

## **MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO**

Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Público como alternativa a la Gestión  
en el Sector Público en tiempos de crisis.

(New Public Management or New Public Service as an alternative to the Public Sector  
Management in times of crisis.)

Autor/a: D/D<sup>a</sup> Tara Nadal Padrón

Tutor/a: D/D<sup>a</sup> José Adrián García Rojas

Grado en Administración y Dirección de Empresas  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
Curso Académico 2013 / 2014

La Laguna, 03/09/2014

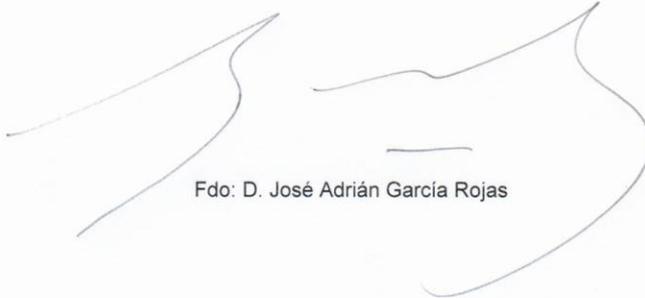
D José Adrián García Rojas del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho

CERTIFICA:

Que la presente Memoria de Trabajo Fin de Grado titulada **Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Público como alternativa a la Gestión en el Sector Público en tiempos de crisis**, presentada por la alumna Tara Nadal Padrón, realizada bajo mi dirección, reúne las condiciones exigidas por la Guía Académica de la asignatura para su defensa.

Para que así conste y surta los efectos oportunos, firmo la presente, en San Cristóbal de La Laguna, a cuatro de septiembre de dos mil catorce

El tutor



Fdo: D. José Adrián García Rojas

## ÍNDICE:

Resumen.	Pág. 5
Abstract.	Pág. 5
Introducción.	Pág. 6
1. Fundamentación teórica.	Pág. 7
1.1. Teoría de la elección pública “Public Choice”.	
1.2. Teoría de los costes de transacción.	
1.3. El Neo-tailorismo.	
1.4. La Teoría de la Agencia.	
2. La Nueva Gestión Pública (NGP).	Pág. 9
2.1. El ciudadano-cliente.	
2.1.1. Contradicciones a la NGP del concepto ciudadano-cliente.	
2.2. El ciudadano-participante.	
2.3. De la teoría a la práctica: EPCSM (the european primer on customer satisfaction management).	
2.4. El nuevo directivo público: claves del liderazgo.	
2.4.1. La necesidad de formación en los directivos públicos.	
2.4.2. Definición operativa del nuevo directivo público.	
2.4.3. Funciones del nuevo directivo público.	
3. El Nuevo Servicio Público (NSP).	Pág. 18
3.1. Antecedentes históricos.	
3.2. Humanismo organizacional y Teoría del Discurso.	
3.3. El Nuevo Servicio Público.	
3.3.1. Implicaciones.	
4. La Nueva Gestión Pública y el Nuevo Servicio Público en España.	Pág. 22
5. Conclusiones.	Pág. 25
6. Anexos.	Pág. 26
6.1. Cuadro 1: Pilares de la Nueva Gestión Pública.	

6.2. Cuadro 2: Instrumentos de participación según el ECPMS y naturaleza de la intervención del ciudadano.

6.3. Cuadro 3: La Nueva Gestión Pública en España.

7. Bibliografía

Pág. 30

## RESUMEN:

Este trabajo tiene como principal objetivo dar respuesta, en todo lo posible, a una serie de cuestiones, en lo referente a los cambios que está sufriendo la Administración Pública, debido a la actual situación de crisis en la que nos encontramos. Se hará un recorrido por las últimas contribuciones de la teoría de la administración y las nuevas tendencias en este ámbito. En primer lugar, se buscará una definición lo más clara posible de esta nueva tendencia conocida como Nueva Gestión Pública (capítulo 1), para poder definir unas bases de investigación que luego se compararán con la definición de Nuevo Servicio Público (capítulo 2). Tras analizar las diferencias y similitudes de ambas, daremos una visión global de la nueva consideración “ciudadano-cliente”, “ciudadano-participante”, con referencia al análisis del EPCSM (European Primer on Customer Satisfaction Management) para demostrar las inconsistencias de un discurso político-administrativo sobre las ventajas del tratamiento del ciudadano como consumidor de servicios públicos. Además, se mencionarán las características y funciones que se otorgan al “nuevo directivo público” como agente del cambio y sus nuevas características. Finalmente, se adaptarán todos estos supuestos al caso de España para así intentar dar respuesta a los objetivos de este proyecto que son, además de las definiciones de Nueva Gestión Pública (NGP) y Nuevo Servicio Público (NSP), analizar las ventajas y desventajas de estas propuestas en España y posibles soluciones para la mejora y adaptación de la gestión en la Administración Pública Española. Todo ello sin olvidar que nos encontramos en un período de crisis en el que las Administraciones Públicas deben tomar decisiones radicales y efectivas y quieren cambiar la situación actual.

## ABSTRACT:

This work has as main objective to answer, as far as possible, a number of issues regarding the changes underway in the public administration, due to the current crisis in which we find ourselves. A tour will be made to the latest contributions of management theory and new trends in this area. First, a definition will look as clear as possible of this new trend known as New Public Management (Chapter 1), to define research bases then be compared with the definition of New Public Service (Chapter 2). After analyzing the differences and similarities of both, we will give an overview of the new "citizen-client", "citizen-participant" consideration, with reference to the EPCSM ANALiSS (European Primer on Customer Satisfaction Management) to show the inconsistencies of a speech political and administrative on the benefits of treatment of citizens as consumers of public services. In addition, the features and functions that give the "new public management" as an agent of change and new features will be mentioned. Finally, all these cases will be adapted to the case of Spain in order to try to address the objectives of this project are in addition to the definitions of New Public Management (NPM) and New Public Service (NSP), analyze the advantages and disadvantages of these proposals in Spain and possible solutions to improve the management and adaptation of the Spanish Public Administration. Not forgetting that we are in a period

of crisis in which the government must take radical and effective decisions and want to change the current situation.

## INTRODUCCIÓN:

La actual crisis financiera mundial iniciada en 2008, no sólo ha afectado al terreno empresarial sino que tiene importantes implicaciones a nivel político y a nivel institucional, por eso, tanto los actores privados como los públicos se han visto obligados a tomar una serie de medidas, en algunos casos algunas más radicales que otras, en un ambiente de incertidumbre frente al progreso y, en cierto modo, de rechazo de los agentes públicos a querer “dar el brazo a torcer” frente a una situación que requiere, como a la vista está, de nuevas medidas y nuevos enfoques de lo público.

Cabe destacar que, en lo que se refiere a la Administración Pública (APP), se encuentra en un período de “adaptación” o, si se prefiere, de “estancamiento”, según el punto de vista que se analice, ya que se encuentran conviviendo una serie de viejas estructuras burocráticas de provisión de servicios públicos, con su mercantilización o privatización, así como y la aparición de nuevas formas de gestión público-privadas. Esto también lo hallamos en el caso de los ciudadanos, entre los que se encuentran los que actúan como meros espectadores o simples receptores de servicios públicos y aquellos otros consumidores o clientes de los mismos, además de los ciudadanos protagonistas en los procesos de gestión pública. Por último, esta adaptación también afecta a los dirigentes públicos, pues están conviviendo los hasta ahora conocidos como “directivos” públicos y los nuevos “líderes” públicos.

La globalización ha jugado un papel importante, ya que primero ofreció un crecimiento desconocido a nivel mundial, pero también ha hecho que se padezca una crisis desconocida por su vinculación a la globalización. Por tanto, hay una serie de antecedentes que no pueden usarse como precedentes para todo tipo de actuaciones, tanto públicas como privadas, y, al pretender hacerlo, la gestión no es del todo eficiente a la hora de dar respuesta o solución a la actual situación.

Veremos a lo largo del trabajo como hay una serie de países que están a la vanguardia en la aplicación de la Nueva Gestión Pública (NGP), los considerados “grupo avanzado de NGP” como son EE.UU., Reino Unido, Noruega o Dinamarca y otros, como España, Grecia y Alemania a los que se les podría denominar el “grupo retrasado de NGP”. El motivo por el que hemos elegido estudiar las aplicaciones y sus efectos de esta nueva tendencia es por esa disparidad entre una serie de países de la OCDE que, algunos, aún perteneciendo a la Unión Europea, por ejemplo, no han llevado a cabo una misma aplicación de la NGP, ya sea porque han encontrado una mejor alternativa (Nuevo Servicio Público) o porque han creído oportuno seguir con el sistema mecanicista que estaba vigente hasta el momento.

