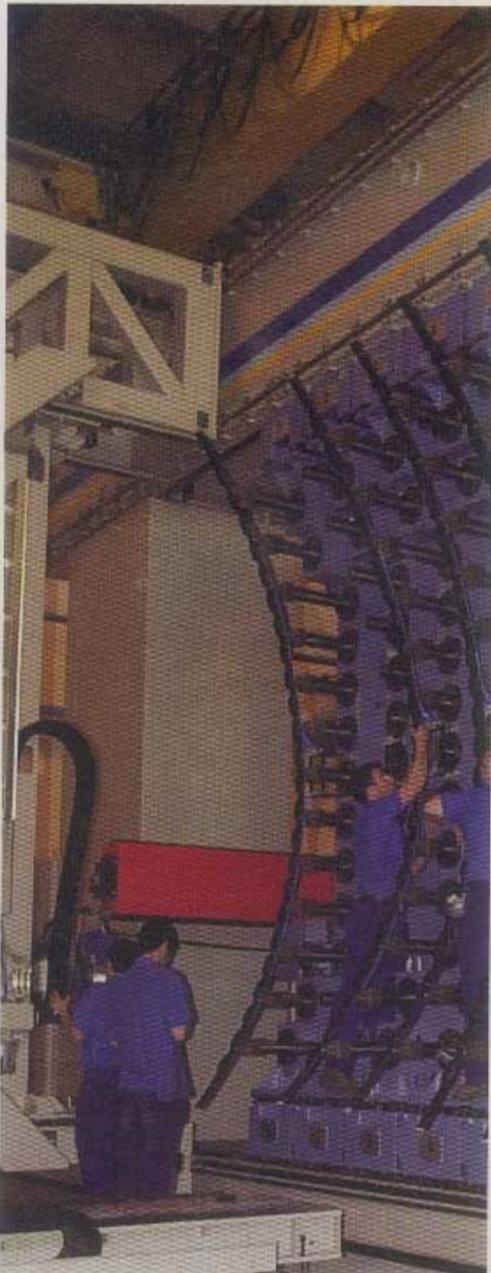


Isabel de Val Pardo

Catedrático de Organización de Empresas  
Universidad Pública de Navarra

# Management y Sector Público



**E**sta aportación pretende apuntar las similitudes y divergencias de las actividades económicas del Sector Público y Privado, indicar cuáles son las reglas de juego, qué debe entenderse por “*management*” en el Sector Público, y hacer referencia a las prácticas asociadas que deben tratarse de implantar correctamente y en toda su extensión.

“*Management*” es un sustantivo derivado del verbo “*to manage*” (inspeccionar, examinar, revisar y tomar decisiones en relación con algo o alguna cosa) y, entre sus acepciones, encontramos la referida a “hacer y mantener lo que es conveniente” (en el sentido exclusivo de maña, habilidad o destreza) y la de “tratar con cuidado o esmero”. Fijamos la atención en ellas porque, en cabal sentido, ambas son base del concepto que, expresado en presente continuo (“*managing*”), enmarca ese “saber estar” actual y dinámico con que se caracteriza el ejercicio de la función correspondiente a “*to manage*”.

No deja de sorprender que, cuando se habla del Sector Público, el sentimiento o percepción generalizada es que las organizaciones que lo integran, y a través de las cuales se prestan los distintos servicios, son administradas, mientras que, en referencia al Sector Privado, se tenga la creencia de que son “*managed*” (traducido comúnmente como “gestionadas”). Si unas y otras tienen objetivos, utilizan o requieren recursos escasos, están sujetas a registros contables informativos para la toma de decisiones de los distintos agentes de interés, ¿por qué esa diferencia de expresión y de percepción?. De todos es sabido que los directivos y responsables de las distintas actividades económicas (se lleven estas a cabo en el ámbito público o privado) asumen los mismos “*rôles*”: deben planificar, organizar, coordinar y controlar (o sea, administrar en términos de Fayol), acciones todas ellas que requieren de procedimientos para vincular la política con la práctica, lograr la consisten-

cia interna y externa, y controlar el resultado. ¿Dónde estriba, pues, la diferencia entre las dos iniciativas? La única respuesta a esta pregunta es que tal cuestión radica (en teoría) en el dominio de los procesos administrativos que se reconoce al Sector Público (aunque la investigación ha demostrado con creces que no siempre ocurre así).

