

Juan Ignacio Martín-CastillaProfesor del Departamento de Organización de Empresas
Universidad Autónoma de Madrid

La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano



El presente artículo parte del de las principales dimensiones que caracterizan el entorno actual por el que atraviesa la Administración Pública, para centrarse en la demanda de la sociedad de un nuevo modelo de “Administración inteligente”, pensante, innovadora, flexible y adaptativa; capaz de corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente, así como de desarrollar y consolidar estructuras y esquemas de comprensión y de acción en su orientación continua hacia la consecución de su visión, misión, objetivos y metas. En definitiva, una Administración eficaz, eficiente y de calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos, basada en nuevas formas organizativas y nuevos modelos de dirección y gestión pública, orientados a dar un servicio de la máxima calidad a la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones.

1. INTRODUCCIÓN

El entorno dinámico, complejo, convulso e incierto, por el que atraviesa actualmente la Administración Pública, requiere afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio, que propicien la adaptación de forma continua de la organización a las funciones que se le requieren de la sociedad, propiciando una Administración más ágil, rápida y flexible y que responda a las demandas de los ciudadanos.

La ciudadanía exige a su Administración que sea eficaz, eficiente, de calidad, y que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos.

La modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad de sus instituciones constituyen un reto continuo de la Administración Pública y deben de ser una prioridad de los directivos políticos y públicos, conjugando nuevas prácticas de gestión, que persigan la eficacia, eficiencia y economía, con la promoción y garantía de los principios y valores de servicio público, fortalecimiento y desarrollo continuo de la sociedad democrática y una nueva definición del espacio público, las relaciones con los agentes del conocimiento y la correspondiente involucración y participación de los diferentes grupos de interés tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de la gestión de la Administración.

Una Administración Pública inteligente, que aprende, debe generar mecanismos de recogida de información de la sociedad, pero, esencialmente, debe generar ideas que la mantengan conectada a la realidad de ésta.

Los cambios experimentados en la Administración aún son un espejismo y queda mucho por avanzar. “No es posible seguir modernizando la Administración con la misma parsimonia que ha caracterizado los últimos procesos de cambio en el sector público. El tiempo apremia, la calidad no es una moda, sino una verdadera necesidad para la Administración del futuro” (FEMP, 1999).

2. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL ENTORNO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las dimensiones y principales fuerzas que interactúan y definen el contexto complejo al que debe hacer frente una Administración Pública en proceso de modernización, pueden encuadrarse dentro de cinco ámbitos o entornos fundamentales: económico; social; político-institucional; cultural; de la sociedad del conocimiento (nuevas tecnológicas de la información y las comunicaciones). A continuación, vamos a analizar con algo de detalle, los aspectos básicos que caracterizan dichos entornos.

Entorno económico marcado por el papel relevante que desempeña el sector público en la economía de los países más desarrollados, gestionando un volumen significativo de recursos. Además, sus actuaciones producen importantes efectos en el ámbito social, político y económico.

El escenario económico mundial viene marcado por la creciente globalización de los mercados, la gran significación de los flujos migratorios, las transacciones de capital y bursátiles, etc., la convergencia europea, la moderación del gasto público y el establecimiento de políticas de consolidación fiscal, así como la búsqueda de un mayor grado de cohesión social.

Por dichas razones, la Administración Pública atraviesa por dificultades para la financiación de las políticas públicas como consecuencia de la crisis en el modelo de financiación, lo que provoca importantes repercusiones sobre el propio modelo de Estado del Bienestar. En respuesta a dichas presiones, se plantea la necesidad de adoptar políticas restrictivas del gasto público, acometer procesos de reducción del sector público y la búsqueda de la eficiencia en la gestión (Elena, 1998).

Las nuevas políticas presupuestarias de los países de nuestro entorno cuestionaron el modelo social de bienestar basado en la provisión de todo tipo de servicios por parte de la Administración, así como su excesivo crecimiento (López y Gadea, 2001).

Dicho escenario, no hace sino promover el papel del sector público como garante de la estabilidad de

las instituciones y del óptimo funcionamiento del mercado, facilitando el desarrollo económico y la creación de capital social. Ambos conceptos, de lo público y de lo privado, no son estados que se excluyan mutuamente, sino que realmente son puntos extremos de un *continuum* (De Val y Corella, 2001).

La modernización de la Administración Pública constituye un gran reto y exigencia, puesto que se conforma como un factor clave para la dinamización de la economía y el logro de la cohesión social.

Entorno social en el que, como consecuencia de la evolución hacia una sociedad del conocimiento, cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, que se moviliza en demanda continua de más servicios asimilando como necesarios e incorporando nuevos ámbitos y exigencias al servicio público, que difieren sustancialmente de la visión tradicional que se tenía del mismo, y del modelo de Estado del Bienestar, produciendo un “efecto sobrecarga”. Pero, no sólo se demandan más servicios, sino también mejores servicios (ante el deterioro de la mayor parte de ellos y las dificultades para atender la demanda creciente).

Se experimenta una ampliación en el cuestionamiento de las bases tradicionales de la legitimidad de los poderes públicos (Mendoza, 1990). La Administración Pública se erige como un agente clave en la consecución del bienestar en el ámbito de las sociedades democráticas occidentales, no pudiendo separarse Administración Pública y sociedad, puesto que están íntimamente relacionados y son interdependientes.

