido: la gestión pública.

BIBLIOGRAFIA

- ALBI, E. (1992): "La nueva gestión pública y su evaluación", *Economistas*, 52, enero 1992, págs. 184-187.
- ARTELLS, J. J. (1991): "Nous horitzons per l'anàlisi econòmica de la salut i els serveis sanitaris", *Revista Econòmica de Catalunya*, 16, págs. 15-23.
- ARROW, K. (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- ARRUÑADA, B. (1990): *Economía de la empresa: Un enfoque contractual*, Ariel.

- BLACK, D. (1958): *The theory of committees and elections*, Cambridge Univ. Press.
- BUCHANAN, J., Y TULLOCK, G. (1962): *The calculus of consent: Logical foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Univ. of Michigan Press.
- CALSAMIGLIA, A. (1989): "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", *Documentación Administrativa*, 218-19, abril-septiembre, págs. 113-151.
- CHANDLER, R. C. (1989): "Public Administration pedagogy: Evolutionary paradigms in theory and practice", en Rabin, Hildreth y Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Marcel Dekker.
- CHELIMSKY, E. (1991): "On the social science contribution to governmental decision-making", *Science*, 254, págs. 226-231.
- DUNSIRE ET AL. (1988): "Organizational status and performance: a conceptual framework for testing public choice theories", *Public Administration*, 66, páginas 363-388.
- ETXEBARRÍA, L. (1989): "El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública", *Modernización Administrativa*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- FLYNN, N. (1990): *Public sector management*, Harvest Wheatsheaf.
- HAX, A. Y MAJLUF, N. (1984): *Strategic management: An integrated perspective*, Prentice-Hall.
- HOOD, C. (1991): "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69, págs. 3-19.
- KAY, J. A., Y THOMPSON, D. J. (1986): "Privatization: a policy in search of a rationale", *Economic Journal*, 96, págs. 18-32.
- KOONTZ, O'DONNELL, WEHRICH. (1990) *Elementos de Administración*, 3.ª ed., McGraw-Hill.
- KRUGMAN, P. (1987): "Is free trade passé?", *Economic Perspectives*, 1, págs. 131-144.
- LAGARES, M. (1988): "Niveles de cobertura del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, 37, págs. 150-173.
- LASHERAS, M. A., Y RUIZ HUERTA, J. (1992): "Algunas consideraciones sobre dimensión y eficacia del sector público en España", *Economistas*, 52, enero, páginas 188-191.

- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1988): "Aspectos macro y microeconómicos de la eficiencia en el sector público", *Hacienda Pública Española*, 113, págs. 165-182.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1991): "Revisión del papel del sector público", *Revista de Economía*, 9, págs. 96-101.
- LOZANO, J. (1991): "Els límits de la modernitat per a una comprensió ètica de la gestió pública", *Papers Esade*, 49, febrero.
- MARTÍN FDEZ., M. (1985): "La gestión del gasto público", *Papeles de Economía Española*, 23, págs. 106-108.
- MCMILLAN, C. J. (1989): *The Japanese Industrial System*, Walter de Gruyter, Berlín.
- METCALFE, L., Y RICHARD, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- METCALFE, L. (1991): "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible", *Documentación Administrativa*, 224-225, págs. 105-129.
- MILGROM, P., Y ROBERTS, J. (1992): *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: (1991) *La modernización de la Administración del Estado*, Instituto Nacional para la Administración Pública, Madrid.
- MINTZBERG, H. (1975): "The manager's job: folklore and fact", *Harvard Business Review*, julio-agosto.
- MINTZBERG, H. (1991): *Learning in (and from) Eastern Europe*, mimeo.
- MINTZBERG, H. (1992): *El poder en la organización*, Ariel.
- MUELLER, D. (1989): *Public choice II. A revised edition of Public Choice*, Cambridge Univ. Press.
- MURILLO, C. (1992): "La efectividad del tiquet moderador", *Revista de Economía*, 16, págs. 34-39.
- NIETO, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- OCDE (1987): *Administration as service, the public as client*, OCDE, París.
- OCDE (1990): *The public sector: issues for the 1990s*, Departament of Economics and Statistics, working paper 90, OCDE, 1990a, París.

- OCDE (1990): *Public Management Developments. Survey 1990*, OCDE, 1990b, París.
- OCDE (1991): *Public Management Developments. Update 1991*, OCDE, París.
- PRATS I CATALÀ, J. (1984): "Introducción Crozier para españoles y latinoamericanos", en Crozier M.: *No se cambia la sociedad por decreto*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.
- SALAS, V. (1987): *Economía de la empresa: Decisiones y organización*, Ariel.
- SALAS, V. (1991): "Coase y la naturaleza de la empresa", *Revista de Economía*, 11, pág. 128.
- SAPPINGTON, D., Y STIGLITZ, J. (1987): "Privatization, information and incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, págs. 567-582.
- SEN, A. (1986): "Social choice theory", en *Handbook of Mathematical Economics*, vol. III, Arrow e Intriligator, Amsterdam.
- SIMON, H. (1982): *La nueva ciencia de la decisión gerencial*, Ed. Ateneo, Buenos Aires.
- STIGLITZ, J. (1989): *The economic role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- SUBIRATS, J. (1991): "La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como respuesta", *Documentación Administrativa*, marzo, 224-225, págs. 15-57.
- The Gower Handbook on Management* (1988), Gower Publishing Co., 2.ª ed.
- The Economist*, 2 de mayo de 1992, "Taking the state to task", págs. 47-51.
- The Economist*, 10 de agosto de 1991, "When GM's robots ran amok", págs. 62-63.
- VERGÉS, J. (1992): "L'aplicació de les tècniques del 'management' al sector públic: avaluació de la gestió i mesurament de l'eficiència", *Revista Econòmica de Catalunya*, 17, págs. 11-24.
- ZAPICO GOÑI, E. (1988): "La modernización del gasto público", *Papeles de Economía Española*, n.º 37, páginas 465-481.