Sea a causa de ello o no, lo cierto es que esta cuestión ha dado lugar a que en la literatura especializada se diferencie entre “sistemas administrativos” (en los que los objetivos se expresan en términos amplios escasamente sujetos a revisión, tratan de alcanzar lo previsto con independencia del coste, las estructuras son jerárquicas y la delegación limitada, y los responsables clave arbitran las normas y las interpretan), y “sistemas de *management*” (que expresan los objetivos de manera concisa y especifican su cuantía y tiempo de logro, pretenden un uso económico y eficiente de los recursos, con estructuras organizativas planas y descentralizadas).

Uno y otro se concretan en una serie de matices que giran en torno al tipo de estructura, área de control y tipo de comportamiento, y permiten distinguir entre el prototipo de “viejo administrador” del sistema público centrado en el proceso de soporte de los políticos (al implantar su toma de decisiones y políticas) y de los profesionales vinculados (al facilitar las necesidades y la ejecución de los presupuestos), y del “nuevo *manager* público” al desempeñar un “*rôle*” crítico y activo respecto a la definición de las necesidades públicas y su consecución, al orientarse a la aplicación justa, eficaz y eficiente de las tasas e impuestos recabados de los ciudadanos, a la satisfacción de sus expectativas (por su calidad de electores) y a la generación de ingresos en aras de un mayor bienestar y paz social.

La falta de eficacia y eficiencia detectada durante décadas en los servicios públicos acabó siendo claramente percibida por los ciudadanos a través de la mera comparación con el sector privado y por el simple hecho de que la mejor formación de los individuos los ha acabado tornando hoy más exigentes. A eso deben sumarse las rápidas transformaciones que ha experimentado la sociedad, y que se traducen en el planteamiento de nuevas y diversificadas demandas. Actualmente se exige que el Sector Público esté más atento y receptivo a las necesidades de los ciudadanos, y que preste sus servicios con la misma o mejor calidad que el Sector Privado.

Todo esto, y ya desde finales de los años 70, dio lugar a un nuevo estilo de hacer en la Administración Pública, que se ha calificado con el horrible término



“*managerialism*”. Bajo este marbete se encerró la pretensión de que el progreso social se sustenta en la productividad económica, creciente y sostenida por aplicación de tecnologías sofisticadas manipuladas por personas cualificadas, y la creencia de que el éxito de los negocios depende de unos hábiles directivos profesionales que, en el ejercicio de sus competencias, tienen el derecho a “*to manage*”.

Desde la década de los 80 se ha producido una convergencia entre la gestión pública y la privada, aunque las técnicas, el lenguaje y las prácticas que tradicionalmente se han considerado “propiedad” del Sector Privado no se han extendido aún amplia y correctamente en el Sector Público. La convergencia quedará plenamente asentada en la medida en que los recursos vayan siendo “*managed*” a través de unos servicios públicos orientados claramente a los usuarios, y regidos por un personal cualificado para la adopción de decisiones inversoras tan convenientes como adecuadas.

### 1. Sector Público

El ámbito público se define según Stewart y Ranson (1994) como “la organización de los objetivos colectivos, el espacio donde se persiguen los valores colectivos”, y es precisamente la dimensión colectiva la que representa su racionalidad y objetivos. Al revisar la literatura especializada se encuentran distintas matizaciones de lo que es la Administración Pública o el Sector Público, y resaltan las definiciones siguientes (De Val, 1999):

**Management y Sector Público**

*El Servicio Público es la actividad del Gobierno y sus consecuencias*

*El Servicio Público es el consumo, inversiones y transferencias gubernamentales*

*El Servicio Público es la actividad del Gobierno*

El estudio del Sector Público es un asunto bastante complejo, existiendo diferentes perspectivas y puntos de vista entre los distintos estudiosos del tema. Pero dada la incidencia del mismo en la vida social y en la actividad económica (por la variedad de necesidades que atiende, así como por el volumen de fondos económicos que moviliza y el ingente número de personal adscrito al mismo), viene adquiriendo un auge y un protagonismo como nunca lo había tenido, siendo foco de atención, estudio y debate permanente a distintas instancias.

Desde el punto de vista académico, cabe decir que las aproximaciones se han producido a través de las

siguientes líneas (Lawton y Rose, 1991):

Una primera vía centrada en el estudio de instituciones tales como los Servicios de Salud, los Servicios Civiles, la Administración Local, ... intentando conocer cómo se estructuran, cuál es la motivación y el rendimiento de sus empleados, etc...

Otra que, de manera general, centra las investigaciones en la Administración Pública/ Sector Público como núcleo de atención general relativa a su tipo de estructura, comportamiento de los trabajadores y sus motivaciones, tratando de visualizar sus diferencias respecto a la iniciativa empresarial del Sector Privado.