Asimismo, se percibe una cierta crisis de legitimidad de “lo público”, sometido a la presión ciudadana que persigue el reequilibrio de posiciones frente a la Administración y la demanda social de prestación de más y mejores servicios públicos, en

busca del bienestar social, como consecuencia del cambio de una Administración principalmente “legisladora” o “dominadora” a una Administración “prestadora de servicios públicos”. Aparecen así los primeros síntomas de la crisis del sistema democrático¹ y la necesidad de “democratizar la democracia”, reforzando la representación y participación de los ciudadanos, más allá del sufragio universal.

Para Dahl (1961), los grupos de interés² son los garantes de que la Administración Pública persiga los objetivos de los ciudadanos, y sensores adecuados (Arenilla, 2000) para percibir la evolución del cambio social, y que no se produzca una escisión entre los intereses de ambos.

Ante las demandas sociales de más servicios se produce una acentuación del carácter jurídico de los derechos y un continuo incremento de los presupuestos necesarios para el sostenimiento del Estado del Bienestar.

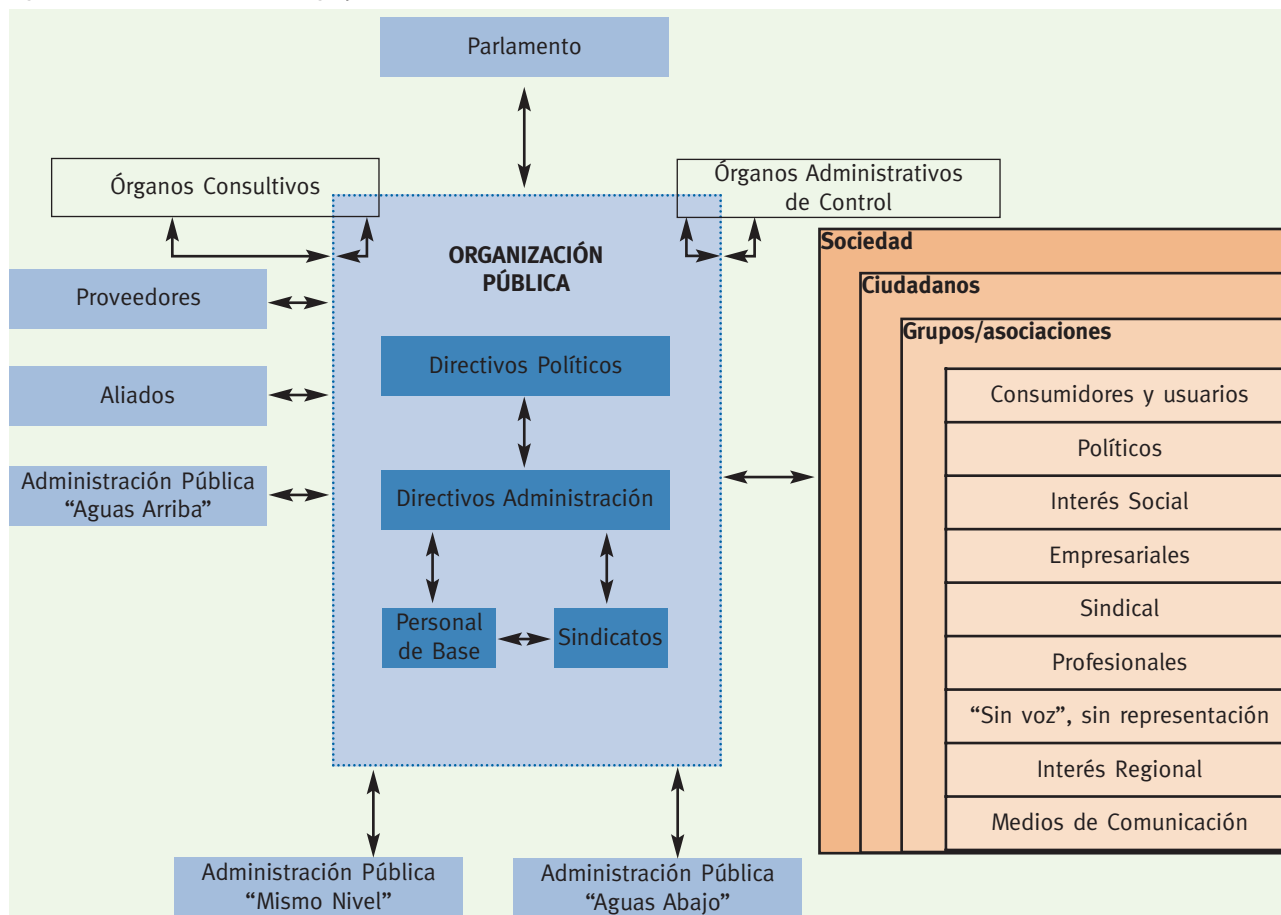
De Esteban (2000) denuncia “el papel preponderante que adquiere el ejecutivo en los sistemas políticos [...] que va acumulando funciones y tareas, de las que desposee al legislativo, a la sociedad civil y, en ocasiones, incluso al poder judicial”. Es por ello que, ante la llegada de la crisis fiscal del mismo, se desarrolla fuertemente el concepto de eficiencia (Villoria, 1996), enfrentándose la Administración a la necesidad de acometer las mismas políticas con menos recursos. Como consecuencia, se aviva la dicotomía entre política y administración, entre la primacía de la eficiencia sobre la eficacia (Parrado y Ruiz López, 1999).

Entorno político-institucional caracterizado por la complejidad, pluralidad, y funcionamiento en red, de forma más abierta y relacional, en el que intervienen diferentes agentes e interlocutores a los que hay que involucrar tanto en la elaboración de las políticas como en la gestión.

