



Universidad de Jaén
Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

RAZONES POR LAS QUE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS HAN SIDO TRANSFORMADAS

Alumno: Fernando Luna Ruiz

Julio, 2018

RESUMEN

La gestión y administración del sector público es una materia que, a medida que pasan los años, entraña cada vez más peculiaridades por la importancia que emana de su estudio. A través de este trabajo representaremos los hechos históricos acontecidos en el seno de la gestión pública, con el fin de entender las modificaciones que han provocado sobre esta materia. Partiendo desde la administración pública tradicional, asociada al modelo burocrático, seguido de la nueva gestión pública, entendida como propuesta reformista por su aproximación al mercado y creadora de una serie de modelos de gestión y gerencia, cuyo análisis será clave, ya que serán la respuesta de los motivos que han dado lugar a la transformación de la APT a la NGP. Finalmente, culminaremos haciendo referencia al significado actual de gestión pública, vinculada a la ruptura de los grandes consensos que sustentaron la construcción del Estado del Bienestar y la crisis de la teoría burocrática clásica.

Palabras clave: administración, gestión, teoría organizacional, capitalismo, estrategia organizativa, comportamiento institucional, gobernanza.

ABSTRACT

The management and administration of the public sector is one one matter that, as long as the years are passing, every time is more peculiar by the importance that is coming from its research. Along this Project we will represent the historical facts happened inside the public management, with the point of understanding the changed brought about this matter. Starting from the traditional public administration, related to the bureaucratic model, followed by the new public management, understood like a reformist proposal due to its approximation to the market and creator of a new serie of models of management and gerency whose analysis will be key because it is the answer of the reasons that caused the transformation of the Tradicional Public Administration to the new conception of public management. Finally, we will refer to the real meaning of a public management, linked to the rupture of the great consensus that supported the construction of the Welfare State and the crisis of classical bureaucratic theory.

Key words: administration, management, organizational theory, capitalism, organizational strategy, institutional behavior, governance

ÍNDICE

Página

RESUMEN

ABSTRACT

1. INTRODUCCIÓN.....	
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	
2.1. Conceptos básicos de la Administración.....	
2.2. Origen y desarrollo de la Administración Pública.....	
2.3. Administración Pública y Administración privada.....	
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL.....	
4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	
4.1. Principios de la NGP.....	
4.2. Modelos reformistas originados por la NGP.....	
4.3. El Taylorismo.....	
4.4. El Fordismo.....	
5. EL SIGNIFICADO DE LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL.....	
5.1. Características de la GPA.....	
6. CONCLUSIONES.....	
7. BIBLIOGRAFÍA.....	
8. WEBGRAFÍA.....	
9. LEGISLACIÓN.....	

ABREVIATURAS.....

1. INTRODUCCIÓN

La aventura de la gestión pública encuentra sus inicios en el auge experimentado por la burocracia como constructora del capitalismo y de la modernidad. Ésta metodología organizativa destaca, además, por su carácter jerárquico, donde según su máximo exponente (Max Weber), fue una idea que surgió como consecuencia de la necesidad de introducir el capitalismo en busca de seguridad pública que sería traducida finalmente en seguridad jurídica.

Para cumplir con este objetivo se requería de un sistema de administraciones públicas donde el político y el funcionario actuaran solo en base a lo que las leyes les dictaran. Con esto se pretendía crear un sentimiento de lealtad institucional que sería primordial para servir al Derecho, así surgiría lo conocido hasta nuestros días como: ``Administración Pública Tradicional``.

Posteriormente, ya en los años 70, comenzaron a hacerse visibles una serie de “disfunciones” que emanaban de su práctica (exagerado apego a los reglamentos, formalismo y papeleo excesivos, resistencia al cambio, despersonalización de las relaciones...). Las causas que originaron estas disfunciones se centraron en el hecho de que el sistema burocrático no tenía en cuenta la organización informal, tampoco se preocupaba por las diferencias individuales presentadas entre personas que introducían variaciones en el desempeño de funciones. Así se planteó la idea de que no podía existir una administración que se limitara únicamente a ejecutar la ley, por lo que se produjo un alejamiento de la jerarquizada burocracia dando lugar a un nuevo sistema de gestión, definido como: ``Nueva Gestión Pública``. Esta nueva metodología se situaría como la defensora de un nuevo concepto: la ``Gobernanza``, el cual funcionaría como un sistema de representación que mostraría la peculiaridad de que en sociedades complejas existen decisiones discrecionales que requieren, no sólo de alternativas políticas, sino también de técnicas alternativas.

Por otro lado, la globalización fue otro motivo de relevante importancia que propició el cambio de la AGP a la NGP. A través de ella, se fomentó la idea de que no era suficiente con que las AA.PP actuaran con eficacia y eficiencia, sino que era necesario introducir nuevas pautas de comportamiento, para garantizar el cumplimiento de los

finés que dieron lugar a la creación de estas entidades. Entre las distintas pautas de actuación destacamos:

- Discrecionalidad: como garante del modo de actuación administrativo.
- Interorganización: para adquirir competencias renovadas en la dirección pública.
- Diversificación y complejidad funcional: por la necesidad de variar las funciones administrativas por el cambio producido en los bienes y servicios públicos (SS.PP).