Estas diferencias descritas en último lugar es uno de los motivos por los que hemos fijado los distintos objetivos del proyecto, detectar las ventajas e inconvenientes que suponen un cambio de este tipo en la Administración Pública Española. Otro de los motivos es intentar dar respuesta o proponer una serie de posibles soluciones para la mejora y adaptación de la gestión de la Administración Pública Española frente a la NGP con la intención de mejorar la situación de crisis actual.

## 1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.

Utilizando palabras de Hood (1991; 5-6), la nueva filosofía de gestión pública es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional.

El Nuevo Institucionalismo considera la relevancia que deben tener las APP para entender y explicar las interacciones entre los individuos, que están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Ya que, como Serna (2001) indica, “...se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento”.

Hay una amplia variedad de posibles enfoques o teorías sobre las que se fundamenta el nuevo institucionalismo. Si nos hacemos caso a lo que Hood (1991: 5-6) proponía, esta nueva corriente económica tiene sus orígenes en la Teoría de la Elección Pública (“*public choice*”), la Teoría de los Costes de Transacción, el Neo-Taylorismo y la Teoría de la Agencia. Todas ellas persiguen una serie de reformas administrativas que comprenden ideales como la competencia, elección, transparencia y control. A continuación se analizan cada una de estas teorías.

### 1.1. TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA O “PUBLIC CHOICE”.

Esta teoría puede definirse, usando palabras de Mueller (1989, 1-2) como “*el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o, sencillamente, como la aplicación de la Economía a la Ciencia Política*”.

Las medidas que proponen evitar el monopolio burocrático pueden resumirse en las siguientes (Niskanen, 1971, 78):

- Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos.
- Privatización o contratación externa para reducir el gasto.
- Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados.
- Controles más estrictos sobre la burocracia.

### 1.2. TEORÍA DE LOS COSTES DE TRANSACCIÓN.

Esta teoría sugiere que, asumiendo que el monopolio público puede reemplazarse por la gestión de los servicios mediante contratos puntuales en mercados donde compradores y vendedores poseen una completa información, y ya que en la teoría del “*public choice*” la competencia es vista como la panacea para la resolución de problemas burocráticos,

la perspectiva de esa misma teoría sobre el beneficio de la competencia no es totalmente correcta, ya que la competencia puede llegar a generar costes adicionales, los cuales no se dan en la forma tradicional de provisión de los servicios.

La existencia de costes de transacción explica porqué existen ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público. Es decir, cuanto mayores sean los costes de transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública donde se igualen sus costes con los de contratar al exterior.

### **1.3. EL NEO-TAYLORISMO.**

Para el Neo-Taylorismo, las dos principales causas de la mala gestión son: el carecer de un sistema de gestión adecuado y el perfil tradicional de los gestores públicos. Ambos aspectos impiden la consecución de la eficiencia administrativa. Las técnicas que propone esta teoría son, fundamentalmente las siguientes:

- Separación entre política y gestión.
- Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor.
- Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales.
- Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos.

### **1.4. LA TEORÍA DE LA AGENCIA.**

Se pueden encontrar dos niveles básicos en la relación de la agencia dentro del sector público: la provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena Ciudadanos → Políticos → Gestores; la relación inter-administraciones.

En el primer nivel, la relación Ciudadanos → Políticos → Gestores; la delegación se produce en todos los ámbitos territoriales de la administración, estatal, autonómico, local, etc., ya que la elección de representantes y la delegación de gestión de subordinados es común a todas.

Por un lado, los ciudadanos escogen representantes políticos los objetivos electorales de los cuales concuerdan con sus propios intereses. Esto se deriva en una relación de agencia, donde los ciudadanos aportan su capital de forma coercitiva y los políticos toman decisiones que pueden no generar un beneficio colectivo para la ciudadanía (relación ciudadanos → políticos).

Por otra parte, la función política se encarga de diseñar políticas, fijar objetivos, etc., mientras los gestores son los encargados de llevar a cabo las actividades que permitan el logro de los políticos (políticos → gestores).

En el segundo nivel, la relación íter-administrativa, vemos lo que se denominan luchas de poder entre las Administraciones territoriales, ya que todas ellas quieren obtener la supremacía en un ámbito territorial determinado, esto lo pretenden llevar a cabo mediante la sustracción de competencias estatales, desviación de recursos financieros necesarios, etc.

Estas relaciones entre agencias se agravarán cuando el partido en el gobierno de la de ámbito superior difiera en orientación política de la de nivel inferior. Todo esto provoca mayores diferencias entre los ciudadanos, que vienen provocados por la consecución de beneficios partidistas y que se alejan de la realidad.

En las propuestas de esta teoría, lo primordial es un sistema de control adecuado a la situación, además de una delimitación de la responsabilidad de los agentes. Todo esto haría posible que predominara la transparencia administrativa para los ciudadanos.

Todas estas cuestiones, las teorías analizadas, se resumen en el Cuadro 1 del anexo, titulado “Pilares de la nueva gestión pública”.

## **2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**

Desde hace ya varias décadas, las APP están centradas en la búsqueda de un nuevo paradigma teórico que les lleve a orientar su organización y su actividad. Hasta finales de la década de los setenta del siglo XX, las APP se basaban en la teoría de Weber de una burocracia como marco teórico y como guía. Pero con el cambio, las crisis acaecidas y la ineficiencia del sistema, se han visto obligadas a buscar un nuevo “padre fundador”, esto llevó a la desburocratización de las burocracias públicas y, así, se acudió al Mercado como nuevo fundador de una tendencia que acabaría conociéndose como “Nueva Gestión Pública (NGP)”, que busca en su base utilizar enfoques del sector privado y de negocios para la gestión del sector público. La NGP se convirtió en un modelo normativo que no valía la pena comparar con la “vieja Administración Pública” ya que esta saldría perdiendo. Esta nueva corriente de pensamiento basada en la reflexión sobre el papel de los administradores públicos y la naturaleza de su profesión sólo será contrastada con el Nuevo Servicio Público (NSP), una serie de ideas sobre el papel de la APP en el sistema de gobierno que coloca a los ciudadanos en el centro.

Por tanto, podemos apreciar que una de las características más importantes de la NGP es la atención especial que presta al concepto de ciudadanía. Prácticamente desde la década de finales de los ochenta y principios de los noventa se produce un proceso de “multiplicación” de producción de textos donde se empiezan a ver reflejados los nuevos derechos de los ciudadanos en relación con la Administración y en los que se les otorga el título de “clientes”.

Aunque las reformas de la NGP no se han aplicado de igual modo ni con la misma intensidad en todos los países de la OCDE, el nombramiento de los ciudadanos como clientes de los servicios públicos es un concepto que ha sufrido una “semi-universalización” en todos ellos, incluido en España. Ejemplo de ello son las citas que se presentan a continuación:

*“El ciudadano es el “cliente” de los servicios públicos. En este sentido, la medición del Índice de Percepción de la Calidad de los Servicios (IPCS) a través de encuestas pretende ser un sistema de diagnóstico sobre los niveles efectivos de prestación” (Junta de Extremadura, Dirección General de Administración Electrónica y Evaluación de las Políticas Públicas, Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos; Encuesta nº3).*

*“La razón de ser de esta herramienta es la prestación de más y mejores servicios al ciudadano, él es el principal protagonista del mismo y todos los servicios están orientados a él. A lo largo de todo el portal se percibe que el ciudadano es tratado más como un cliente que como un administrado. La puesta en marcha de nuevos servicios hará más evidente este principio... El ciudadano deberá ser considerado por la Administración como un cliente, al que hay que ofrecerle un “producto” de calidad, competitivo y que se adecue a sus necesidades y expectativas” (Proyecto de construcción de un Portal de Servicios Telemáticos para la población y la gestión económica municipal de los Ayuntamientos de la provincia de Málaga, Portal de la ciudadanía).*

## **2.1. EL CIUDADANO-CLIENTE:**

Esta nueva denominación del ciudadano como un “cliente” o “consumidor” de servicios es uno de los nuevos aspectos contemplados por los reformadores de la NGP, dado que los Estados actúan como Mercados, los ciudadanos en su relación con éste serán considerados como “clientes”. El problema de despolitización se encuentra en el centro de los problemas que plantea la incorporación de la idea de cliente a la gestión pública. Este problema se da, en primer lugar, ya que la idea de convertir al ciudadano en cliente de la Administración, supone, en cierto modo, dotarle de más poder sobre los servicios que recibe. A su vez, esta dotación de más poder al ciudadano concurre en otras “ventajas”, como pueden ser el mayor nivel de participación. Podría ocurrir que las reformas de la NGP enfocadas a un ciudadano convertido en cliente supusieran una extensión de los derechos democráticos de los individuos al permitirles participar de una manera más directa en el diseño de las políticas que les afectan y los servicios que reciben.