¹ Para Sartori (1998), en su conferencia pronunciada en el Congreso de los Diputados, la crisis democrática se debe a que “cuanto mayor es el número de personas que uno trata de representar en el proceso legislativo y más numerosos son los asuntos en los que se ejerce tal representación, más pierde este término su sentido con respecto a la voluntad de la persona”. Dicha observación parte de la constatación del crecimiento de la población y de la sobrecarga de materias y, en segundo lugar, de la sobrecarga de competencias.

² Los grupos de interés se conciben como instrumentos de participación de los ciudadanos en la vida política, social y de gestión de la Administración.

Figura 1. Modelo de Relación de grupos de interés en la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, resulta fundamental la gestión de la diversidad y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece. Asimismo, es preciso articular las esferas de la política y la Administración que deben funcionar como dos engranajes perfectamente sincronizados, la descentralización (territorial y sectorial) y la transferencia de competencias desde la Administración central a las autonómicas y locales.

De forma paralela a dicha descentralización, se desarrollan la internacionalización e interdependencia, apareciendo estructuras e instituciones con ámbito de actuación supranacional.

Todo ello derivó en una mayor complejidad e interdependencia dentro del sistema administrativo, así como en la irrupción en el escenario de conflictos de intereses, rivalidades y reivindicaciones en mate-

ria de competencias y de financiación. Escenario éste que se ha agudizado en estos últimos años, llegando al cuestionamiento de la vigencia de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución Española de 1978 como marcos de referencia y requerir su adaptación a unos nuevos tiempos.

También, dentro del entorno político-institucional, resulta fundamental el papel de la dirección del conocimiento y el capital intelectual desde dos consideraciones (Bueno et al., 2004). En primer lugar, desde la necesidad de crear entornos para la colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, que en determinados casos participan de forma colectiva en algunos procedimientos, de forma que es preciso el intercambio de documentos, información, etc. entre éstas, la coordinación y cola-

boración intra e interadministrativa. Todo ello, en aras a contribuir entre todas a la optimización de las aportaciones de cada una a la cadena de valor en el proceso de prestación de los servicios a los ciudadanos. Por tanto, se podría hablar de una situación de colaboración competitiva.

En segundo lugar, dado que las Administraciones persiguen objetivos comunes y realizan, en la mayor parte de las ocasiones, procesos similares, reproduciendo los procedimientos administrativos que son prácticamente gemelos, resulta fundamental la creación de cauces para compartir e intercambiar recursos, experiencias, mejores prácticas, etc. entre las diferentes Administraciones Públicas.

Entorno cultural: Propio de la Sociedad del Conocimiento (o de la Ciencia y la Cultura, como diría Lamo de Espinosa et al, 1994).

De forma paralela a la evolución de los sistemas políticos, la concepción de la Administración Pública y sus relaciones con la sociedad y la descentralización administrativa, asistimos a una evolución de las expectativas de los ciudadanos con respecto al servicio que dicha Administración les presta y al desarrollo de un mayor nivel de exigencia hacia ésta. Al mismo tiempo, la conciencia social se une en la exigencia de formas de gestión y relación con el entorno más abiertas, flexibles, transparentes, democráticas y participativas, que involucren al propio ciudadano en la conformación de la dirección que se quiere dar a dichas instituciones (“Administración relacional”). Asimismo, la ciudadanía exige transparencia en la gestión y pide asunción de responsabilidades (políticas y administrativas) basadas en el control de los resultados.

Por otra parte, en el ámbito de lo público, aparecen nuevos paradigmas que propugna básicamente dos tendencias: bien una Nueva Gestión Pública, focalizada en las “tres E” (Economía, Eficacia y Eficiencia), bien el enfoque defendido por el paradigma de Administración al Servicio Público. Este último paradigma pone además el énfasis en una