Finalmente, una vía cuyo foco de atención en cuanto a las organizaciones públicas es el estudio del proceso de su toma de decisiones. El interés, generalmente, radica aquí en tratar de conocer las políticas públicas, su desarrollo y su implantación. Entre las investigaciones llevadas a cabo merecen especialmen-



te mención las de Hogwood y Gunn (1984), Hogwood (1987), y Burch y Wood (1990).

Sin embargo, esta demarcación del estudio del Sector Público no es totalmente veraz, pues no resulta fácil hacer una agrupación de este tenor sobre las aportaciones realizadas en las líneas de investigación definidas. Esa falta de veracidad resulta aún más acusada por la proliferación de contribuciones llevadas a cabo a partir del denominado *Estado del Bienestar*, y nos hallamos ante un auténtico engrosamiento de intentos tendentes a abordar los problemas de crecimiento e identificación de los factores (del contexto, institucionales y culturales) que han dado lugar al descomunal crecimiento experimentado en el gasto público.

Debido precisamente a ese crecimiento, parte de la literatura se ha orientado hacia los problemas del resultado, el estudio de las consecuencias que acarrea la expansión gubernamental y de los presupuestos, o hacia las opciones alternativas en la prestación de los servicios (privatización, introducción de mercados,

modelos mixtos, ... como apuntan Ostrom y Ostrom 1977; y Savas, 1982) y las técnicas de decisión o crecimiento del Gobierno (Wildavsky, 1980), etc...

Se observa un tácito o expreso llamamiento a la necesidad de una concepción clara de lo que es el Sector Público. En este sentido, el criterio empleado tradicionalmente para distinguir entre Sector Público y Sector Privado no es otro que el de la racionalidad, girando todas las deliberaciones en torno a "la elección de lo que debe ser público", "la combinación privado-público" y "cómo deben tomarse las decisiones".

Profundizando en ese criterio, la delimitación de su alcance oscila entre las matizaciones macro-micro (Lane, 1993). En efecto, la aproximación tradicional micro toma cada tipo de bien y servicio por sí mismo, y debate los méritos de los mecanismos de localización de los recursos tratando de encontrar así una solución adecuada en términos de eficiencia y equidad. Naturalmente el punto débil de esta perspectiva estriba en la preferencia de la política pública sobre lo que el mercado no puede hacer. Por otro lado, la opción macro trata de vincular el crecimiento del Sector Público y el económico de manera que persista el equilibrio público-privado. El punto fuerte de esta perspectiva estriba en que identifica el nivel del sistema como una nueva dimensión del problema.

Si se utiliza este mecanismo de la localización de los recursos en el sistema, se incurre inexorablemente en relevantes implicaciones acerca de los valores básicos de la sociedad. Eso se debe a que, para los defensores de la solución macro, los mercados son el ingrediente esencial de una sociedad libre y en ellos se fundamenta toda opción de éxito. Sin embargo, esta perspectiva presenta una desventaja: no hay posibilidad de saber si la determinación del tamaño/decisión de la política pública es realmente una decisión deseable en términos de eficiencia. La cuestión radica, por tanto, no en una mera identificación de la dimensión deseable de la política pública, sino en identificar las causas del fracaso de las políticas en cada circunstancia, a fin de descubrir si el mercado puede ejercer un mejor papel.

Además, la delimitación entre público-privado a través del mercado o del presupuesto público como mecanismos de localización de los recursos es mucho más borrosa en las economías mixtas de los países ricos, y de que en ningún caso cabe argumentar la presencia de la actividad pública restringiéndola únicamente al razonamiento del malogro del mercado, pues también las políticas públicas están sujetas al fracaso.



En la literatura especializada se apuntan reiteradamente como razones que justifican la existencia del Sector Público en economías de mercado, las siguientes:

- el fracaso del mercado, cuando se trata de la provisión de servicios/bienes que socialmente son necesarios,
- las imperfecciones del mercado,
- el poder del mercado,
- los retrasos en la respuesta del mercado a las condiciones cambiantes,
- las externalidades,
- la cuestión de la confianza allí donde bienes y consumidores son sensibles y vulnerables,
- la equidad y distribución de los recursos,

“único”, que según Lawton y Rose (1993) son:

- Las organizaciones que lo integran no están sujetas a la competitividad del mercado, por lo que adolecen de incentivos para reducir los costes y operar con eficiencia;
- sus objetivos, normalmente no están bien definidos y se expresan en términos amplios;
- generalmente no se utiliza la planificación estratégica, siendo su perspectiva a corto plazo, al vincularse al tiempo de la legislatura;
- está sujeto a las presiones que ejercen los grupos de interés y al control del gasto;
- las funciones están delimitadas rígidamente por la legislación;



• ...