Por el contrario, como afirma Eran Vigoda, cualquier reforma que pretenda dar poder a los ciudadanos y, por tanto, quiera considerarse realmente democrática, habría de prescindir de un modelo ciudadano-cliente entendido como simple receptor de servicios públicos, ya que el diseño de esto sigue siendo una tarea exclusiva de políticos y funcionarios.

### **2.1.1. Contraindicaciones a la NGP del concepto ciudadano-cliente:**

Hay una serie de autores que piensan que la sustitución del término ciudadano por el de cliente, no favorece en el incremento de la participación ciudadana, ni a los derechos democráticos de los ciudadanos.

Se tiende a censurar a la NGP ya que ha promovido una idea más individualista de ciudadano, que tiende a despojarse de sus obligaciones con la comunidad política y a centrarse más en sus intereses personales

El tener que adaptar los ideales de las empresas públicas, su funcionamiento y estrategias a las APP supone cierto problema ya que se podría dejar de lado una serie de obligaciones por parte de las Administraciones y, por tanto, terminar por debilitar la igualdad política y la relación de obligación mutua entre el Estado, los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Por otra parte, especulan sobre la posibilidad de que el modelo de Estado que propone la NGP y la consideración del ciudadano como consumidor, acaben debilitando la democracia en general y los canales tradicionales de política en particular.

## **2.2. EL CIUDADANO-PARTICIPANTE:**

Ya en la década de los noventa, distintos autores, algunos más destacables por sus aportaciones como pueden ser Denhardt y Denhardt (2000), aportaron una serie de “reformas a la NGP, dentro de un marco más normativo en el que el ciudadano jugaba un papel más “participativo” y no tan “consumista” en los servicios del Estado. De ahí que saliera una nueva corriente denominada Nuevo Servicio Público (NSP) que pretendía mejorar, si cabe, los pilares de la NGP, ya que, como comentamos anteriormente en el apartado de contraindicaciones, no era un cambio preferido por todos ya que dejaba muchos “cabos sueltos” en lo que a la Administración se refiere.

A partir de aquí, y basándonos en las teorías de Denhardt y Denhardt (2000), se abrirá una nueva vertiente que combinará trazas de la NGP y que ofrecerá al NSP como alternativa para sus posibles “carencias burocráticas”. Todas estas teorías y las adaptaciones de la NGP se detallarán en el capítulo II del presente trabajo pero, antes de pasar a esta “nueva corriente”, hay que hablar de cómo la NGP hace referencia al nuevo “directivo público”.

## **2.3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: EPCSM (THE EUROPEAN PRIMER ON CUSTOMER SATISFACTION MANAGEMENT).**

El EPCSM es un documento de reciente publicación, resultado de la colaboración entre la European Public Administration Network (EUPAN) y el European Institute of Public Administration (EIPA), que contiene indicaciones de carácter general sobre hacia dónde se dirige la reforma administrativa en Europa en los próximos años. Además, se elabora sobre la base de la idea de “satisfacción del consumidor”, que se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la NGP, debido a su relación con el papel del ciudadano en el proceso de diseño y prestación de los servicios públicos.

El objetivo del EPCSM consiste en convertirse en una especie de “guía para reformadores” donde la satisfacción del consumidor es el punto más importante a conseguir dentro de la transformación de los servicios públicos. El EPCSM se interesa por el análisis del compromiso de una mayor participación de los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de elaboración de las medidas y políticas que se destinen a la prestación de servicios públicos, por esa cuestión, según el documento, el centro del objetivo de la reforma debería moverse en torno tanto a la medición de la satisfacción del ciudadano-cliente, como a la gestión de dicha satisfacción, todo ello mediante

técnicas que permitan la intervención del ciudadano de forma activa desde la primera hasta la última fase del proceso.

Para facilitar y llevar a cabo una colaboración tutelada del ciudadano con la APP, el documento presenta hasta catorce métodos dirigidos a fomentar la participación del ciudadano-cliente, como pueden ser: acopio de información del personal de primera línea sobre las percepciones del ciudadano/cliente; encuestas de satisfacción; trazado del trayecto del cliente; test in situ de facilidad de uso de las TIC o documentos administrativos; consultas; uso de las TIC para conocer la reacción de los usuarios; paneles de ciudadanos; entrevistas de grupo; comprador misterioso; cartas de servicios; uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción; *Open Space Technology/World café*; segmentación, etc. (Ver cuadro 2)

En el apartado posterior, donde se hace referencia al caso español se analizarán las medidas que se han implantado en España para adaptarse a la NGP.

Cabe señalar, que medidas como la Segmentación son técnicas de investigación, no se considera directamente un método de participación ciudadana. Por otro lado, el *Open Space* es una técnica de debate para moderar reuniones. En el caso de la iniciativa “Acopio de información del personal de primera línea sobre las percepciones del ciudadano/cliente” trata de involucrar al personal de la administración en contacto directo con los ciudadanos en, por ejemplo, la mejora de algunos procedimientos. Por último, la iniciativa “comprador misterioso” no supone la participación ciudadana directa ya que lo llevan a cabo empresas privadas para realizar estudios sobre la calidad de los servicios contratando al efecto “actores/investigadores” entrenados en este tipo de técnica.

El resto de servicios se han ordenado de manera que den información del servicio en el que el ciudadano interviene y la naturaleza de su intervención. De aquí se obtiene el cuadro 2 en el que se detallan los instrumentos de participación y los criterios seleccionados. Siendo los criterios o variables los siguientes:

- Número potencial de ciudadanos participantes. Ya que no todos los instrumentos de participación permiten que intervengan el mismo número de ciudadanos se dividirán en **pequeño** (número reducido de participantes), **variable** (dependiendo del fin que persigan los instrumentos, contarán con un número mayor o menor de participantes) y por último, **infinito** (cuando la participación queda abierta a todos aquellos quieran participar).
- Modos de participación. Dependerá de la pertenencia o no del ciudadano a un grupo social de referencia (como una minoría étnica o un grupo de edad). Por tanto, se distinguirá entre participación **grupal** (si pertenece a un grupo social), o participación **individual** (sin considerar otra circunstancia que su calidad de tal ciudadano).
- Iniciativa. Normalmente será la **Administración** quien lleve a cabo las iniciativas en las que puedan participar los ciudadanos, pero también está abierta la posibilidad de que la Administración no convoque directamente a los **ciudadanos** sino que les proporcione instrumentos de participación voluntarios, en los que pueden, o no, participar.

- Momento del proceso de gestión en el que el ciudadano participa. El proceso de producción de servicios públicos contará con distintas fases, que son: **diseño, decisión, producción y evaluación**; donde el ciudadano podrá participar en cualquiera de ellas.
- Última decisión sobre la mejora del servicio. Una vez la Administración haya puesto en marcha, o llevado a cabo la implantación de un servicio, ésta puede llevar a cabo un nuevo proceso de toma de decisiones para replantearse la prestación de este servicio o para mejorarlo. Todo esto lo puede llevar a cabo mediante la intervención del **ciudadano** para asegurarse la mejora del servicio, o puede ocurrir que el ciudadano pierda el control sobre el nuevo proceso y sean los **gestores** públicos quienes se encarguen de diseñarlo y ejecutarlo.
- Seguridad de que la opinión será considerada. Este criterio está directamente relacionado con el anterior. Debería ocurrir que al ciudadano se le garantizara que su participación fuera considerada por la Administración, pero en la práctica no suele darse. No se está afirmando que la participación del ciudadano no cuente, simplemente que éste no tiene la seguridad de que esto sea así.

Como se podrá apreciar en el Cuadro 2 del apartado de anexos, hay algunas constantes que se deberían recalcar:

En primer lugar, la gran mayoría de las iniciativas de participación ciudadana son para un número pequeño de ciudadanos. Esto refleja que no se están teniendo en cuenta experiencias de participación democrática donde el ciudadano puede intervenir en los procesos de toma de decisiones como miembro de la comunidad (presupuestos, forums, jurados, consejos ciudadanos, etc), por tanto, puede llegarse a la conclusión de que este tipo de participación no se llegará a producir en los complejos procesos de gestión de servicios públicos.