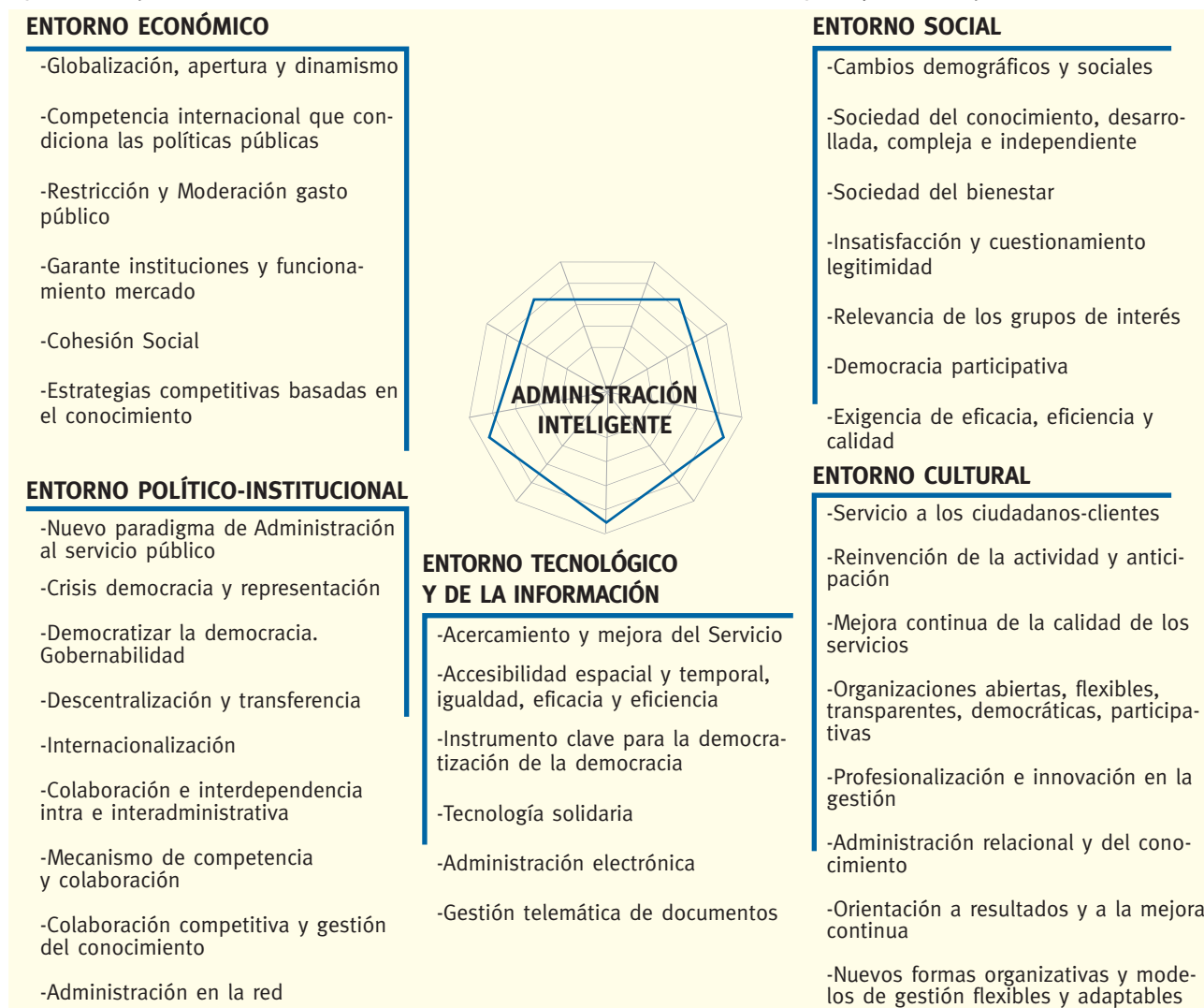
mayor presencia y participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, el desarrollo de la capacidad de gobierno (*governance*) y una nueva cultura dirigida hacia una progresiva profesionalización de los directivos públicos y del personal al servicio de la Administración. Ambos paradigmas incorporan la filosofía y metodologías propuestas desde el ámbito de las estrategias de calidad.

Entorno de la Sociedad del Conocimiento, marcado por las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y la “macroestrategia” de Administración electrónica (Ruiz López, 2004) en la mejora y acercamiento del servicio al ciudadano (nuevas posibilidades a los ciudadanos, accesibilidad espacial y temporal, e igualdad de servicio), así como en la mejora de la competitividad, que suponen una gran transformación del esquema tradicional de Administración Pública, lo que se ha dado en llamar tecnologías “solidarias”.

Dichas tecnologías suponen un motor de cambio y modernización de la Administración Pública, y complementan el papel vertebrador de la Sociedad de la Información característica del Siglo XX, y concretada en los caracteres configuradores de la Sociedad del Conocimiento, en su tránsito hacia el siglo XXI (Drucker, 2001; Bueno, 2004), y que permiten aproximar los procesos deliberativos, de creación de consenso y de toma de decisiones a los ciudadanos (FEMP, 1999).

Para López y Gadea (2001), el reto real no está únicamente en aprovechar el desarrollo tecnológico de la Sociedad del Conocimiento para automatizar y simplificar el trabajo desarrollado por las Administraciones Públicas, sino fundamentalmente en explotar todo su potencial para mejorar la calidad de la democracia (“democratizar la democracia”) y la propia acción de gobierno. Es por ello que la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones no constituye solamente una cuestión técnica, sino fundamentalmente una cuestión política clave.

Figura 2. Principales dimensiones en un nuevo escenario de la Administración Pública inteligente³ y al servicio público



Fuente: Elaboración propia.

Todos los aspectos señalados configuran un renovado espacio para crear y desarrollar un nuevo enfoque de dirección y gestión organizativa en el ámbito público que, siguiendo a Bueno (2002), al igual que en el privado, ha permitido ser definido como dirección estratégica basada en el conocimiento. Para López y Gadea (2001), los nuevos problemas que plantea la sociedad del conocimiento exigen nuevas formas organizativas con capacidad de atención y resolución de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Como consecuencia, el escenario analizado reclama inevitablemente la puesta en marcha de procesos de modernización en la Administración Pública, rompiendo con la concepción previa que se tenía de reforma administrativa, orientada a la acción fundamentalmente desde el ámbito normativo.

De esta forma, encontramos que la atención a la calidad es un denominador común a todos los procesos de modernización (Parrado y Ruiz López, 1999), y la orientación del servicio al ciudadano, facilitando el ejercicio de sus derechos y el cumpli-

³ Según Bueno (2003), para que una organización sea inteligente es preciso generar un “aprendizaje organizativo”, resultado de la interacción y superposición de los agentes que la conforman y con los que interactúa.

miento de sus obligaciones, es la esencia de la concepción de la organización pública.

La Administración Pública debe de “aprender a aprender, a observar constantemente su entorno para adaptarse a él dentro de los límites establecidos por las normas de la democracia, y con la preocupación fundamental de mejorar sus resultados sobre el propio terreno” (OCDE, 1996).