Tras el establecimiento de estas nuevas pautas, que debían servir de guía para darle forma a la nueva metodología a utilizar en el seno de la gestión pública, se produjo la configuración de la filosofía defendida por la NGP. Puede ser entendida a través del siguiente inciso ofrecido por Christopher Hood:

‘La Nueva Gestión Pública se configura como un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional dado que el Nuevo Institucionalismo considera que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos por la dotación que poseen para condicionar las preferencias individuales’ (Hood, 1991)¹

Ésta afirmación se sustenta una vez entendida a la Institución como el conjunto de valores, normas y reglas que desarrolladas en un determinado entorno organizativo y que, de forma directa, incide en la forma de actuar desarrollada por los distintos actores implicados a través de la dirección y la limitación de su comportamiento. Sin embargo, el origen de este nuevo modelo de gestión no podría ser considerado la solución definitiva a los problemas suscitados de la época, en cierto modo porque no existe un modelo de gestión idóneo en el sector público. Esto se debe a la exigencia consolidada orientada hacia la “buena administración” entendida como derecho esencial de los ciudadanos.

Por otro lado, los problemas que emanaban de este modelo no tardaron en hacerse visibles, una vez comprobado que los valores perseguidos (eficacia, economía y eficiencia), eran incompatibles con los medios² propuestos para defenderlos. Fue en este momento cuando comenzó a crecer la preocupación política por entender que dichos

¹ Hood, C. (1991). “A public management for all seasons”. *Public administration*, p. 3.

² Nos referimos principalmente a la introducción del espíritu empresarial, persecución de la uniformidad y al establecimiento de rigidez en reglas y procedimientos (serán analizados en su plenitud en el punto 3).

valores no eran más que adornos retóricos enmarcados en los programas de reforma administrativa propuestos hasta el momento.

Estos hechos pusieron de relieve las carencias de la NGP para adaptarse a nuevas circunstancias, arraigando consecuencias en el ámbito político, económico y social. Siendo, por tanto, incapaz de solventar problemas de eficiencia organizacional generándose la entrada en crisis de este modelo. Debido a esto incrementó la importancia del estudio de la administración como disciplina científica, y en concreto de la gestión pública, por la necesidad de romper con los esquemas propuestos hasta el momento para afianzar el acierto, a la hora de responder ante las necesidades ciudadanas, configurando finalmente el significado actual de gestión pública.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de comenzar el complejo análisis, de los motivos que han generado transformaciones en la forma de gestionar el sector público, es totalmente necesario entender que se entiende por administración pública, propiamente dicha. El primer paso consiste en definir con claridad el término “administración”, ya que como veremos más adelante, se encuentra estrechamente vinculado al de gestión. Su origen nos dice que proviene del latín, Martín Alonso lo define de la siguiente manera:

“El término Administración, del latín, se creó con la acepción de gobernar, regir y disponer de bienes” (Alonso, 1982)³

En términos generales, se encuentra vinculado a otras palabras como gestión, gerencia, es decir, técnicas conducentes al logro en un negocio o deseo cualquiera. Sin embargo, a pesar de llegar a parecer un término fácil de comprender a primera instancia, es de vital importancia diferenciar entre la gestión directiva (en el sentido de regir) y gestión administrativa (en el sentido de estar al servicio del que rige), para ver esta diferencia y otros elementos a destacar nos apoyaremos en la siguiente tabla:

³ Alonso, M. (1982). *Enciclopedia del idioma*. Madrid: Aguilar; *Vd.* Torres Valdivieso, S y Mejía Villa, A. (2006). “Una visión contemporánea del concepto de Administración: revisión del concepto colombiano”. Colombia. pp. 114-115

Síntesis de raíces etimológicas 1

Términos de referencia	Raíces		Uso actual
	Término	Significado	
Administrar	Ministerium	Servir	Disponer de bienes.
Dirigir	Rex	Regir	Llevar una operación o empresa
Gestionar	Gestos	Llevar a cabo	Diligencias para un deseo o negocio
Gerenciar	Gestos	Llevar a cabo	Dirigir un negocio
Manejar	Manus	Destreza	Dirigir

Figura 1.1. Síntesis de raíces etimológicas.

(Fuente: Torres Valdivieso, S y Mejía Villa, A. (2006). “Una visión contemporánea del concepto de Administración: revisión del concepto colombiano”. Colombia, p. 115)

Como podemos ver, dependiendo del término a utilizar (en el ámbito administrativo) nos estamos refiriendo a cosas distintas. Esto se debe a que, desde la década de los ochenta, se han presentado nuevos desarrollos en torno a la administración dando lugar a nuevas destrezas que han requerido de un encuadre concreto para no inducir a error, sobre todo a la hora de trabajar de forma habitual con ellos.

Una vez abordado el término “Administración”, el segundo paso consiste en el análisis de su perspectiva “pública”. Lo público, es aquello que pertenece al Estado y, por consiguiente, a la comunidad en general por lo que es obvio que su significado entraña lo opuesto a lo entendido por “lo privado”.

La idea de Administración Pública se vincula a la gestión de servicios brindados por el Estado y al grupo de entidades estatales que se dedican a desarrollar estas funciones. Hay que remarcar que, hoy en día, la definición no es precisa. En general se relaciona a

las diferentes organizaciones de carácter público que administran los servicios del Estado (incluyendo las corporaciones con personalidad jurídica propia). Está gestionada por el Poder Ejecutivo y se utiliza en aspectos generales para establecer un vínculo directo con la sociedad. En ocasiones, el término es utilizado para referirse al conjunto de trabajadores del Estado. Por ende, toma sentido dependiendo del enfoque de su estudio (jurídico, político o técnico) dado que no existe una ciencia general que combine de forma armoniosa el conjunto de enfoques y elementos que giran en torno a esta materia.