En segundo lugar, en la mayoría de las iniciativas, en momento en el que interviene el ciudadano es el de la evaluación del servicio, una vez que éste está de hecho funcionando. Esto significa que el ciudadano no está presente como co-diseñador de estos servicios, no puede opinar o intervenir en su proceso de diseño, evaluación, etc. En definitiva, no puede decidir sobre el servicio en sí.

En tercer lugar, y como punto más significativo, el ciudadano no tiene, en ningún momento, control alguno sobre hasta qué punto la Administración lo tendrá en cuenta o no. Sus propuestas son recogidas por la Administración pero eso no le asegura que se tengan en cuenta y, además, no puede llegar a saber si la Administración ha llegado a valorar su propuesta. Menos aún, el ciudadano puede esperar una recompensa en el caso de que su propuesta haya sido beneficiosa para la Administración o por el simple hecho de haber participado.

#### **2.4. EL NUEVO DIRECTIVO PÚBLICO: CLAVES DE LIDERAZGO.**

La situación mundial actual obliga a afrontar el reto de cómo desarrollar nuevas habilidades y capacidades para poder ser un líder público.

Para poder superar este reto, es mucho mejor, y más efectivo, fijarse tanto en el método como en el desarrollo de estas habilidades y capacidades en el ámbito del sector

privado, ya que éstas ayudarán a reforzar el compromiso adquirido por el gestor público para poder crear un valor asociado en todos los segmentos de la sociedad.

La crisis actual, además de causar “desperfectos” en la sociedad también nos brinda una nueva oportunidad, una oportunidad para el cambio, sobre todo a la hora de gestionar los recursos ya que estos son limitados y cada vez más menguantes, además, a esto último hay que añadir que la demanda de la sociedad va en aumento. Por tanto, en esta situación, se presenta una “posibilidad de hacer las cosas bien” y, por supuesto, hay que aprovecharla.

Ligado a esa nueva situación de recursos limitados, nuevas demandas exigentes, la búsqueda de nuevas fórmulas de mayor eficiencia y racionalidad, y todo esto en un ambiente en el que los ciudadanos piden y exigen transparencia en la gestión, se ha propuesto una nueva visión del directivo público, una en la que se le considera más como un agente del cambio.

En el informe *“La Administración al servicio del público”* elaborado por la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) se plantea textualmente que <<... la principal preocupación de casi todos los gobiernos de la OCDE es mejorar las relaciones entre los administradores y el público: la interdependencia de los sectores públicos y privados es tal que la administración debe actuar con más flexibilidad y satisfacer mejor las necesidades de los miembros de la sociedad. En un intento de mejorar la calidad de los servicios prestados, los gobiernos reforman la gestión de la Administración Pública. Esta reforma puede resumirse así: abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público>> (OCDE, 1987).

Esta “modernización” de la Administración hace que aparezca una figura clave como principal agente del cambio: el directivo público.

Pero esta nueva denotación de directivo nos lleva a plantearnos si las funciones de este nuevo cargo público serán equiparables a las del directivo privado, esto será pertinente para determinar cuáles son las claves del éxito y eficacia que deben considerarse para llevar a cabo el diseño de un programa de formación directiva para profesionales de la Administración.

#### **2.4.1. La necesidad de formación en los directivos públicos.**

El análisis de la necesidad de investigación de esta naturaleza, podemos decir que se produce por dos motivos: el primero, porque abre las puertas a un debate más amplio y notablemente enriquecedor sobre cuestiones como la politización de la Administración y las relaciones entre el poder político y la Administración, el gobierno de las organizaciones públicas o los criterios de gestión más eficientes cuando no se dan las condiciones de mercado. En segundo lugar, se lleva a cabo con el propósito de poder identificar un plan de formación adecuado para los directivos públicos, analizar la figura de este como tal y las funciones y el rol que desempeña, tanto en España como en los principales países de la OCDE.

El debate que existe sobre el perfil profesional y académico que deben tener los directivos públicos para cumplir eficazmente su objetivo, es algo que en algunos países o naciones puede dar lugar a una lista extensa de requisitos o cumplimientos mínimos aceptados que sería difícil nombrar o puntualizarlos todos. A pesar de ello, la gran mayoría de estos países tienen la idea común y generalizada de que estos profesionales públicos carecen de la formación adecuada para ejercer su puesto, ya que sus capacidades o competencias directivas necesarias para la resolución de problemas son, en muchos casos, escasas o insuficientes, y estos aspectos en concreto se consideran clave para el buen funcionamiento de la APP, ya que quien la dirige, debe saber hacerlo.

En España, por ejemplo, el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), institución responsable de la formación del personal de la Administración General del Estado, realiza el esfuerzo constante de intentar mejorar esta carencia de formación adecuada del personal público, ofreciendo una posible mejora de los contenidos y metodología de su oferta formativa a las nuevas necesidades. Sin embargo, se encuentra con problemas para implantarlo, ya que la falta de un marco conceptual claro y definido y de estudios empíricos suficientemente representativos en nuestro país hace que la justificación y llevar a cabo un nuevo método formativo sea difícil.

Por otro lado, en algunas naciones como Estados Unidos, Reino Unido y Países Bajos, las APP han llegado a definir directorios de competencias que se utilizan a la hora de llevar a cabo la promoción, evaluación y formación de los directivos públicos.

Como demostró Mintzberg (1973) el ejercicio de la dirección no se corresponde a bases teóricas y leyes científicas, requiere, además, el desarrollo de las habilidades del individuo. En el ámbito de la formación, el método más adecuado es el método del caso ya que se basa en la participación activa de los miembros, que se basan en sus experiencias para dar solución a un problema concreto.

En España no es muy usual encontrar esta metodología, esta es más frecuente en programas de formación de directivos privados. Aunque, cabe destacar, que desde hace unos años, las funciones directivas del ámbito público y del privado se van asemejando cada vez más.

Ya que se considera que el núcleo de la función directiva es el trato con las personas, hay que admitir que el directivo ha de contar con competencias o habilidades para ello, y no contar únicamente con cuestiones teóricas.

Concluyendo, el objetivo que se pretende alcanzar a la hora de llevar a cabo un análisis de la formación de los directivos públicos es determinar cuáles son los elementos a tener en cuenta, las claves del diseño de un programa de formación directiva.

Para llevar a cabo este análisis, en primer lugar hay que definir los principales modelos de aprendizaje: el conductista y el constructivista.

En el caso del conductista, es un enfoque que contextualiza la realidad como algo externo y objetivo, de este modo, la misión del formador es captar esa realidad y transmitirla al alumno de la forma más aséptica posible. El conocimiento es una imagen fiel de esa realidad externa. El rol del alumno es un rol pasivo, de receptor del conocimiento únicamente.

El enfoque constructivista, por el contrario, presenta el aprendizaje como la construcción del conocimiento, por tanto, en este caso el alumno desarrolla un rol más activo, aportando su propia experiencia previa. El aprendizaje se construye mediante información, experiencia, datos, etc. El formador es un mero facilitador en este proceso.

Por otro lado, haciendo referencia a Cardona y García-Lombardía (2005), las competencias se definen como comportamientos habituales y observables, lo que facilita su medición y, por tanto, su evaluación. Modificar hábitos requiere un enfoque constructivista, requiere un rol activo del alumno más que la mera transferencia de información externa y objetiva.

#### **2.4.2. Definición operativa del nuevo directivo público.**

Como se comentó en apartados anteriores, no hay una definición legal del directivo público en España, ya que resulta ambigua, por tanto, la primera tarea es la construcción de tal definición. No hay en la literatura especializada una definición precisa y generalmente aceptada de directivo, esta carencia la ponía de manifiesto Mintzberg (1994:11) cuando afirmaba:

*“Tom Peters nos dice que los buenos directivos son hombres de acción, Michael Porter sugiere que son pensadores. No bastante con eso, Abraham Zaleznick y Warren Bennis consideran que los buenos directivos son líderes. Aún más, durante buena parte del siglo XX, los clásicos –Fayol y Urwick entre otros- mantienen que los directivos son esencialmente controladores. Es una peculiaridad de la literatura sobre dirección que sus más conocidos autores destaquen solo un aspecto particular del trabajo del directivo, excluyendo los demás. Todos juntos quizás los cubrieran todos pero, aun así, esta perspectiva no ofrecería una imagen completa del trabajo de dirección”.*

Cabe decir, que para poder definir qué formación sería la adecuada para un directivo público, en primer lugar, deberíamos poder dar una definición apropiada de lo que es directivo y, a continuación, qué es un directivo público.