Autores como Offe (1990) destacan que “hay una única vía de establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y eficiencia, que la legitimidad constitucional venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales”. Por su parte, la OCDE (1996)⁴ esgrime que una Administración con capacidad de respuesta “desafía las culturas políticas y administrativas existentes”.

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

La Administración experimenta profundas transformaciones en respuesta a las presiones de un entorno extremadamente convulso y confuso en lo económico, social, político, cultural, tecnológico, en la información y del conocimiento. Dicho entorno provocó según Villoria (1997), en primer lugar, el cuestionamiento de la Administración como centro de definición del interés general de la sociedad, así como su eficiencia y eficacia en la prestación de servicios al ciudadano. En segundo lugar, provocó la pérdida de los límites tradicionales, constituyendo una organización difusa. Por último, se cuestiona si la gestión pública es un proceso técnico o político. De este modo, y en respuesta a las cuestiones anteriores, surge el reto de la modernización de la Administración Pública.

El paradigma tradicional de Administración Pública poseía un carácter eminentemente burocrático, centrado en el cumplimiento formal de la legislación y garante de los derechos del ciudadano frente a las posibles arbitrariedades del Estado (Weber, 1957; Boix, 1994). Dicho paradigma estu-

vo caracterizado por el énfasis en los aspectos políticos y burocráticos, en detrimento de los de gestión y relación o prestación de servicios a los ciudadanos, así como de criterios de seguimiento, evaluación y control, difuminando las responsabilidades entre los diferentes niveles de autoridad (Wright, 1997).

El desarrollo y evolución de la sociedad, que es cada vez más compleja e interdependiente, provocó su movilización en demanda continua de mejores y más servicios, en nuevos ámbitos que difieren sustancialmente de la visión tradicional que nuestra sociedad tenía del sector público. Asimismo, se amplió el cuestionamiento de las bases tradicionales de la legitimidad de los poderes públicos (Mendoza, 1990). Paralelamente, la sociedad se sensibiliza y moviliza también exigiendo nuevas formas de gestión y relación con el entorno más abiertas, flexibles, transparentes, democráticas y participativas, que involucren al propio ciudadano en la conformación de la dirección que se quiere dar a dichas instituciones.

Por otra parte, desde los años cincuenta se viene produciendo “un deterioro constante de las fuentes de legitimidad y, consecuentemente, en el status de la burocracia” (Pross, 1986). El modelo tradicional de Administración Pública, de marcado carácter burocrático, mostraba una serie de importantes disfunciones y adolecía de una falta de adaptación al entorno socioeconómico, que hacían necesaria la introducción de una serie de cambios.

Ante la presión de una sociedad que demanda un nuevo modelo de organización pública que sustituya al que ya nos muestra obsoleto paradigma burocrático, y en el afán de recuperar la legitimidad perdida, confluyen los principios de eficacia y eficiencia con el de legalidad (Lozano, 1991). Surge así el paradigma postburocrático (Barcelay, 1992). Dicho paradigma pretende modificar los valores de las organizaciones públicas hacia nuevos conceptos: calidad del servicio, ciudadano-cliente, aportación de valor, incentivos, innovación, flexibilidad e

⁴ OCDE (1996): *La Administración al servicio público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

impulso a la discrecionalidad de los empleados públicos, y una traslación de los enfoques de servucción, gestión operativa de servicios y de calidad total ya desarrollados en el ámbito privado (Ramíó, 1999).

Asimismo, el paradigma postburocrático surge como una corriente que plantea la necesidad de la “Reinvención del Gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994 y Gore, 1994), proponiendo una transformación radical de la Administración, convirtiéndola en un espacio de acción eficaz y eficiente, que incorpore los nuevos avances tecnológicos e instrumentos de la gestión empresarial. Dentro del paradigma postburocrático encontramos diversas corrientes o modelos, algunos de los cuales podríamos agrupar en un marcado enfoque “*neopresarial*” (orientados a la economía, la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas y que apuestan por una “clientelización” de los ciudadanos). Frente al anterior enfoque, encontramos otro centrado en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación de los ciudadanos y la ética en la gestión pública, característico de las corrientes “*neopúblicas*” (Ramíó, 1999).

La crisis del modelo de organización burocrática, garantista, jerárquica, rígida, formalista y opaca, supuso la entrada en escenario de un nuevo paradigma de Administración Pública, transparente, al servicio del ciudadano (contemplado como ciudadano-cliente), que persigue la calidad, la eficacia, la eficiencia, la equidad y la economía (OCDE, 1996). Dicha Administración moderna está orientada a resultados y no basada en procedimientos, y permite a los directivos y gestores públicos una mayor autonomía, descentralización y flexibilidad, una dirección por objetivos. Al mismo tiempo, exige a éstos una mayor responsabilidad, la rendición de cuentas y el sometimiento al control externo.

Como vemos, la realidad del proceso de modernización emprendido en todas las Administraciones

Públicas de los países desarrollados es más compleja de lo que a simple vista podría parecer. “En ella confluyen intenciones ideológicas, aunque con apariencia técnica, transformaciones de entorno impredecibles [...], y, cómo no, prácticas recurrentes y asunciones inconscientes que modifican o impiden los cursos previstos racionalmente” (Villoria, 1996). Entre los factores no achacables a elecciones ideológicas destaca el denominado “isomorfismo institucional” (Dimago y Powell, 1983) que adoptan organizaciones cargadas de un fuerte contenido institucional y sin claros objetivos, que se orientan a llevar a cabo procesos de adopción de mejores prácticas identificadas en la gestión pública (“*benchmarking*”) con respecto a otras instituciones públicas consideradas modelo a seguir (Martín Castilla, 2002).