En el siglo XIX, Charles-Jean Baptiste⁴ formuló una definición de Administración Pública, que sigue siendo de útil actualmente, dice así:

“La administración pública gestiona los asuntos relacionados con las personas, las acciones y los bienes del ciudadano como participante del Estado, así como de su propia persona, sus acciones y sus bienes desde el punto de vista de su repercusión en el orden público.” (Bonnin, 1834).

La complejidad y poca rigidez del concepto hace que su alcance sea abrumador a simple vista, dado que además de lo mencionado, la administración pública gestiona y dirige los negocios del Estado⁵.

Centrándonos en España, debemos saber que, tras la proclamación de la última Constitución Española⁶ (1978), vigente hasta nuestros días, se produce la configuración del Estado de derecho, social y democrático estableciendo de manera definitiva los principios básicos por los que ha de regirse la Administración Pública en España, orientando la forma por la cual han de ser prestados los distintos servicios públicos, tipificándose que serán desarrollados con objetividad a los intereses generales y su actuación se amoldará de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía,

⁴ Pensador político y autor progresista, de origen Francés. Formuló una definición amplia y concisa que nos sirve como referencia en nuestro trabajo. *Vd:* Bonnin, C. J. B. (1834). “Compendio de los Principios de Administración”.

⁵ Pérez, J y Gardey, A. (2016). “Definición de Administración Pública”. España. Disponible On Line: definicion.de/administracion-publica/

⁶ Principios establecidos en la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978), que dedica los Títulos I (“de los derechos y deberes fundamentales”) y V (“de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”), a las cuestiones abordadas en nuestro trabajo. *Vd.* Arts. 9.1 y 103 CE.

descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. La C.E introduce el derecho a la autonomía, el cual implica que todas las comunidades autónomas se organizan mediante administración pública propia, al igual que las entidades locales. Éste fue el origen de la pluralidad de administraciones públicas, con la característica común de establecer su organización acorde al territorio en cuestión. A su vez, se introdujo la posibilidad de coexistir con organismos con personalidad jurídica propia dando lugar a la configuración de la Administración Institucional formando un entramado administrativo compuesto por: La Administración Central del Estado, la Administración Autonómica, la Administración Local y la Administración Institucional.

Por último, en lo relativo a la configuración de la Nueva Gestión Pública, enmarcada en la C.E de 1978, debemos saber que: cada administración cuenta con sus propios recursos humanos, los cuales muestran diferencias dependiendo del país en cuestión. En España, el personal al cargo de prestar servicios en estas entidades posee una regulación común, que es el Estatuto Básico del Empleado Público⁷ (EBEP), publicado a mediados del 2007, suponiendo una novedad en la regulación de la Función Pública en España al romper con el modelo de distribución de competencias previsto anteriormente en la C.E, generando un nuevo hecho histórico en el Estado de las Autonomías.

En función de lo señalado, podemos establecer que, se entiende por Administración Pública al conjunto de organizaciones características de un Estado, que con su actividad procuran satisfacer necesidades consideradas como “públicas”, dado que así lo manifiesta la sociedad en su conjunto. Sólo hay administración pública cuando hay presencia, generalmente mayoritaria, del Estado. Por este motivo, se considera que la evolución del Estado es la historia de la administración pública.

2.1. CONCEPTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Para realizar un acercamiento al concepto y a las dimensiones fundamentales que configura a la administración pública como organización nos remontaremos a sus

⁷ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

antecedentes históricos, partiendo de la Teoría de la Organización⁸, situada en los años 60, hasta llegar a la Teoría General de Sistemas. Así entenderemos la evolución que ha sufrido y mostraremos como el paso del tiempo ha originado cambios, dando lugar al concepto de Administración Pública que conocemos hoy en día.

La administración posee lenguaje propio, como cualquier otra área de conocimientos, por esto el administrador debe conocerlo y utilizarlo para acabar comprendiendo el concepto, principio, modelo o teoría para optimizar las operaciones que realiza o las decisiones que toma.

Algunos conceptos o tecnicismos que son frecuentes en la investigación y práctica administrativa, pueden suponer un problema para comprender de manera más sencilla el entramado que el estudio de esta materia supone. Esto se debe a la falta de disposición de una serie de definiciones comunes que se encuentren al alcance de todos. Algunos de estos conceptos son:

Los conceptos de la administración

teoría	ciencia	organización
función	rol	productividad
eficiencia	eficacia	competitividad
cadena de valor	cadena productiva	estrategia
escuela	disciplina	nivel jurídico/jerárquico
enfoque	paradigma	oportunidad
amenaza	fuerza	debilidad

Figura 1.2. **Los conceptos de la administración.**

(Fuente: Torres, Z. (2014), “Teoría General de la Administración”, (2ª edición). México, pp. 18.)

A través de esta tabla podemos observar el lenguaje propio que, comúnmente, es utilizado tanto en administración como en sus derivados (Administración general, Administración Pública, Administración privada...), que si bien parece sencillo, en gran variedad de casos los interlocutores se refieren a cosas distintas, por lo que, para realizar un buen análisis sobre la materia, debemos conocer el lenguaje que emplea, es por ello

⁸ Teoría que considera a las organizaciones como un dato originado a través de la realidad social, como si su existencia estuviera asegurada y fuese constante en el tiempo.

que nos podríamos plantear la siguiente pregunta: ¿cómo se llega a dominar o incluso hacer aportaciones al entramado administrativo?.