A continuación se pretende dar una definición operativa del concepto de directivo público, que recogerá tan solo las dimensiones que se precisan para el desarrollo de la investigación y que permitirá la discriminación de individuos que no se incluyan en esa categoría.

Las dimensiones a tener en cuenta son las siguientes:

- Entorno en el que actúa, en el que se produce el desempeño de sus funciones.
- Naturaleza del trabajo directivo: funciones específicas que realiza.

El entorno donde desempeña su función el directivo es la organización. Es posible proponer una definición operativa de directivo público español como el que desarrolla su actividad en un contexto complejo y burocrático, guiado por criterios de equidad y de salvaguarda del interés general, y manteniendo un rol clave como mediador entre los ámbitos político y técnico. Sus funciones básicas consisten en la formulación de objetivos derivados de la estrategia política, la asignación de recursos necesarios para llevar a cabo la implementación de esas políticas y actuaciones, y la gestión adecuada de las personas a su cargo, cuyas acciones coordinadas harán posible la consecución de los objetivos. Cabe destacar su papel como informador o asesor del poder político.

### 2.4.3. Funciones del nuevo directivo público.

Ser líder político y gestor público. Esta función debería ser prácticamente obligatoria ya que para ser líder necesita una formación adecuada y, además, experiencia en la gestión, ya que, al igual que los líderes privados, los directivos públicos manejan presupuestos de cantidades importantes y que afectan a muchas más personas que en las empresas privadas.

Comprender qué es un directivo público. Conocer la esencia y la naturaleza del directivo público, tener en cuenta sus funciones, el entorno donde actúa, sus deberes y obligaciones, etc. Analizando cómo afectan las características específicas de las APP como organización a las funciones del directivo público se observa que:

Las funciones de tipo estratégico se ven afectadas ya que son uno de los factores que se usan en la mediación entre el ámbito político y el técnico. El directivo público empleará criterios de viabilidad jurídica y política, para poder centrarse en convertir los programas electorales en proyectos de gobierno viables.

En lo relacionado con las funciones de gestión ligadas a la asignación de recursos, la planificación y el control presupuestario, la complejidad de las APP, su grado de centralización y burocratización determinan la importancia de este ámbito en el desempeño de las funciones del directivo público.

Otro factor a tener en cuenta es la creciente presión por la eficiencia económica, ya que desde mediados de siglo XX empezó la escasez, cada vez más notoria, de recursos públicos, lo que provocó una escasez de recursos para la prestación de servicios. Esta es una característica más propia de los directivos privados, los que normalmente siempre han visto afectados, en gran medida, sus objetivos, estrategias, beneficios, producción, etc., por culpa de la escasez de recursos.

Finalmente, las funciones relacionadas con la gestión de los recursos humanos de la organización también se diferencian en ambos ámbitos, público y privado, ya que en la APP las acciones vinculadas a los procedimientos de selección, promoción y desvinculación están mucho más estructurados y definidos. Apenas hay margen de actuación, por este motivo el directivo público ve reducida su capacidad de actuación ante herramientas como la motivación, que es un factor típico del ámbito privado, pero el verdadero directivo público debe encontrar la forma de poder llevar a cabo todo ese tipo de herramientas que puedan beneficiarlo a él y a la organización, ya que, en este caso, es en beneficio de todos los ciudadanos.

Por tanto, las funciones directivas más importantes que debe cumplir un buen líder público son: motivar, tener conocimientos para formar a las personas, intercambiar información e interactuar con elementos externos a la organización. Además, debe añadir funciones típicas del sector privado como son: carisma, *coaching*, comunicación, gestión de conflictos, gestión de información, gestión de recursos, negociación, etc.

### 3. EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO (NSP).

Los defensores de la nueva corriente conocida como NGP, fueron desarrollando sus argumentos en gran parte a través de contrastes con la vieja administración pública. Aunque poco después, y para cubrir ciertas carencias y definir roles que habían quedado incompletos, aparece el “Nuevo Servicio Público (NSP)”, basado en la ciudadanía democrática, la comunidad y la sociedad civil, y el humanismo de la organización y la teoría del discurso.

King y Stivers recuerdan: *“el gobierno pertenece a los ciudadanos. En consecuencia, los administradores públicos deben centrarse en su responsabilidad de servir y empoderar a los ciudadanos”*.

#### 3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Tal como se ha referido anteriormente, en el capítulo 2, la NGP es un conjunto de ideas y prácticas que buscan utilizar enfoques del sector privado en el sector público. Durante mucho tiempo se habló del funcionamiento del gobierno como un negocio, pero la versión más contemporánea se desató en 1990 por el Presidente Clinton y el vicepresidente Gore de *“hacer el trabajo del gobierno mejor y que cueste menos”*. El gobierno de Clinton llevó a cabo una serie de reformas y proyectos conocidos como “La Asociación Nacional para la Reinención del Gobierno” (antes “National Performance Review”). En parte, lo que distinguió a este tipo de reformas y esfuerzos fue que no sólo se tenía en cuenta al Gobierno como un negocio, sino que, además, la NGP se convirtió en un modelo normativo que promovía la reflexión, el cambio, las profesiones, etc.

Apareció entonces una nueva vertiente de la NGP, con la que se hace mejor compararla, ya que la vieja administración no aportaba nuevas ideas, era sinónimo de burocracia, algo ya obsoleto y que se intentaba evitar. Esta nueva vertiente es el Nuevo Servicio Público, y ofrece un modelo normativo alternativo que abrió nuevas posibilidades y corrientes de pensamiento.

#### 3.2. HUMANISMO ORGANIZACIONAL Y TEORÍA DEL DISCURSO.

Siguiendo a los teóricos de la Administración Pública durante los últimos veinticinco años, que coinciden en pensamiento con otros teóricos de la organización social, sugieren que los enfoques jerárquicos tradicionales a la organización social y los enfoques positivistas a la ciencia social se refuerzan mutuamente. Se puede decir, en definitiva, que las organizaciones públicas han ido “tomando forma” y han pasado de ser una figura en la que domina la autoridad y el control, a preocuparse más por las motivaciones, preocupaciones y necesidades de los clientes de las organizaciones públicas, en este caso, los ciudadanos.

Estas tendencias han sido fundamentales para analizar la burocracia y la sociedad y, además, se han ido ampliando con los pensamientos postmodernos como es, por ejemplo, la Teoría del Discurso. Aunque haya disparidades entre los distintos

pensadores postmodernos, todos llegan a una misma conclusión o idea general, y es que la gobernanza debe basarse en el discurso sincero y abierto entre todas las partes, incluyendo los ciudadanos y los administradores.

Por tanto, es necesario reconfigurar la visión hacia la Administración Pública y desde ella, es decir, re-conceptualizar el diálogo público, mejorarlo, para así dar un nuevo impulso a la burocracia pública.

### 3.3. EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO.

En el contexto descrito en los apartados anteriores, en la década de los noventa surge una nueva corriente de pensamiento como alternativa a la NGP, la que se denomina Nuevo Servicio Público (NSP). Como se mencionó anteriormente, ha habido gran variedad de aportaciones, pero la obra de Denhardt y Denhardt, “*New Public Service. Serving, not Steering*” es la más completa. Además, otra cosa a tener en cuenta es que, a diferencia de la NGP, el NSP se mueve en un ámbito más normativo.

El profesor Carles Ramió resumió de la siguiente manera lo que se denomina corriente “neo-pública” de reforma administrativa frente al paradigma dominante o “neo-empresarial”:

*“...en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neo-empresariales y, en cambio, las contribuciones neo-públicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neo-públicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neo-empresariales. En este sentido los valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética públicos están en franca desventaja con los valores neo-empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neo-empresariales, sino que hay que implantar determinadas técnicas y recetas y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética públicos hay primero que interiorizarlos como valores y después “cargar” con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora” (Ramió, 2001:5).*

Teniendo en cuenta que las iniciativas reformistas del NSP suelen atribuirse más al ámbito local, surgen dificultades a la hora de obtener conclusiones generales respecto a su implantación.

En definitiva, el NSP es más un conjunto de principios basados en las teorías de ciudadanía democrática, los modelos de sociedad civil y comunidad y el humanismo organizacional y la teoría del discurso, que unos principios reformistas de alcance general al modo NGP. Por tanto, este paradigma, no pretende compararse con el de la NGP, ya que éste último siempre saldrá victorioso (Denhardt y Denhardt, 2000:550), sino elaborar un modelo normativo.