Por otra parte, el proceso democratizador desarrollado a partir de 1975 en España, la promulgación de la Constitución en 1978 y la construcción del Estado de las autonomías, con las consecuentes transferencias continuas de competencias y la descentralización política y administrativa desde el poder central hacia las diferentes administraciones (autonómicas y locales, pasando de un sistema de Administración única a la coexistencia de tres niveles de Administración), favoreció un mayor acercamiento de la Administración a sus ciudadanos, con el fin de lograr el desarrollo de políticas más acertadas y una mayor adaptación de las actuaciones administrativas (Mendoza, 1990). Pero también derivó en una mayor complejidad e interdependencia dentro del sistema administrativo, así como en la irrupción en el escenario de conflicto de intereses, rivalidades y reivindicaciones en materia de competencias y por la financiación. Escenario éste que se ha agudizado en estos últimos años, llegando al cuestionamiento de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución Española de 1978.

Asimismo, la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en 1986, supuso un impulso modernizador y la apertura a otras formas de Administración, así como un nuevo reto a afrontar

como consecuencia de una mayor complejidad administrativa y la irrupción de nuevos agentes.

La descentralización trajo como consecuencia (Colmenares, 2001):

- Un incremento del coste de dichas estructuras y, en algunos casos, deseo de emularse unas a otras en cuanto a la potencia de su aparato administrativo.
- La superposición o duplicidad de estructuras administrativas, que pone de relevancia la importancia de la coordinación inter-institucional.
- La existencia de problemas de concurrencia y deslindamiento de competencias y la necesidad de establecer estructuras o instancias que diriman dichos asuntos.
- Dichas fuerzas ponen de relevancia la necesidad de analizar las relaciones interorganizacionales e integrar también en la gestión pública la búsqueda de cauces de acercamiento, participación, cooperación y consenso entre las instituciones, las diferentes fuerzas políticas y agentes sociales. Surge pues la necesidad de una nueva Administración relacional, asumiendo que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos y no a las organizaciones (Mendoza, 1993).

De forma paralela a la evolución de los sistemas políticos, la concepción de la Administración Pública y sus relaciones con la sociedad y la descentralización administrativa, asistimos a una evolución de las expectativas de los ciudadanos con respecto al servicio de dicha Administración y al desarrollo de un mayor nivel de exigencia hacia ésta, demandando la participación en la toma de decisiones y en el rumbo que se quiere dar a la misma como servicio público. Asimismo, la ciudadanía exige transparencia en la gestión y pide asunción de responsabilidades según los resultados logrados.

La Administración Pública debe asegurar a los ciudadanos no sólo servicios eficientes, sino servicios de calidad, lo que requiere un cambio cultural, y estratégico, que pasa precisamente por concebir ésta como una institución prestadora de servicios y

por la consideración del receptor o destinatario de dicho servicio como ciudadano-cliente.

Como consecuencia, la Administración se enfrenta a nuevos retos, o más que retos exigencias, que requieren nuevas formas de gestión pública y de desarrollo de políticas orientadas a la recuperación, en una nueva situación y con nuevos términos, de la legitimidad (López y Gadea, 2001); en suma, la búsqueda de un nuevo paradigma de Administración Pública y acometer acciones de modernización.

Como vemos, básicamente, se pueden distinguir tres aproximaciones o tendencias en la modernización de la Administración Pública en respuesta a la ineficiencia y la ineficacia del sistema burocrático:

1. **Postburocracia**, que propone la reforma de la lógica weberiana-taylorista del modelo burocrático. Pero esta tendencia sigue mostrando la falta de capacidad de responder a los importantes cambios desarrollados en los diferentes entornos, y déficit democrático.
2. **Nueva Gestión Pública o “Gerencialismo”**, que en vez de proponer la reforma del sector público, se orienta hacia la transformación del sector y de las relaciones entre la Administración y la sociedad (reinención del gobierno). Nace ante la constatación del mal funcionamiento del modelo tradicional de Administración, y su impulso provino fundamentalmente de los líderes políticos. Como ya se ha visto, nace en un contexto de reducción de ingresos públicos y de necesidad de dar respuestas a más y nuevas demandas de servicio por parte de la sociedad. En palabras de López y Gadea (2001) “si antes esta misma ciudadanía exigía trajes *prêt-à-porter*, hoy prefieren trajes a medida”. Dicho paradigma incide fundamentalmente sobre las llamadas “tres E”: economía, la eficacia y la eficiencia de las actuaciones administrativas. Para Pollitt (1990), los programas de reforma basados en el gerencialismo “estaban dominados por los valores de la eficiencia y la economía, siendo la efica-

cia el tercero en discordia”, mientras que “otros valores como la equidad, la justicia, la representación o la participación quedaban fuera de la agenda o eran considerados como límites a la persecución de una mayor productividad”.

Según Löffler (1996), el enfoque de la Nueva Gestión Pública propugna la incorporación de técnicas de gestión contrastadas en el ámbito privado, y la creación de agencias autónomas de las administraciones, dotándolas de flexibilidad en la gestión de recursos y asumen los principios de “orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personas, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia”. Dicho enfoque supone una clara orientación a resultados y a satisfacer a los ciudadanos contemplados como clientes.