En esencia el problema estriba en el método de conducir las cuestiones en la sociedad. Éstas, desde una perspectiva histórica, y a partir de la naturaleza de los bienes y de la índole moral de ciertas actividades por las que deben velar los Estados a través de servicios de protección, regulación e imposición, oscilan entre una “dirección burocrática” y una “dirección de los beneficios”.

El intento por conceptualizar el Sector Público quedaría cojo si no se apuntan los atributos que lo hacen

- la financiación es vía tasas e impuestos; y
- dado su alcance, nivel de inversión, falta de rentabilidad... la provisión de ciertos servicios y bienes debe ser realizada necesariamente por el Estado (caso de los servicios de defensa, salud pública, educación, transporte...).

La administración pública y la privada son tan diferentes como similares (Allison, 1979), si bien existe un cuerpo de prácticas de gestión empresarial de igual práctica y utilidad para ambas, con las restricciones que imponen los principios básicos de la Administración Pública, que responden a cómo está

estructurada (entendiendo por tal su propia configuración institucional, la motivación de sus empleados y el "status" del interés público) y que según Lane (1993) son los siguientes:

- Las tareas de las instituciones públicas las deciden los políticos, si bien, en el intento por satisfacer un modelo de toma de decisiones racional, las ejecutan funcionarios y contratados.
- La Administración Pública se basa en documentos escritos, lo que induce a la burocracia.
- Las tareas públicas se organizan inexorablemente y de manera continuada sobre un sistema de reglas.
- Las reglas establecidas se requieren tanto técnica como legalmente, y precisan la correspondiente preparación profesional de quienes quedan sujetos a las mismas.
- Las tareas se dividen en áreas funcionales, en las que rigen la autoridad y las sanciones.
- Los empleados se aglutinan piramidalmente y, dado el predominio absoluto de la centralización, están sujetos a un específico control jerárquico.
- Los recursos de las organizaciones públicas responden a la singularidad de los servicios que prestan.
- Los medios disponibles son de propiedad pública, lo que no obsta para que puedan ser apropiados con fines privados por quien los utilice.
- Los empleados, en la prestación de su buen hacer, deben orientarse profesionalmente hacia los usuarios o consumidores, y eso exige tener una vocación de compromiso y cumplimiento del deber en el ejercicio o desempeño de sus funciones.
- El interés es público, por lo que existen unos límites a la influencia de intereses propios en la política y en la administración.

Estas áreas de distinción del Sector Público influyen en su administración, y se concretan en su escala y complejidad, su consistencia y conformidad, su componente político (que determina funciones, competencias y tiempo), la inmensurabilidad de ciertas tareas, el control del gasto que requiere transparencia, la jerarquía que impera y la profesionalidad de sus empleados.

No obstante, las similitudes con la iniciativa privada se concretan en el incremento de los costes en que se incurren, la delimitación de las competencias por normas reguladoras, el operar dentro de políticas

ambientales y la aceptación de patrocinios.

## 2. Reglas de juego

El problema económico radica en la limitación de recursos para satisfacer las necesidades en su localización óptima, en las posibilidades de producción y sus límites, y en el ejercicio de la libertad de elección.

Por antonomasia, el mercado es el mecanismo que permite la concurrencia de compradores, vendedores, factores de producción y fuentes financieras, y su eficiencia depende de que la información fluya con transparencia entre unos y otros. Los referentes son la oferta, la demanda, los precios, y el beneficio.

La *oferta* de servicios públicos viene determinada por las autoridades políticas, en el intento de lograr un mayor bienestar y desarrollo de la sociedad, y por exigencia y presiones de los ciudadanos, quienes delimitan la vida social y política, la agencia humana y sus propias condiciones, por sus dimensiones civiles, políticas y sociales.