Las señas que lo definen son: colaboración, cooperación y redes de gobierno frente a las que son distintivas de los valores neo-empresariales, como son: competición, elección y mercados públicos. Así, los principios que defiende el NSP son los siguientes:

1. Servir antes que dirigir → Es responsabilidad de las autoridades públicas el ayudar a los ciudadanos en los procesos de articulación de intereses compartidos, antes de intentar controlar o dirigir a la sociedad. En el pasado, el Gobierno desempeñó un papel más orientado a “dirigir la sociedad”, pero la complejidad de la vida moderna hace que este papel resulte inadecuado e incluso imposible, por tanto, el Gobierno aparece como un jugador más del juego en el que los resultados surgen de la responsabilidad compartida por todos los participantes, es decir, por ciudadanos y Gobierno.
2. El interés público es el objetivo y no un subproducto de la acción política → Los defensores del paradigma neo-público, recalcan la responsabilidad de políticos y funcionarios a asegurar las soluciones a los problemas sociales y que éstas sean compatibles con los principios democráticos de justicia, igualdad y equidad. Todo esto debe llevarse a cabo mediante un proceso público de deliberación que establezca, a priori, el interés público que pretende satisfacer. Es decir, el objetivo es crear unos intereses y responsabilidades compartidos, en lugar de centrarse en encontrar soluciones rápidas impulsadas por las elecciones personales.
3. Pensar estratégicamente, actuar democráticamente → Para llegar a alcanzar más eficacia y satisfacer las necesidades públicas, se pueden conseguir mediante el esfuerzo colectivo, es decir, involucrando a la comunidad en la puesta en marcha de las acciones necesarias para llevar a cabo el programa de actuación. A través de programas de educación cívica y mediante el desarrollo de una amplia gama de líderes cívicos, el gobierno puede promover el sentido de orgullo cívico y la responsabilidad compartida.
4. Servir a los ciudadanos, no a los consumidores → El NSP reconoce que la relación del gobierno con sus ciudadanos no es exactamente la misma que la de una empresa con sus clientes, por ello, el modo de actuar será distinto. El Gobierno no deberá responder con prioridad a exigencias individuales por parte de los ciudadanos, sino que deberá preocuparse, en mayor medida, por los intereses a largo plazo que involucren a toda la comunidad. Serán los intereses individuales los que motiven a los ciudadanos a ser protagonistas en las redes de colaboración comunitarias.
5. La responsabilidad no es un asunto simple → Tanto la Nueva Gestión Pública como el Nuevo Servicio Público, además de cambios en instituciones y normas, traen consigo una mayor complejidad de las responsabilidades que recaen en los administradores públicos. Así, se propone que tanto administradores como gestores deben compartir con otros actores participantes los conflictos que puedan derivarse para así no acaparar las decisiones en unos pocos agentes, sino que sea posible la acción y participación ciudadana en estos procesos. Más bien, los administradores públicos se convierten en parte del proceso, así pueden tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos y fomentar el proceso de diálogo, corretaje y el empoderamiento ciudadanos.

6. Valorar a la gente, no sólo la productividad → Sin olvidar la productividad, el NSP propone que si se recupera el respeto y se le da prioridad para que sea el valor dominante de los nuevos modelos de gestión pública, las organizaciones públicas y las redes en las que participan, tendrán más probabilidades de éxito en el largo plazo, ya que la colaboración y el liderazgo compartidos basados en el respeto aumentan esta probabilidad de éxito.
7. Valorar la ciudadanía y el servicio público por encima del espíritu empresarial → Por último, los empleados públicos no son dueños de las agencias ni de los programas en los que intervienen, por tanto, buscar el mayor beneficio y la eficiencia no debe ser su principal objetivo. Por el contrario, tienen la responsabilidad de servir a los ciudadanos, es decir, administrar los recursos públicos, proteger y cuidar de las organizaciones públicas, o crear ciudadanía y facilitar el diálogo democrático. En consecuencia, el NSP sugiere que los administradores no sólo deben compartir el poder, trabajar a través de las personas, deben re-conceptualizar su papel en el proceso de gobernanza como participante responsable, no empresario. Hay que tener en cuenta que en el NSP, tanto los riesgos como las oportunidades residen en el marco de la ciudadanía democrática y la responsabilidad compartida.

Como se ha podido comprobar con estos siete fundamentos que presentan Denhardt y Denhardt, el ciudadano tiene un papel esencial y de apoderamiento, es decir, el ciudadano no sólo es receptor de servicios públicos sino que es colaborador imprescindible en su diseño, por tanto, su rol será activo en el proceso de toma de decisiones públicas.

*“El ciudadano virtuoso es, obviamente, aquel que se compromete en el trabajo de la comunidad”* (Denhardt y Denhardt, 2003:53).

### **3.3.1. Implicaciones.**

Desde una perspectiva teórica, el NSP ofrece una importante alternativa a la administración tradicional y a los modelos gerencialistas que dominan en la actualidad. El resultado es un modelo normativo que puede compararse a otros que ya existen y aportar nuevas estrategias.

Siempre existirán debates entre los distintos teóricos y cada uno de ellos tendrá una versión distinta, y deberá adaptar la normativa del NSP a las exigencias que se les presenten en cada momento, es decir, si se asume que la responsabilidad del Gobierno es facilitar el interés individual, se llevarán a cabo un conjunto de acciones. Si, por el contrario, se asume que la responsabilidad del Gobierno es promover la ciudadanía, el discurso público y el interés público, entonces se llevarán a cabo un conjunto de acciones totalmente distintas.

## 4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO EN ESPAÑA.

### 4.1. NECESIDAD DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.

Se puede decir que hace ya cincuenta años que se está intentando reformar las instituciones públicas españolas, en tres olas sucesivas (años sesenta, años ochenta y años noventa), pero éstas no han logrado sus objetivos. Aunque la tercera ola, la de los años noventa, sí supuso una serie de avances significativos en la transformación de las administraciones públicas (privatización, externalización, agencialización, gerencialización, etc.), pero de una forma muy asimétrica.

Para transformar las instituciones de las APP pueden llevarse a cabo reformas administrativas generales sin que esto suponga un “trauma” para las instituciones públicas. Hay muchas vías de acción, como por ejemplo, reformar la Administración General del Estado (AGE), modernizarla al servicio de los ciudadanos y el Gobierno de España. Ésta institución debería refundarse como una Administración “de todos y para todos” y como una Administración central entre lo global y lo autonómico y local, también complejo, que debe tener en cuenta las capacidades de planificación, coordinación y cooperación intergubernamental de las Administraciones Públicas del Estado español.

Puede considerarse que se producen dos grandes retos de cambio organizativo cuando se trata de un cambio en la actuación y funcionamiento de las Administraciones españolas. Por un lado, está la necesidad de incorporar una “lógica productiva” en la cultura, los sistemas y los procesos administrativos. Por otro, la necesidad de gestionar la interdependencia y la “fragmentación” propia de los sistemas descentralizados. Aunque a estos retos debe añadirse un tercero, la necesidad de integrar la “dimensión de la competitividad” en la gestión pública.

La primera surge como consecuencia inmediata de la ampliación de la relación del Estado con el ciudadano (como usuario de servicios públicos y participante de derechos y garantías que le ofrece el Estado).

Respecto a la “fragmentación”, ésta se da ya que al construirse el Estado de las Autonomías y descentralizarse los centros de decisión política y, además, el hecho de que aparezcan nuevos niveles administrativos, con competencias y recursos divididos que antes pertenecían únicamente a la Administración central, todo ello repercute en un incremento significativo de la complejidad del sistema administrativo.

Por último, la necesidad de integrar la “dimensión de la competitividad”, surge cuando España entra en el espacio económico de la Unión Europea (UE) que permite la libre movilidad de productos, personas y capitales.

La creciente interdependencia social y político-administrativa, junto con el reto de la competitividad y las distintas necesidades de relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad civil, diferente del Estado liberal y también del Estado Social, hace que aparezca una nueva perspectiva, el Estado como un agente social más, que promueve el liderazgo social, los intereses sociales, etc.

Si al Estado Liberal se le ha superpuesto el modelo de Estado Social y del Bienestar, ahora, la nueva corriente o nuevo modelo de Estado se denomina: Estado Relacional, que se caracteriza por la interrelación social y por los aspectos intangibles y de conocimiento. Surge una nueva cultura administrativa, la relacional o de dinamización social que coexiste con la jurídica y la gestora.