La historia nos dice que no hay de qué preocuparse por desconocer, a primera instancia, el entramado administrativo en lo referente al lenguaje propio que se suele utilizar, sustentando su justificación afirmando que los programas de estudio, incluso la propia bibliografía del tema nos lleva de la mano para realizar un buen acercamiento sobre la materia.

2.2 ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN

Como mencionamos, el objeto de nuestro análisis no es otro que el de mostrar cuales han sido los hechos históricos que han provocado una transformación de la administración pública, sobre todo en lo referente a los modelos y teorías que la han presidido durante años. Del mismo modo trataremos de identificar como se ha fraguado la evolución de las necesidades sociales en el seno del sector público.

Las AA.PP han recorrido un largo trecho en el devenir histórico de la humanidad para reclamar su lugar como disciplina científica dentro del ámbito de las CC.SS. Los primeros que comenzaron de forma consciente el estudio de la Administración Pública fueron los “cameralistas”⁹. Con posterioridad, uno de los primeros orígenes se remonta a principios del siglo XVIII, en el momento en el que los soberanos de Prusia formalizaron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos para servir al Estado. Por esto se considera que la enseñanza de la Administración Pública se inició en 1727, apareciendo el primer libro de texto dedicado a la enseñanza administrativa dos años después (1729).

Hoy en día, según señala Federico Engels¹⁰, podemos afirmar que la evolución o revoluciones de la administración corren a la vez que la historia del hombre. En los inicios de la idea de la evolución biológica, estudiosos como Charles Darwin¹¹, y el

⁹ El cameralismo fue una corriente mercantilista que, como disciplina, empezó como una política dedicada a fortalecer las finanzas reales. Entendían como única medida de ingresos de un país los impuestos que podían recaudar.

¹⁰ Engels, F. (1999). *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*, (6a. edición), México, Fontamara, p. 5.

¹¹ Materializa la idea de la evolución histórica con su obra *El origen de la especies*. Título original:

recién mencionado Engels, nos mostraron una descripción aproximada de estos antepasados que sirve de referencia para analizar el origen de las organizaciones, ya que desde hace cientos de años se han ido practicando las cuatro funciones básicas de la administración (planeamiento, organización, dirección y control). Sin embargo, la tarea de los administradores acaparó mayor importancia, a medida que la sociedad comenzó a depender crecientemente del esfuerzo grupal. A partir de este momento se consideró a la administración como un acontecimiento de primera importancia en la historia social, ya que con anterioridad, pocas veces en la historia de la humanidad una institución se había manifestado como indispensable con tanta rapidez¹².

El ser humano es social por naturaleza, debido a ello tiende a organizarse y cooperar con sus semejantes. Durante siglos las sociedades se caracterizaron por su carácter agrario. Posteriormente, ya en el siglo XIX, adquirieron matices industriales debido al surgimiento de la Revolución Industrial, tras la creación de las primeras empresas, las cuales requerían de nuevas formas de organización y prácticas administrativas para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. A partir de este momento se inició en su plenitud el entramado de conocimientos vinculante a esta disciplina, cuyo estudio hoy en día se hace totalmente necesario por entender que todos los organismos sociales buscan la eficacia del esfuerzo humano para traducirlo en el logro de sus objetivos institucionales¹³.

En aspectos generales, el funcionamiento de la administración está sujeto a las leyes del país donde se erige por su consideración de unidad social de producción o servicios, entre las que se aportan bienes, conocimientos y fuerza de la mano de una pluralidad de personas, siempre manteniendo como meta el beneficio de la colectividad. Por todo esto, la administración pública en España, se presenta en nuestro ordenamiento jurídico como un auténtico órgano del Estado, dado que es el aparato organizativo del poder ejecutivo. A través de ella, las decisiones políticas se convierten en pautas concretas de

On the Origin of Species – Obra publicada el 24 de noviembre de 1859, considerado uno de los trabajos precursores de la literatura científica y el fundamento de la teoría de la biología evolutiva.

¹² La administración, a través de su consideración de hacer que los recursos sean productivos, refleja el espíritu de la era moderna. Debido a este hecho se explica por qué creció con tanta rapidez, una vez fue creada.

¹³ (2007). “Origen y desarrollo de la administración”. *perspectivas*, pp. 45-54. (Disponible On Line en: www.redalyc.org/articulo.oa)

actuación, por este motivo, cada instancia de poder posee administración propia. Las relaciones entre la administración pública, como garante del poder ejecutivo, y los ciudadanos se regulan a través del derecho administrativo, de modo que se le reconoce por ley personalidad jurídica, también por ser destinataria de normas jurídicas y responsable de sus actuaciones, al igual que tiene el deber de responder ante otras administraciones y ante los ciudadanos.

2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Identificar los elementos¹⁴ que perfilan a la Administración Pública como una organización específica y diferenciada, esencialmente de las organizaciones privadas, es una exigencia ineludible para culminar con su significado y alcance, por lo que destacamos:

- 1) Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación, les viene definido estatutariamente. El sector privado se sitúa donde contempla obtener beneficios.
- 2) El entorno de la gestión pública es más complejo que el de cualquier organización privada, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.
- 3) La determinación de objetivos es mucho más compleja, confusa y plural que en el sector privado. En concreto, la dificultad en la determinación de objetivos provoca que sea difícil de evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, de modo que no resulta sencillo conocer con certeza si se ha conseguido lo que se pretendía.
- 4) La gestión de recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, exclusión y promoción de su personal. Lo mismo ocurre con la gestión de recursos financieros. La condicionalidad en la gestión de recursos humanos en las AA.PP hace que sea muy difícil premiar la excelencia de la labor del personal a su servicio. En cuanto a la gestión de recursos financieros, ésta es mucho menos flexible debido a las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad de gasto.