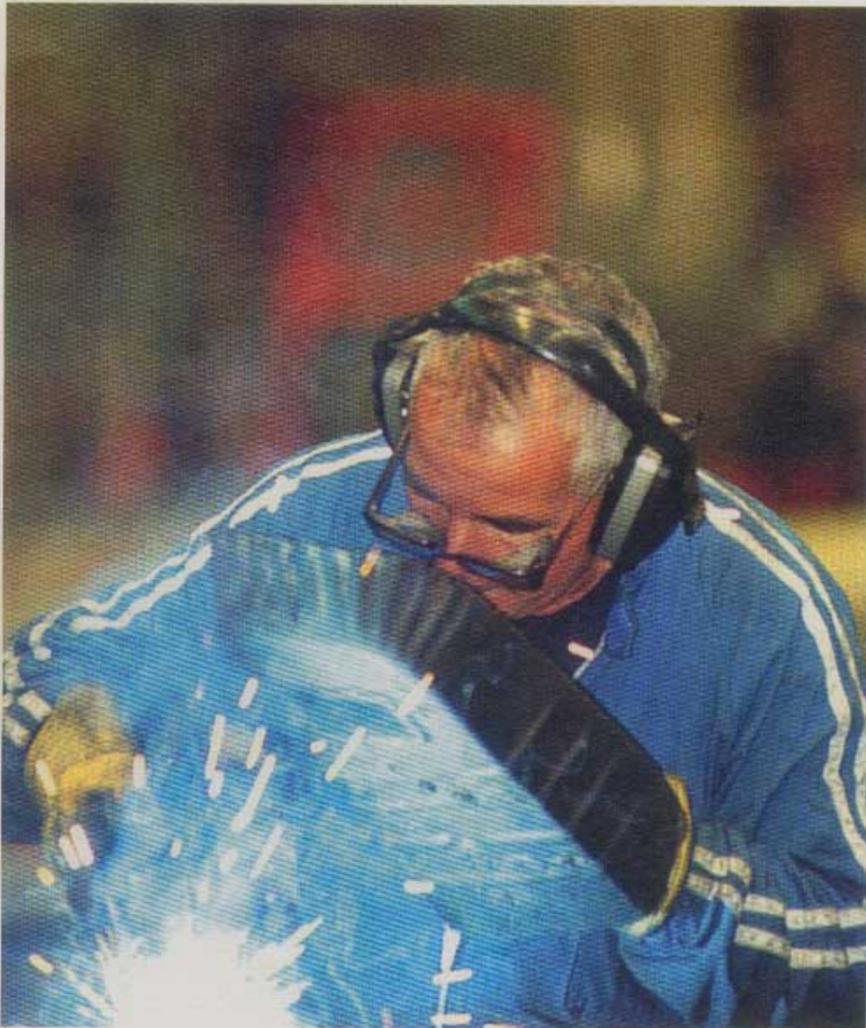
La *demand*a de servicios públicos tiende al infinito, pues los ciudadanos actúan como demandantes de unos bienes de consumo que en realidad son ajenos a los supuestos con los que se configura la pura y dura comerciabilidad de los bienes, por lo que su comportamiento tiende hacia una exigencia infinita en el marco de un suministro en el que sólo se espera que proporcione información y cumpla con lo que se le indica.

Los ciudadanos, usuarios, consumidores y beneficiarios de los servicios públicos, al no ser conscientes de los costes, en aras de un mayor bienestar, desean el mayor número de prestaciones, con calidad y sin límite alguno. Es la exigencia o contraprestación al voto emitido en el proceso electoral para la composición del Gobierno y al sistema impositivo, pues como miembros de una colectividad contribuyen directa o indirectamente a financiar las prestaciones sociales a través de las tasas, gravámenes e impuestos que estipulan los Gobiernos.

En cuanto a los *precios* que permiten a proveedores y consumidores hacer las comparaciones necesarias en su toma de decisiones y coste de oportunidad respecto al valor comparativo de bienes y servicios, su utilidad es innegable y, pese a hablar en el Sector Público de reorientación y de prácticas de mercado, y observar que los servicios gratuitos se demandan o utilizan en mayor proporción que la necesaria (a la par que se producen despilfarros por una incorrecta localización de los recursos), todavía no se han introducido.

La producción de bienes y servicios públicos, al no entrar en juego el coste de oportunidad, es mayor de la deseable y constituye una tautología afirmar que son los propios políticos y el personal de las Administraciones Públicas, quienes expanden la provisión más allá de los niveles que racionalmente prevalecerían en un mercado gobernado por los precios. Un mercado que dispone de precios refleja correctamente la demanda, reduce la necesidad de racionalidad y elimina prácticas extensivas de la burocracia, así como el poder de los políticos y del personal de la Administración Pública.