Las distintas experiencias de colaboración público-privada dan contenido al concepto de gobernanza relacional, en este caso, una buena gobernanza relacional implica transformar la administración pública para que sea capaz de trabajar en red y dominando esta red. Todos los actores o agentes que intervienen deben contribuir y proporcionar valor público pero las responsabilidades no son simétricas y las instituciones públicas deben asumir su papel de liderazgo.

Si hablamos de lo que puede aportar el sector público al privado, una de las cosas que primero se nos viene a la mente es la cuenta de resultados, si comparáramos a España como una empresa, cabe destacar que el sector público español tiene un presupuesto “a gran escala” que supone un 46% del PIB nacional, y tiene casi tres millones de trabajadores. Pero, ¿la cuenta de resultados, el equipo directivo o el plan estratégico?

Si pensamos, como se mencionó en apartados anteriores, donde se hablaba del papel del directivo público, y decimos que las competencias del directivo público deben ser las mismas que en el sector privado, es lógico pensar que necesitan una “cuenta de resultados pública”, que mida la eficiencia, racionalización y transparencia del gasto público.

Las evaluaciones son necesarias en la gestión pública y, por norma general, siguen dos finalidades: política y socio-económica.

La finalidad política es la transparencia de la administración frente a los ciudadanos.

Por otro lado, la finalidad socio-económica, va más destinada a la eficiencia, racionalización de recursos y optimización en la toma de decisiones.

Por otra parte, hay que pensar en el plan estratégico, es decir, en el largo plazo. Por regla general, un análisis estratégico debe empezar por analizar la capacidad de llevar a cabo los objetivos. Posteriormente se buscan apoyos externos e internos para llevar a cabo el proyecto. Por último, debe crearse y explotarse todo lo posible. Un directivo público debería ser capaz de llevar a cabo estas acciones.

En este Plan, y teniendo en cuenta el contexto de crisis en el que nos encontramos, juega un papel fundamental el saber “gastar”, el saber gestionar la deuda buscando incrementar ingresos y disminuir el gasto, obteniendo así una mayor eficiencia. Además, todo esto debe estar acompañado de una buena comunicación, es decir, el Gobierno debe comunicar de forma racional, simple y abierta todas y cada una de las actuaciones que se llevan a cabo. Así, se podrá llegar a la verdadera medida del éxito de la estrategia en gestión pública, que es la creación de valor público con la mayor eficacia económica e impacto social posible.

Normalmente, suelen realizarse comparaciones entre países en las reformas que éstos realizan en tres ámbitos concretos: las políticas de personal (selección, remuneración, incentivos, etc.), modificaciones de la estructura organizativa (descentralización,

desburocratización, etc.) y perfeccionamiento de las técnicas financieras y de control (presupuesto, contabilidad, auditoría, etc.). Teniendo en cuenta estos ámbitos, Verheijen (1998,4-5) clasifica las reformas en la gestión pública en tres tipos:

- Reforma radical → basada en la teoría de la NGP. Asume que las técnicas de dirección privadas son superiores a las públicas y pueden importarse a ésta última. Algunos países que han llevado a cabo este tipo de reformas son Reino Unido, Nueva Zelanda y Austria.
- Reforma incremental → basada en una pequeña modificación de la gestión pública tradicional donde se introducen algunos cambios según la autogestión administrativa. Los modelos públicos y privados son significativamente distintos. Un ejemplo serían las reformas que se llevaron a cabo en Francia.
- Gerencialismo moderado → esta reforma se sitúa entre medio de las dos anteriores. Países que han llevado a cabo el gerencialismo moderado son: Irlanda y Países Bajos, por ejemplo.

Para analizar las modernizaciones que se han llevado a cabo en la administración española, en el apartado de anexos se incluye el cuadro 3 (La Nueva Gestión Pública en España) donde pueden verse las distintas actuaciones que se han desarrollado en el ámbito español.

A partir de las nuevas políticas introducidas en la Administración española, podemos clasificarla en la parte de la reforma incremental. El nuevo directivo público se centra en tres pilares fundamentales: la cualificación de los funcionarios, incentivar la productividad y hacer más partícipes a los ciudadanos facilitando la comunicación. Pero además, no hay que olvidar que la NGP exige, además, eficacia y eficiencia en su actuación para evitar daños mayores.

## 5. CONCLUSIONES.

Primera, puede afirmarse, después de este análisis de las diferentes tendencias que hay actualmente en referencia a políticas y enfoques de las administraciones, que cualquier Administración Pública, incluida la española, están en medio de un proceso de reforma. Estas reformas están inspiradas en dos paradigmas teóricos:

Por un lado, está la Nueva Gestión Pública que sigue los principios del neoliberalismo político, la teoría económica de la democracia y la escuela de la elección racional. Opta por un Estado mínimo y considera al ciudadano como cliente de los servicios que ofrece el Estado. Algunos de los instrumentos de intervención que presenta son: privatización, externalización, fijación de objetivos, etc.

Por otro, se encuentra el Nuevo Servicio Público, que se fundamenta en una corriente neo-pública de reforma administrativa que, principalmente, da lugar a iniciativas a nivel local y que tiene como objetivo la implicación de los ciudadanos en la prestación de servicios, involucrando al Estado como un agente más en el proceso de cambio, por tanto, parte de la idea de que los ciudadanos no son clientes de las Administraciones Públicas, son sus dueños. Los instrumentos atribuibles al NSP son todos aquellos que permitan la coalición entre organizaciones públicas, agentes privados y ciudadanos.

Segunda, después de analizar el documento publicado por la Unión Europea sobre este asunto – el European Primer on Customer Satisfaction Management (ECPMS)- puede concluirse, que el concepto “ciudadano” corresponde a una versión de “ciudadano-cliente-consumidor”, lo que nos conduce a una “gobernanza receptiva”.

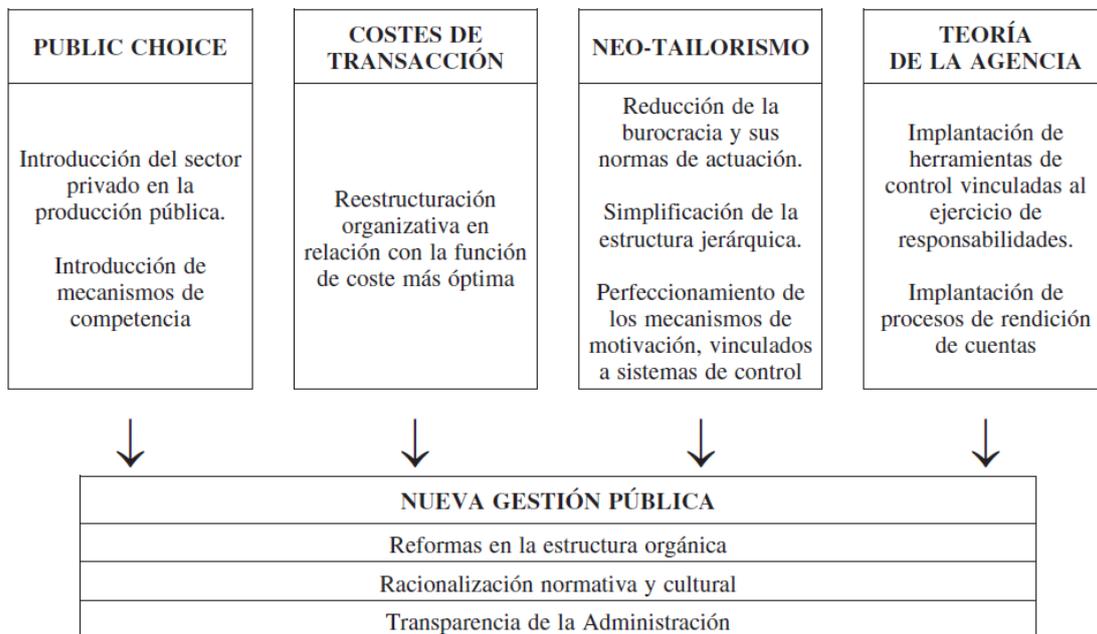
Tercera, debemos reafirmar que es necesario contar con un buen equipo directivo, ya que actuará como el agente motor de la modernización de la Administración. Así puede verse en las experiencias internacionales como en Reino Unido o Estados Unidos donde el directivo ocupa una posición de interlocutor entre el poder público y los puestos técnicos. En España, la definición adecuada de esta figura, así como sus competencias, funciones, deberes y tareas están aún por definir.