¹⁴ Subirats, J. (1990). “La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta”. *Documentación Administrativa*, pp. 224-225.

- 5) Mientras que en el sector privado, los principales administradores son los accionistas, los cuales intervienen a través de consejos de administración y por medio de ejecutivos que actúan como agentes; en la administración pública los principales “accionistas” son el conjunto de la población, que actúa a través de una cadena de agentes: los representantes electos, el gobierno y los funcionarios.

Tras identificar estos elementos podemos afirmar que, el mercado, es el mecanismo de asignación de los recursos en las economías capitalistas dotándolos de una serie de rasgos¹⁵ que le otorgan su peculiar fisonomía. Sin embargo, a pesar de que, las fuerzas competitivas del mercado incrementa el nivel de eficiencia, por el cual se estimula la innovación tecnológica, afirmamos que existen una gran variedad de bienes y servicios de carácter público que, de forma dudosa, podrían ser prestados por el sector privado, ya que la economía real no se corresponde con los presupuestos establecidos en el modelo competitivo.

A modo de conclusión, hay que tener en cuenta que la tendencia a estudiar el “como” de la actividad organizada del Estado, ha puesto de relieve el carácter instrumental y empírico de la administración pública generando la vuelta de su origen teórico y conceptual.

Por otro lado, la enorme influencia de las técnicas gerenciales privadas (calidad, planeación estratégica, reingeniería de procesos) refleja de manera superficial la supremacía de la administración de negocios frente a la administración gubernamental. A pesar de esta realidad, hoy en día esta situación, se encuentra en pleno declive por los nuevos planteamientos basados en el interés público, los valores éticos y democráticos. Frente a estas tendencias resulta indispensable el “qué” de la Ciencia de la Administración Pública, siendo necesario volver a replantearse los avances y aportes a su naturaleza teórica y metodológica.

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

¹⁵ Realización de transacciones individuales, existencia de precio para actuar como mecanismo de coordinación y motivación, exclusión de la demanda no solvente, situación de concurrencia competitiva

La Administración Pública tradicional (APT) se asocia al modelo burocrático, de vocación racionalizadora, considerada como respuesta a las necesidades de modernización, que se manifiesta por la *juridificación* en relación al fortalecimiento del Estado de Derecho, junto a su tecnificación. En gran medida, se utiliza como herramienta para acortar los manantiales teóricos del *weberianismo* (defensor de la objetividad y la jerarquía de autoridad) y el *taylorismo* (justificación basada en la organización científica del trabajo).¹⁶

La APT es reconocida, como gestión pública burocrática por haber ajustado su comportamiento a una serie de características, que lo configuran como un modelo sólido y coherente, pero contradictorio dado que la especialización “tayloriana” se ha opuesto a la unidad de mando, la jerarquía a la competencia y a disciplina a la necesidad de adaptación. Sin embargo, ha sido un modelo flexible en cuanto a su capacidad de adaptación. Esta cualidad la podemos ver a través de prácticas como la rígida separación entre política y administración, regularidad procedimental, centralización y ordenación jerárquica y, sobre todo, manteniendo vigente la noción de interés público como fundamento último de toda actuación.¹⁷

Esta administración ha acabado sucumbiendo a la burocratización, consecuencia de su vocación racionalizadora, obteniendo déficits en eficiencia muy pronunciados, incluso dificultades de control democrático. Este sería el plebiscito que daría lugar a la propuesta de sustitución por un modelo más preocupado por la calidad de los servicios y la responsabilidad de los gestores, con el fin de garantizar la eficiencia del sistema. Sin embargo, el hecho de que en la APT se hayan utilizado pautas de diferenciación muy concretas ha mermado el modelo, dado que le ha generado una cierta esclerosis estructural que ha sido identificada como uno de sus principales males.

4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Frente a estas pautas de diferenciación la NGP propone una profunda transformación, de los modelos de gestión pública, orientada en dos direcciones esencialmente. La

¹⁶ *Vd. Brugué, Q. (1996). “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, Revista de gestión y análisis de políticas públicas, Núm. 5, pp. 45-58.*

¹⁷ *Vd. Olmeda Gómez y Parrado Díez. (1999). Ciencia de la Administración. Vol. 2, Madrid*

primera, disminuyendo la diferenciación del sector privado en términos de personal y métodos de actuación (introducción del espíritu empresarial¹⁸) y una segunda que propone una reducción de la uniformidad y rigidez de las reglas y procedimientos, apostando por la flexibilidad organizativa, ofreciendo mayor atención a la innovación.¹⁹

Dicho esto, debemos entender a la NGP como una aproximación al mercado, entendiendo al ciudadano como un posible “cliente” que solicita servicios públicos. A pesar de todo, no están claras sus propuestas dado que actualmente supone un conjunto de reflexiones teóricas y tendencias como consecuencia/respuesta a la crisis del Estado del Bienestar Keynesiano y a la teoría burocrática clásica. Con el tiempo, ha tendido a entenderse de tres formas, así lo muestra Michel Barzelay²⁰:

- Como movimiento o corriente internacional renovadora de la Administración Pública. Tendencia que se ha podido detectar con claridad en algunos países occidentales, sobre todo los anglosajones, los cuales han ido transformando el sector público mediante la introducción de técnicas del management empresarial.
- Como perspectiva académica, para la comprensión de problemas de la administración por la introducción de paradigmas eficientistas.
- Como nuevo modelo organizativo, integrado por principios y técnicas, de cuya utilización se espera una mejora del sector público.