Todos los bienes tienen un precio (en casos como la salud y la educación se dice que no lo tienen por los efectos para la economía y la sociedad en general, que no obsta para recordar que tienen un coste), que es el valor que ha sido necesario para obtenerlo, sin olvidar que precio y coste proporcionan mayor transparencia al sistema político. En la práctica, precios y costes pueden introducirse en el Sector Público, por razones que escapan y van más allá del propio proceso efectivo del mercado (Walsh, 1995): ejercen un "rôle" simbólico y de calidad, previenen usos frívolos, reducen los costes y generan mayores disponibilidades, frenan la utilización de medios, concentran recursos en servi-



cios prioritarios y contienen las tasas.

Finalmente, el **beneficio**, es punto de referencia para los que aportan los factores de producción, ya que permite obtener una rentabilidad de las inversiones efectuadas y compensar el riesgo asumido. En el Sector Público no se obtiene beneficio económico (diferencia entre los ingresos totales y los costes totales, tanto explícitos como implícitos) ni contable (diferencia entre los ingresos totales y los costes explícitos), siendo lo adecuado hablar de *utilidad, satisfacción o preferencias*. Se entiende así que el concepto que trata explícitamente de tener en consideración la intensidad de las preferencias de los individuos (en cuanto a cada una de las opciones) sea el "análisis coste-beneficio", método que permite medir su intensidad al estimar lo que se estaría dispuesto a pagar para tener las distintas opciones.

El Sector Público ha procedido tradicionalmente al margen de los dictados del mercado y de las prácticas comerciales, pero ante el déficit público los Gobiernos no han tenido más remedio que atender a los principios del libre mercado como solución dominante. Así se pretende que los servicios públicos actúen en una economía de libre mercado, y que las organizaciones prestatarias compitan en condiciones de igualdad con el Sector Privado; lo que comporta el afrontar que las actividades se rigen por la consecución del beneficio, que los consumidores tienen derechos y obligaciones, y que el aprendizaje debe efectuarse en competitividad.

La estructura de mercado ofrece la concentración de compradores y vendedores, la naturaleza del producto, las barreras de entrada y de salida, el grado de integración vertical, la diversificación y las operaciones internacionales. En un mercado concurren proveedores y compradores que tratan de maximizar su beneficio y, en función del número de unos y otros, se ocasiona un mayor o menor grado de concentración que aúna o diluye el poder o dominio en el mismo, dando lugar a distintas variantes. Sin embargo, en el Sector Público lo primero que salta a la vista es que, el usuario queda excluido. Esto sucede porque la competitividad entre los proveedores viene dada por las autoridades políticas y el ciudadano no puede ejercer la libre elección, puesto que el proveedor le viene dado.

Con la introducción del mercado en los servicios públicos se pretende promover la competencia con ánimo de generar un espíritu empresarial entre los



proveedores, orientando los resultados hacia la economía, la eficacia y la eficiencia. Pero los mercados creados en el Sector Público no son tales y se han denominado “cuasi-mercados” o “mercados internos”, limitándose a perfilar las competencias de comprador o financiador y proveedor: el usuario no ejerce en ningún momento elección sobre la oferta, no rigen los precios y el concepto de beneficio difiere o no existe en absoluto. Se trata realmente de mercados de productores en los que sólo intervienen las autoridades del sector, los centros, los organismos y los profesionales implicados en ellos.

La tendencia en los últimos tiempos por parte de algunos Gobiernos es la creación y promoción de una metamorfosis de los servicios públicos a través de nuevas fórmulas (Fundaciones, Centros Públicos de Gestión Privada, entes Públicos de Derecho Privado, Sociedades Anónimas de Capital Público, Consorcios ...) regidas por el Derecho Privado (en particular, el Laboral y el Mercantil) a fin de proporcionar una mayor flexibilidad de gestión, y de relaciones laborales y comerciales. Al respecto hay que decir con toda claridad que resulta ingenuo reducir la solución a una mera modificación de la naturaleza jurídica de las instituciones cantando las pretendidas ventajas que se aprecian en el Derecho Privado, cuando lo que de verdad se pretende es un mero escapismo del Derecho Público.

Independientemente de la personalidad jurídica y

titularidad del sistema empresarial, las compras se pueden descentralizar (el problema estriba en determinar el justo término y en valorar las adquisiciones centralizadas o descentralizadas en cuestión de las economías en que se puede incurrir), el personal se puede desfuncionarizar (proyectando hacia el futuro únicamente la contratación laboral, la igualdad de oportunidades, la introducción de principios de mérito y capacidad, implantación de contratos de alta dirección y, si se quiere abordarlo, arbitrando formas para conjugar esto con las plantillas existentes), se pueden implantar los métodos contables de índole financiera y analítica en paralelo con el presupuesto, y que jamás se podrá prescindir de unas formas y procedimientos que garanticen unas adquisiciones objetivas, transparentes y realizadas en las mejores condiciones.