Cuarta y última, España necesita una Administración Pública eficiente y transparente, y para llegar a conseguirlo necesita contar con profesionales formados y motivados capaces de actuar como líderes del cambio y responder a las exigencias de eficiencia y calidad de gestión.

## 6. ANEXOS

Cuadro 1

### Pilares de la nueva gestión pública



Fuente: *La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencia* (Isabel Mª García Sánchez)

Cuadro 2. Instrumentos de participación según el ECPMS y naturaleza de la intervención del ciudadano

	Encuestas de satisfacción	Trazado del trayecto del cliente	Test in situ del la facilidad de uso de las TIC o documentos administrativos	Consultas	Uso de las TICS para conocer la reacción de los usuarios	Paneles de ciudadanos	Entrevistas de grupo	Cartas de Sevicios	Uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción
Nº potencial de ciudadanos	Variable	Pequeño	Pequeño	Variable	Infinito	Variable	Pequeño	Infinito	Infinito
Modos de participación	Individual	Individual	Individual	Grupal	Individual	Individual	Individual/Grupal	Individual	Individual
Iniciativa	Administración	Administración	Administración	Administración	Ciudadanos	Administración	Administración	Ciudadanos	Ciudadanos
Momento del proceso	Evaluación	Evaluación	Evaluación	Diseño	Evaluación	Decisión Evaluación	Evaluación	Evaluación	Evaluación
Última decisión	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores
Seguridad de que la opinion será considerada	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración a partir de los datos del EPCSM

### Cuadro 3 La nueva gestión pública en España

#### COMUNICACIÓN EXTERNA

<i>Cartas de Servicios</i>	Introducidas mediante el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, con el objetivo de que los ciudadanos conozcan los servicios que prestan las organizaciones públicas y la calidad que tienen derecho a percibir.
----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Libro de Quejas y Sugerencias</i>	Junto con el buzón virtual de sugerencias permite a los ciudadanos dirigir preguntas y comentarios a los distintos organismos. Regulados en el Real Decreto 208/1996.
--------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### RACIONALIZACIÓN NORMATIVA Y CULTURAL

##### RACIONALIZACIÓN CULTURAL

<i>Gestión por objetivos</i>	La IGAE (1997, pág. 21) expone que “se está implantando una cultura de gestión por objetivos con responsabilidad por resultados, en la que estos se evalúan en función de los recursos empleados...”, pero la realidad es distinta, aunque en España se ha avanzado en la utilización de la dirección estratégica y la gestión por objetivos, la tendencia presupuestaria basada aún en el incrementalismo y el mantenimiento del tradicional modelo de debate en los distintos foros parlamentarios, unido a otra serie de factores, impiden un mayor desarrollo de estas técnicas directivas.
------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Método SISTEMA</i>	Creado para la evaluación del rendimiento de las unidades administrativas. Esta metodología se basa en el análisis de factores endógenos de cada centro directivo y permite la adaptación flexible a cada función, prestando este órgano un servicio de apoyo y colaboración técnica al gestor.
-----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Presupuesto por programas</i>	La presupuestación por programas fue introducida en 1984 con la finalidad de dotar de racionalidad al gasto público, pero no existe una verdadera implantación por los motivos recogidos en la gestión por objetivos.
----------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Nuevo Plan General de Contabilidad Pública y el Proyecto CANOA</i>	Respecto a la contabilidad financiera, ésta ha recibido un fuerte impulso a partir de que el Nuevo Plan General de Contabilidad de 1994 introduce como mecanismo de control, al incorporar el principio de devengo y otra serie de factores que permiten la obtención de información financiera más relevante.
-----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales y del Orden social obliga a las corporaciones locales a consolidar las

---

cuentas anuales.

Distinta situación es la de la contabilidad analítica que, a pesar de contar con el proyecto CANOA, tiene un ámbito de aplicación muy restringido.

---

*Auditoría  
Operativa*

Debe señalarse la tendencia hacia la realización de las mismas, especialmente por parte de los Organismos de control externo (OCEX), pero éstas se ven afectadas negativamente por numerosos factores, especialmente por la escasa utilización de los indicadores de gestión, tal y como puede verse en sus informes de recomendación.

---

*Hipercentros  
Informativos*

Creación de un Hipercentro informativo de la Administración General del Estado que permite enlazar con todas las páginas webs disponibles de la administración, comunidades autónomas, etc., así como con las de otros países, intranet administrativa, red multiservicio, teletramitación de procedimientos administrativos, etc.

---

*Puntos  
automáticos de  
consulta*

Uno de los principales mecanismos que tendrán los ciudadanos para comunicarse con la administración será a través de los llamados puntos automáticos de consulta y de gestión. Son similares en formato a un cajero automático, con los que los ciudadanos podrán acceder a la información administrativa y realizar la mayor parte de sus gestiones.

---

*Proyecto CERES*

El proyecto tiene como objetivo principal la constitución de una autoridad pública de certificación que proporcione seguridad y validez a los actos administrativos que tengan lugar por medios electrónicos.

---

*Proyecto RED*

Aprobado por Resolución 14 de enero de 2003 (BOE núm. 27 de 31 de enero de 2003) permite la remisión electrónica de documentos a la Seguridad Social.

---

*RACIONALIZACIÓN NORMATIVA*

---

*Comisión  
Interministerial de  
Simplificación*

El objetivo de esta comisión es racionalizar y simplificar los procesos administrativos y reglamentaciones para facilitar la actuación ciudadana en sus gestiones ante la administración.

---

*Centros de  
Información  
Administrativa*

Son centros especializados en la información administrativa y la asistencia al ciudadano, incluida la gestión del derecho de petición, el asesoramiento en materia de trámites administrativos, el establecimiento y coordinación de oficinas centralizadas de información relativa a materias de la administración pública.

---

*Ventanillas Únicas*

Dentro de este proyecto se persigue una progresiva implantación

de un sistema intercomunicador de registros entre la Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, favoreciendo la interconexión y transmisión de asientos registrales y de documentos completos entre las distintas unidades registrales de las administraciones públicas.

Es complementado con la ventanilla única empresarial, cuyo objetivo es establecer centros de atención integral al emprendedor en los que, de forma totalmente gratuita, se prestan servicios de orientación y tramitación a cualquier ciudadano que desee establecerse como empresario.

*Fuente: elaboración propia.*

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Alberich, T. (1999): “Gestión Pública, participación ciudadana y desarrollo local”, *Política y Sociedad*, núm. 31, pp. 163-174.

Denhardt, R. y J.V. Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving rather than Steering”, *Public Administration Review*.

Denhardt, R. y J.V. Denhardt. 2003. *The New Public Service. Serving, not Steering*. Nueva York/Londres: Sharpe.

García Sánchez, I.M. 2007. *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Universidad de Salamanca. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

Gore, A. (1993): *National Performance Review Report*, U.S. Government Print Office, Washington.

Gray, A. y Jenkins, B. (1993): “Codes of Accountability in the New Public Sector”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 6, núm. 3, pp. 52-67.

Heinrich, C.J. (2002): “Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness”, *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 6, pp. 712-725.

Hood, C. 1991. “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, spring, pp. 3-19.

Hood, C. 1996. “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980’s” en H. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (eds.). 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

López, A. *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68.

Mintzberg, H. 1973. *The nature of managerial work*, Harper and Row, Nueva York.

Mintzberg, H. 1994. “Rounding out the Managerial Job”, *Sloan Management Review*, Fall, pp. 11-26.

Morey Juan, A. 2004. *Función Pública. Necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*, INAP, Madrid.

Norma M. Riccucci. *La “Vieja” Gestión Pública contra la “Nueva” Gestión Pública: ¿De dónde proviene la Administración Pública?*.

Núñez Martín, A. 2012. “Una Nueva Gestión Pública para la competitividad de España S.A. Claves de liderazgo para el nuevo directivo Público”. EUNSA, Madrid.

OCDE. 1987. *Administration as service. The public as client*. París.

OCDE. 1995. *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*, París.

OCDE. 1996. *La Adinistración al servicio del público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 3ª edición.

Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.

Pollit, C. 2007. “The New Public Management: An Overview of Its Current Status”, *Administration and Public Management Review* 8.

Ramió Matas, C. 2000. “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Ramió Matas, C. 2001. “Los ponencias de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21, Caracas.

Ramió Matas, C. “La Gestión Pública en tiempos de crisis”.

X Congreso de la asociación española de ciencia política y de la administración. 2011. “De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar”. Murcia, España.