A partir de estas contradictorias bases doctrinales, el planteamiento teórico de la NGP resulta un tanto confuso, víctima de sus diferentes influencias, de sus movimientos pendulares y de sus orientaciones ideológicas. Por ello, resulta más plausible entenderla simplemente como un debate que trata de abordar la mejora de la administración. Con carácter adicional, la carencia de una base teórica definida ha provocado que, la NGP se haya llegado a considerar políticamente “neutral”, a pesar de tener claramente

¹⁸ Esta orientación se pone de manifiesto mediante la expresión “*Down group*”. Vd. Osborne, D y Gaebler, T. (1998). “La reinención del gobierno”. *La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona

¹⁹ Vd. Dunleavy y Hood. (1995). “De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, *Revista de gestión y análisis de políticas públicas*, Vol. 3, pp. 105-114.

²⁰ Barzelay, M. (2001). “The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue”. University of California Press.

definidas sus intenciones, entre las que destacamos²¹: finalidad eficientista y el incremento de la transparencia en las actividades de los agentes (obligándoles a rendir cuentas y restableciendo la primacía del político electo sobre el burócrata, respecto a los presupuestos, recursos y políticas públicas).

Los años 80, considerados como la primera etapa de la NGP, se caracterizaron por el paradigma de la “triple E” (economía, eficacia y eficiencia), interpretado de forma grosera para justificar recortes en gasto público y reducciones de efectivos de personal, sobre todo en el Reino Unido. Posteriormente, los 90 destacaron por el dominio de las “tres D” (descentralización de competencias, desinstitutionalización de servicios y devolución a la sociedad). Actualmente, podemos decir que, nos encontramos ante la “triple R” (reinención, reingeniería y receptividad), reinención del gobierno, para que sea cada vez más catalizador y menos gestor, reingeniería de las organizaciones y de los procesos y receptividad a las necesidades de los clientes. De hecho, la mejora de la receptividad de los servicios públicos a las demandas ciudadanas, fue la orientación dominante en los programas reformadores adoptados por países como Francia, Suecia y Reino Unido.

4.1. PRINCIPIOS DE LA NGP

Dejando de lado los movimientos pendulares que han caracterizado a la NGP, podemos observar tres grandes principios que son los que, realmente, sirven de referencia para los programas de modernización administrativa. Son los siguientes:

1. Mejora de la eficiencia. La NGP centra su atención en los resultados y en la capacidad para dar respuesta a los problemas de la sociedad. Así, la Administración Pública por Objetivos (APO), se configura como garante para desplazar el centro de interés en dirección a la obtención de resultados mediante la introducción de una serie de mecanismos,²² definidos por contrato para desplegar indicadores de actividad y de coste.

²¹ Vd. Aucoin, P. (1992). “La reforma administrativa en la gerencia pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, *Documentos Clave*, Vol. 9, pp. 115-118.

²² Los mecanismos propuestos por las NGP en relación a la mejora de la eficiencia son tres: 1. Diseño de mecanismos institucionales que incentiven el rendimiento organizacional (sobre todo en lo relativo a las

2. Mejora de la calidad de los servicios públicos. Fomentada mediante la insistencia en la Administración al servicio del público, así se trabaja de cara hacia la mejora de la receptividad de calidad de los servicios prestados de la mano de las AA.PP. Este principio requiere de la inclusión de cuatro exigencias fundamentales para cumplir con su propósito (accesibilidad a los servicios públicos, cambio de cultura²³ administrativa, escuchar la voz del “cliente” y darle la posibilidad de elegir²⁴).
3. Apuesta por la delegación y descentralización. La filosofía básica de la NGP defiende un modelo de Estado y administración relacional en contraposición al Estado intervencionista, apostando de esta forma por un nuevo papel neurálgico para el Estado, considerándolo como un centro estratégico, habilitante y supervisor. Incentivando, con carácter adicional, la fragmentación de la administración, en unidades más pequeñas y sencillas (manifestadas mediante la creación de agencias parcialmente independientes, con vínculos y controles contractuales sobre los resultados) para acercarla a los usuarios o “clientes” con el fin de facilitar una atención más directa, flexible y personalizada. En buena parte de los países de América Latina y Europa Mediterránea, pese a no haberse producido un debate político previo sobre el modelo que se desea implantar, sí se comenzó a implementar todo un instrumental de carácter neo-empresarial, que conduce implícitamente a un nuevo modelo de gobierno relacional de forma que “el cómo” en lo relativo a la forma de gestionar, está condicionando “el que” en el modelo de Estado.

Estos principios ponen de manifiesto su relación con la “nueva gobernanza²⁵”, la cual se concibe como una constelación de organizaciones públicas y privadas, que

retribuciones de los empleados), 2. Introducción de la competencia entre las agencias y unidades administrativas como elemento de presión estructural, 3. Mecanismos de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad por la gestión.