### **3. Management en el Sector Público**

Se llama “*manager*” a “uno que inspecciona, examina, revisa y toma decisiones haciendo lo que es conveniente o esmerándose en la conducción de negocios o equipos de personas” y *management* a la “acción o arte del *managing*”, por aplicación a *those who manage an enterprise* (a aquellos que conducen una empresa). Si “*manager*” es, por tanto, “el conductor de negocios o equipos de hombres”, el *management*, por la característica que confiere el presente

continuo (*manag-ing*), es término definitorio de un saber estar —actual y dinámico— en el ejercicio de la función correspondiente a “*to manage*”.

No hay que olvidar que el “*management*” es en sí mismo una actividad política, en la que el “*rôle*” que desempeñan los directivos consiste en proceder con autoridad al “conducir, localizar recursos, negociar, tutelar y evaluar”. En sus relaciones de agencia tratan con clientes, proveedores, personal, grupos de interés y requieren de información. Por eso, la efectividad de sus competencias se pone de manifiesto debido tanto a sus capacidades para planificar, organizar y dirigir, como a sus conocimientos, intuición, habilidades y destrezas.

En la actualidad la concepción del “*management*” en el Sector Público se ha enriquecido y se habla de “*performance management*”, al visualizar el proceso económico con perspectiva estratégica y partir de la misión y los objetivos de las organizaciones, que se trasladan a los grupos de interés, revisar los propósitos periódicamente, midiendo el grado de logro, y asegurar que toda la actividad proporcione las bases para la mejora continua del cumplimiento.

La literatura especializada tradicional con la expresión “*performance management*” alude a los sistemas de información y control que tratan de proceder bajo una perspectiva del “*management*” consistente en lograr mejoras, reducir el presupuesto y llevar la contabilidad y el control de las actividades. Sin embargo, en los últimos tiempos, la perspectiva se amplía (OCDE, 1997) y su alcance se extiende a:

- Los propios objetivos del “*performance management*”, que se concretan en el deseo de mejorar los resultados internos de funcionamiento tendiendo a la mejora continua, a las nuevas vías de interacción con los “*partners*” sociales intentando mejorar los mecanismos de distribución y clarificación de las responsabilidades y del control, y a la necesidad de contener o reducir el sistema impositivo con ánimo de lograr economías al eliminar actividades, reducir los presupuestos y mejorar la eficiencia.
- Los intentos de evolucionar de la burocracia al mercado, de pasar de una orientación administrativa a otra de “*management*” e introducir la competencia. Tendencias que han promovido la descentralización y el impulso para pasar de una organización funcional a la configuración de

centros autónomos que, a partir de unos recursos asignados, disponen de libertad en la toma de decisiones sobre los mismos.

El Sector Público de los países y regiones más avanzados, gracias en parte a la escisión de responsabilidades entre quienes legislan y administran, tiende a asociarse a rendimiento, productividad, racionalización y eficiencia. En este intento y por mimetismo del Sector Privado se ha introducido la visión estratégica en los propósitos, así como las medidas del rendimiento, instrumentos de control y el concepto de calidad.

En los últimos tiempos, la perspectiva y la visión de futuro han adquirido una gran relevancia en el Sector Público, de aquí que por parte de las autoridades mas avezadas, se haya introducido la perspectiva estratégica al relacionar el alcance de las actividades de una organización, su relación con el contexto, recursos y capacidades, toma de decisiones sobre los recursos implicados y procesos, y valorar las expectativas de los grupos de interés.

En cuanto a las medidas del rendimiento y del resultado, decir que han adquirido gran auge, tanto por la demanda de transparencia e información de los ciudadanos y de sus ansias de participación, como por tratar de reducir o eliminar los despilfarros y abusos del poder. Ya no sólo se pretende lograr “*value for money*” (economía, eficacia y eficiencia), sino a partir de esta filosofía, disponer de una serie de medidas de cumplimiento e indicadores de rendimiento: satisfacción de los usuarios, equidad, flexibilidad, excelencia, consistencia, actitud empresarial, relevancia, alcance, integración, finalidad, etc...