Brugué (1996) achaca a este enfoque el déficit democrático en sus planteamientos y el ser prácticamente una mera adaptación de la burocracia al nuevo contexto, sin abordar los necesarios cambios sustanciales.

Por su parte, Dunleavy y Hood (1995) señalan diferentes aspectos críticos dentro de este paradigma de Administración, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- I. Jurídica; al no tener en cuenta especificidades de la gestión económico-financiera, sometida a estrictos controles fiscalizadores, ni las peculiaridades de la Función Pública.
- II. Corporativa; al no haber considerado el diferente carácter y cultura en el ámbito público y privado.
- III. Jerárquica, ya que como vimos, uno de los principios básicos del funcionamiento de la Administración Pública en el de jerarquía, que garantiza el correcto funcionamiento de ésta y el sometimiento a control.
- IV. Colectividad frente a individualidad contractual; de forma que este enfoque puede derivar en

un sustituto mediocre de los derechos contractuales individuales.

- V. Igualitarismo, la falta de estímulos en uno u otro sentido y la no rendición de cuentas, podría fomentar la corrupción de los altos directivos públicos o funcionarios.

3. **Administración orientada al Servicio Público**, enfoque que va más allá de la corriente gerencial, al considerar que ésta no resuelve el problema de déficit democrático del modelo burocrático y que incide excesivamente en aspectos de interés económico, olvidando los aspectos políticos relacionados con la gobernabilidad. En dicho sentido, defienden la involucración y participación de los diferentes grupos de interés en los diferentes procesos políticos y administrativos. Así, la OCDE (1996) apunta a que “la receptividad es un reto que se lanza a esa tradición y obliga a la Administración a dirigir la atención hacia sus clientes”.

El cuestionamiento de la legitimidad y representatividad de la Administración y, en especial de la esfera política, ha provocado el distanciamiento entre la sociedad y aquélla. La ciudadanía reclama la democratización de la democracia, resituando adecuadamente la función política que tiene toda Administración (López y Gadea, 2001), incorporando principios del buen gobierno⁵.

El nuevo paradigma de la Administración orientada al servicio público integra tanto los principios instrumentales de la nueva gestión pública como la dimensión política de la Administración, relativos a la gobernabilidad. En palabras de Brugué y Subirats (1996), “la gestión pública, a diferencia de la privada, ha de permitir la expresión de unos valores que no son sólo instrumentales, sino también políticos. Es decir, no se ha de limitar a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar una gran diversidad de intereses sociales antagoni-

⁵ López y Gadea (2001) lo definen como “la gestión efectiva de los recursos públicos en un ámbito territorial de manera transparente, abierta y equitativa y de forma responsable a las necesidades de los ciudadanos”.

cos. [...] La nueva gestión pública no se generará por la mera transmisión de técnicas privadas, sino por su ubicación en un marco más genérico de función gerencial y por su aceptación de las peculiaridades del ámbito público”.

Para Canales (2003), la nueva gestión pública debe reunir, además de los principios de legalidad y de eficacia, eficiencia y economía, ética pública (Rodríguez-Arana, 2001), flexibilidad, desregulación y delegación, calidad, innovación, aprendizaje y evaluación, y ser una democracia participativa.

Por su parte, Stewart y Ranson (1994) apuntan que el sector público posee importantes especificidades que exigen una consideración singular. Según dichos autores, dichas singularidades se muestran, al menos en dos ámbitos. En primer lugar, en la necesidad y exigencia de articular la competencia entre objetivos alternativos que incorpora el proceso político, no pudiéndose separar de la gestión pública. En segundo lugar, la necesidad perentoria de gestionar la interdependencia y cooperación organizativa para el logro de los objetivos públicos, lo que implica una Administración relacional y orientada a los grupos de interés.

4. CONCLUSIONES

En respuesta al gran reto de cambio y modernización, la sociedad demanda una Administración inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa; capaz de corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente, así como de desarrollar y consolidar estructuras y esquemas de comprensión y de acción en su orientación continua hacia la consecución de su visión, misión, objetivos y metas. En definitiva, una Administración eficaz, eficiente y de calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos, basada en nuevas formas organizativas y nuevos modelos de dirección y gestión pública, orientados a dar un servicio de la máxima calidad a la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones.

Dicho cambio exige una diferente concepción de la organización, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica, los procesos de decisión, la financiación, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servicios al ciudadano, las tecnologías y los sistemas.



El entorno actual exige una Administración Pública que reúna las siguientes virtudes:

- I. Al servicio público, inspirada en objetivos y orientada a resultados,
- II. Relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés, y del conocimiento,
- III. Adaptada a la sociedad, y al entorno en general, flexible y anticipadora,
- IV. Democrática y participativa, con valores políticos y ética pública,
- V. Competitiva, flexible y adaptativa,
- VI. Colaborativa, intra e interadministrativamente, y con otras instituciones y organizaciones privadas y de ámbito social,
- VII. Equilibrada en los servicios que asume entre sus competencias,

VIII. Inteligente, que innova y aprende.

Como respuesta, sólo cabe el cambio, la transformación o modernización, lo que requiere la integración de las estrategias y metodologías de calidad en dichos procesos para asegurar los principios de eficacia, eficiencia, economía, calidad del servicio, receptividad, participación e involucración de los grupos de interés. El nuevo escenario exige según López y Gadea (2001) la relectura del sentido del servicio público desde una lógica política, que defienda el valor del servicio público a los ciudadanos y esté atenta a la participación y refuerzo de la democracia, introduciendo la innovación y mejora continua en la propia actividad de la Administración, dentro de una lógica de calidad total o excelencia.