²³ Cada vez más preocupada de las políticas públicas y de los “clientes” que de las normas y de los procedimientos

²⁴ *Vd. Villoria Mendieta y Del Pino Matute. (1997). “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas”. Madrid: Tecnos, pp. 91-98*

²⁵ Se presenta como el resultado de una multiplicidad de instituciones y actores dotados de cierta autonomía que se influyen entre sí a la hora de gestionar lo público.

presenta características²⁶ opuestas a la idea del gobierno tradicional, reforzando la necesidad de la existencia de la NGP. Estas características supusieron la sustitución de las relaciones jerárquicas por la capacidad de auto-coordinación, dependiendo del continuo recurso a procedimientos informales de ajuste para garantizar su eficaz funcionamiento y resaltando la función estratégica y habilitadora del gobierno. Además, el hecho de centrar la atención en el criterio de la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos generaba la necesidad imperante de adoptar un paradigma posburocrático que permitiera la reinención del gobierno, mediante los mecanismos de mercado y orientación al cliente.

4.2. MODELOS REFORMISTAS ORIGINADOS POR LA NGP

Los principios mencionados en el apartado anterior han provocado que, el contenido de la NGP haya sido desplegado hacia una serie de modelos de gestión, los cuales orientan desde simples medidas modernizadoras en procedimientos administrativos (basadas en la implementación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación), hasta cambios institucionales de fuerte calado político donde destacan: las privatizaciones (huida del derecho administrativo²⁷), la creación de agencias independientes y la introducción del modelo de gestión empresarial en la administración pública.

A través de la obra de Conde Martínez²⁸, “*Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE*”. Podemos observar cómo se organizan los distintos modelos, originados tras la continua evolución de la NGP. Son los siguientes:

- Modelo anglosajón: Su máximo exponente fue el Reino Unido, seguido de Nueva Zelanda, EE.UU e Irlanda caracterizado por su clara orientación

²⁶ Vd. Canales, J. M. (2002). *Lecciones de Administración y gestión pública*. Universidad de Alicante.

²⁷ Fenómeno por el cual las Administraciones públicas sujetan su actuación al Derecho privado o al Derecho laboral o adoptan personificaciones jurídico-privadas, alejándose de los controles y garantías del procedimiento administrativo, todo ello para lograr mayor flexibilidad en su actuación.

²⁸ Vd. Conde Martínez, Carlos. (2001). “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.

comercial y gerencialista. Destaca a su vez por, la introducción de la reforma administrativa de forma radical.

- Modelo europeo occidental: destaca por el carácter creciente de las transformaciones y por la introducción de innovaciones dentro de la concepción tradicional de gestión pública. Este modelo es representado esencialmente por Francia, Alemania y España.
- Modelo europeo septentrional: caracterizado por su perfil pragmático, con el que pretende combinar de forma igualitaria, los servicios públicos con las reformas parciales que se puedan ir sucediendo. Su único representante son los países escandinavos, incluso en casos atípicos se pueden tener en cuenta a los Países Bajos.
- Modelo de los países en transición: combina la consolidación del modelo burocrático con la reducción del tamaño del Estado. Es el modelo más peculiar por abarcar países tan dispares, como pueden México, Turquía, Polonia, Hungría y República Checa.

A su vez, la implantación de la NGP, no ha sido llevada a cabo por igual en los distintos sistemas políticos-administrativos, por lo que se ha dado lugar a nuevos modelos gerenciales²⁹, que son la respuesta de los motivos que dieron lugar a la transformación de la APT a la nueva concepción de gestión pública (la NGP). Estos modelos son:

- El modelo eficientista: representado por los nuevos sistemas de presupuestación, evaluación del rendimiento organizacional, reingeniería de procesos y mejora en la distribución de RR.HH. Ha servido de referencia para la modernización de procesos burocráticos reglados y masivos en un entorno estable, a través del uso de las nuevas tecnologías.
- El modelo contractualista:³⁰ basado en la separación de las funciones de planificación y producción, a través de la sustitución del control jerárquico por

²⁹ *Vd. Longo, F. y Echebarría, K. (2000). “La nueva gestión pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias latinoamericanas”. Banco Interamericano de Desarrollo. (Disponible On-Line en: www.iadb.org).*

³⁰ Utilizado esencialmente para los sectores de prestación de servicios sociales mediante diferentes centros: educación, sanidad...

una coordinación contractual con los diferentes centros gestores o las agencias independientes.

- El modelo servicial: propone una gestión relacional, en vez de jerárquica. Se manifiesta, a través de las cartas de servicios que han sido extendidas a numerosos servicios y sectores públicos (más como indicadores de calidad que como documentos contractuales).

4.3. TAYLORISMO

A finales del siglo XIX el desarrollo del capitalismo produjo un incesante avance en las técnicas productivas y de la ciencia aplicada al desarrollo industrial. En aquella época las empresas, las cuales competían entre sí mismas para controlar los mercados, centraban su atención en reducir los costos de producción. El avance tecnológico, las nuevas máquinas, los medios de transporte más veloces y el uso de la electricidad permitían abaratar los costos.

Fue en este momento cuando Frederick W. Taylor realizó un estudio con el fin de eliminar los movimientos inútiles del obrero estableciendo, por medio de cronómetros, el tiempo necesario para realizar una tarea concreta. A este estudio se le denominó “taylorismo”, conocido también como organización científica del trabajo. Sus inicios se basaron en el establecimiento de una disciplina muy severa y mayor división del trabajo, de este modo cada trabajador se encargaba de una tarea determinada.