También se ha introducido en el Sector Público el “*accountable management*” al promoverse la descentralización y considerar a los centros o unidades como centros de costes. De aplicarse correctamente, las organizaciones públicas pueden ser más conscientes de su responsabilidad respecto al entorno, mejorar la economía, eficiencia y efectividad, orientarse hacia los objetivos de unidades cuasi-autónomas con ánimo de satisfacer las expectativas y escindir las acciones estratégicas de las operativas.

#### 4. Apunte final

El Sector Público ha adquirido un auge y un protagonismo como nunca lo había tenido, por la variedad

de necesidades que atiende, por el volumen de fondos económicos que moviliza y el ingente número de personal adscrito. Se trata de la actividad económica que sobrepasa el 50% del PIB de la Unión Europea y emplea en torno al 20% de la población activa.

La idea básica que acompaña la reforma del Sector Público y su puesta en práctica, se centra y se limita a separar la financiación y la regulación, de la provisión y producción de los servicios. Los financiadores (Consejerías o Departamentos) asignan recursos a los proveedores de los servicios (centros públicos o privados concertados) por medio de contratos, con el riesgo consiguiente. De esta manera, se pretende hacer convivir una competencia pública (por creación de los llamados "mercados internos" con la intención de mejorar la eficiencia en la gestión, los sistemas de información, la organización y la reducción de tiempo en la prestación) con una simulada (se aceptan proveedores privados)

Si los Estados se quieren orientar hacia el sistema de mercado, deben garantizar unas condiciones de libertad por medio de las cuales, y sin cortapisa alguna, los individuos puedan perseguir sus propios intereses sin interferencia alguna. A la vez que se debe admitir que la demanda de los servicios públicos tiende al infinito y no hay mecanismo de mercado que permita conocer la oferta que hay que ampliar.

Ante tales circunstancias, el Estado debe proceder con criterios económicos y de racionalidad, meditados

y confrontados, y en el Sector Público, la regulación, la intervención, la planificación, la gestión y la programación, son medidas continuas (que permiten retener el poder regulador que asegura la orientación estrictamente interna), y las herramientas o técnicas que las posibilitan, son necesarias para la toma de decisiones que facilitan las mejoras y la reducción de costes, pues no hay otra alternativa para no retroceder y seguir avanzando en el logro del bienestar social.

El *estado de bienestar* tiene dos objetivos: crear una mayor igualdad social y proteger a los ciudadanos a lo largo de su vida. En tal logro, los Gobiernos son esenciales, y los mercados también; pero nunca éstos deben sobrepasar la capacidad de acción de aquellos, ya que deben garantizar el comportamiento económico justo y honesto.

No cabe hablar de "*público versus privado*" cuando los dos son ineficientes y están sujetos al fracaso, aunque desde un lado u otro se aclamen las virtudes del otro y viceversa. No se puede aseverar que las organizaciones del Sector Privado son más eficientes, ni se puede aclamar por la necesidad, de que el Sector Público sea más competitivo sin un conocimiento verdadero de lo que supone tal alcance. Además, la competencia no es el paradigma que genere la eficiencia, y los fallos manifiestos en la producción óptima de bienes y servicios, hacen necesaria la intervención del Gobierno en la economía.

### Referencias bibliográficas

- Allison, G.: "Public and Private Management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?" en Perry, J. y Kaemer, K.: "Public Management: Public and Private perspectives" Mayfield Publishing, 1983
- Burch, M.; Wood, B.: "Public Policy in Britain" Methuen, 1990
- De Val, I.: "Administración de Entidades Públicas" Instituto de Estudios Económicos, 1999
- Hogwood, B.: "From crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain" Oxford University Press, 1987
- Hogwood, B.; Gunn, L.: "Policy Analysis for the Real World" Oxford University Press, 1984
- Lane, J.: "The Public Sector" SAGE Publications, 1993
- Lawton, A.; Rose, A.: "Organization & Management in the Public Sector" Pitman Publishing, 1989
- OCDE: "In search of results. Performance Management Practices" 1997
- Ostrom, V.; Ostrom, E.: "Public Choice: A different approach to the study of Public Administration" *Public Administration Review*, nº 31, 1971, págs. 302 - 316
- Savas, E.: "Privatizing the Public Sector" Chatham House, 1982
- Stewart, J.; Ranson, S.: "Management in the Public Domain" en McKeivitt, D. y Lawton, A. (eds): "Public Sector Management of Local Government" MacMillan, 1989
- Walsh, K.: "Public Services and Market Mechanisms" MacMillan Press, 1995
- Wildavsky, A.: "How to limit Government Spending" University of California Press, 1980