BIBLIOGRAFÍA

Arenilla, M. (2000): “Planificación y políticas públicas”, en *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 37-68.

Barzelay, M., y O’Kean, J.M. (1992): *Gestión pública estratégica; conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Boix, C. (1994): “Hacia una administración pública eficaz: modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, septiembre-diciembre, pp. 21-32.

Brugué, Q. (1996): “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, enero-agosto.

Brugué, Q.; y Subirats, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Bueno, E. (2002): “Enfoques principales y tendencias en dirección del conocimiento (*knowledge management*)”, en **Hernández, R. (Eds.):** *Dirección del conocimiento: desarrollos teóricos y aplicaciones*, Ediciones La Coria, Cáceres, pp. 21-54.

Bueno, E. (2003): Ponencia pronunciada “La cultura organizativa como facilitador o barrera en la incorporación de tecnologías emergentes para la innovación” en la Jornada “Gestión empresarial de Tecnologías Emergentes”, organizada por la Fundación para el Conocimiento. Madrid, el 28 de mayo de 2003, Madrid.

Bueno, E. (2004): *La Administración Pública como agente de conocimiento en la sociedad de la información*. Sistemas de gestión y desarrollo del capital intelectual, Monografía CIC, UAM, Madrid.

- Bueno, E.; Salmador, M.P.; y Ordóñez, P. (2003):** “Towards an Integrative Model of Business, Knowledge and Organizational Learning Process”, *International Journal of Innovation and Learning*, pendiente de publicación.
- Canales Aliende J.M. (2003):** “Algunas reflexiones sobre las principales asignaturas y desafíos pendientes en la innovación de las administraciones públicas”, en *Función*, nº 0, septiembre de 2003, pp.38-45.
- Colmenares, P. (2001):** “El Libro Blanco para la reforma de los servicios”, conferencia en curso de verano *La calidad en las Administraciones públicas: Un reto para el Siglo XXI*, Junta de Castilla y León, Segovia.
- Dahl, R. (1961):** *Who Governs? Democracy and Power in American City*, Yale University Press, New Haven.
- De Val Pardo, I., y Corella, J.M. (2001):** *Sistemas de Salud. Diagnóstico y Planificación*, Díaz de Santos, Madrid.
- Druker, P. (2001):** “The Next Society”, *The Economist*, November 3rd, Supplement 3-22.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1995):** “De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, mayo-agosto.
- Elena, A. (1998):** “La gestión de la calidad en la Administración General del Estado”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, enero-agosto, pp. 29-38.
- De Esteban, J. (2000):** *Jaque al Estado*, Ediciones Libertarias, Madrid, pp. 93-135.
- FEMP (1999):** *Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local*, FEMP.
- Gore, A. (1994):** *Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos*, IVAP, Vitoria.
- Lamo de Espinosa, E.; Gonzalez, J.M.; y Torres, C. (1994):** *La sociología del conocimiento y de la ciencia*, Alianza, Madrid.
- Löffler, E. (1996):** *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*, INAP, Madrid.
- López Camps, J., y Gadea, A. (2001):** *Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública), Bilbao.
- Lozano, J. M. (1991):** “Els limits de la modernitat per a una comprensió ètica de la gestió pública”, *Papers ESADE*, nº 49.
- Martín Castilla, J.I. (2002):** *En Busca de la Excelencia: El Modelo EFQM en la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid.
- Martín Castilla, J.I. (2004):** *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*, Tesis Doctoral leída el 14 de septiembre de 2004, UAM, Madrid.
- Mendoza, X. (1990):** “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España”, *Revista Documentación Administrativa*, nº 223, julio-septiembre, 1990.
- Mendoza, X. (1993):** *Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa*, ESADE, Barcelona.
- OCDE (1996):** *La Administración al servicio público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

- Offe, C (1992b):** “El dilema de la sincronía: Democracia y economía de mercado en Europa Oriental”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 12, pp. 189-206.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994):** *La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- Parrado Díez, S., Ruiz López, J. (1999):** “La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 54, mayo-agosto, 1999, Vitoria.
- Pollitt, C. (1990):** *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Blackwell, Oxford.
- Pross, P.A. (1986):** *Group Politics and Public Policy*, Oxford University Press, Toronto.
- Ramió, C. (1999):** *Teoría de la organización y Administración pública*, Tecnos/UPF, Madrid.
- Rodríguez-Arana, J. (2001):** *La dimensión ética*, Dykinson, Madrid.
- Ruiz López, J. (2004):** *Las iniciativas para la gestión de la calidad en el Ministerio de Administraciones Públicas: el Plan de Calidad para la Administración General del Estado*, EIPA/EGAP (pendiente de publicar), Madrid.
- Sartori, G. (1998):** *En defensa de la representación*, Conferencia pronunciada en el Congreso de los Diputados en diciembre de 1998, Madrid.
- Stewart, J.; y Ranson, R. (1984):** *Management for the Public Domain*, Mcmillan, Londres.
- Subirats, J. (1993):** “Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común”, *Ekonomiaz*, nº 26, 2º cuatrimestre 1993, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Villoria, M. (1996):** *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid.
- Weber, J. (1957):** *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, Glencoc, IL.
- Wright, V. (1997):** “Redefiniendo el estado: las implicaciones para la administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, mayo-agosto, pp. 48-53.