Con el taylorismo se consiguió reducir los costos de producción dado que se pagaban menos salarios, de hecho las empresas llegaron a pagar menos por cada pieza obtenida para que los obreros trabajaran más deprisa. A raíz de este hecho, era imprescindible que los trabajadores estuvieran supervisados y así surgió un grupo especial de empleados que serían los encargados de prestar supervisión, organización y dirección a las labores propias de la empresa en cuestión. Estos acontecimientos generaron una importante transformación de la industria en los siguientes sentidos:

- **Aumento de la destreza del obrero** fomentada a través de la especialización y conocimiento técnico.
- **Idea de individualismo** técnico y mecanización del rol.
- **Estudio científico** de movimientos y tiempo productivo.

- **Mayor control** de tiempo en la planta, que se traduciría en mayor acumulación de capital.

Mediante estos elementos se quedaría atrás, de forma definitiva, aquella época en la que el artesano tenía la posibilidad de decidir cuánto tiempo le dedicaba a producir una pieza, según su propio criterio de calidad. Actualmente, el ritmo del trabajador y el control del tiempo de sus tareas están sujetas a las necesidades que derivan de la competencia en el mercado³¹.

4.4. FORDISMO

Un siglo después del origen del taylorismo apareció el “fordismo” (siglo XX). Se refiere al modo de producción en cadena. Ideado y llevado a la práctica por Henry Ford, un fabricante de automóviles estadounidense. A través este sistema se creó la cadena de montaje, maquinaria especializada y se utilizó un elevado número de trabajadores con salarios considerables. Este modelo promovió la especialización, transformación del esquema industrial, y reducción de costos. Sin embargo, sus principios no fueron logrados a costa del trabajador, sino a través de una estrategia de expansión de mercado. La idea de Henry Ford consistía en que si había mayor volumen de unidades (debido a la revolucionaria tecnología de ensamblaje y su costo reducido) se generaría un excedente que superaría numéricamente a la élite tradicional.

Además, aparece el obrero especializado caracterizado por poseer un “status” mayor que el proletariado de la industrialización. Del mismo modo surge la clase media del modelo norteamericano que transformaría la cara visible del arquetipo del estilo americano.

La idea de sumar la producción en cadena a la producción general del momento no solo originó las transformaciones sociales mencionadas anteriormente sino que también generó cambios culturales. La creación de automóviles sería el prototipo del modelo, después esto extrapolaría al aumento de las ciudades, autopista y bienes (televisores, lavadoras...).

³¹ *Vd. Kliksberg, B. (1978). El pensamiento organizativo del Taylorismo a la Teoría de la Organización, Buenos Aires, Vol. 2, (3ª Edición), pp. 5-8*

Dicho esto situamos como elementos centrales del modelo fordista los siguientes:³²

- Organización del trabajo diferenciado.
- Reducción de costos y aumento de la circulación de la mercancía.
- Introducción de política de acuerdo entre obreros organizados y el capitalista.
- Profundización del control de los tiempos productivos del obrero.

5. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública, en aspectos generales, siempre ha existido. Su redescubrimiento, como disciplina científica, se encuentra relacionado con la quiebra de los consensos sobre los que se apoyaron la construcción del Estado del Bienestar keinesiano y, a su vez, con la crisis de la teoría burocrática clásica. Estos alicientes provocaron que los valores sobre los que se sustentaba esta teoría (eficacia, economía, eficiencia...) fuese el caldo de cultivo sobre el que se sustenta el debate de la modernización administrativa, también conocido como “*public management*”. Del mismo modo, la gestión pública, se ha convertido en el punto de referencia de diferentes programas de modernización administrativa, útiles para mostrar las dificultades de la APT para adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales.

Dicho esto, podemos considerar que el “*public management*” se presenta como un instrumento de gran importancia para resolver problemas de eficiencia organizacional con los que se puede responder, en mejor medida, a las necesidades de los ciudadanos³³. Sin embargo, no puede ser considerada como disciplina, esencialmente por no tener un campo definido y consolidado, más bien se encuentra situado en un marco abierto y problemático. Siendo así, precisar lo que entraña este concepto puede suponer una gran dificultad, derivada esencialmente por la terminología utilizada, de la especificidad de lo público³⁴ y sobre todo por el concepto tradicional y “empobrecido”³⁵ de gestión pública.

³² Vd. Gramsci, A. (1950). *Americanismo e fordismo*. Universale economica.

³³ Vd. Echebarria, K. y Mendoza X. (2001). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de “management público”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. (Disponible On Line: www.iadb.org)

³⁴ Hace referencia al “acertijo sobre lo público”, mencionado por Blanca Olías de Lima. Vd. Olías de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.

Actualmente, entendemos por gestión y administración a aquellas actividades de tipo mecánico y rutinario. Esto supone una lacra para su significado real, por lo que se ha hecho uso del neologismo “management” para añadir una concepción más amplia donde se haga referencia tanto a las funciones rutinarias (administración y gestión) como aquellas consideradas como superiores, es decir, las más complejas (dirección y gerencia). La gestión, entendida management, requiere de un cierto grado de autonomía en los gestores, debido a que la administración considera que los empleados son un mero factor organizativo, mientras que la gestión defiende la idea de considerarlos como una fuente fundamental para la consecución de objetivos, ya que los entiende como un capital fundamental dentro de sus recursos.

Adicionalmente, el añadido de “público” endurece el éxito a la hora de encontrar un significado preciso para este neologismo, principalmente por la dificultad encontrada a la hora de establecer fronteras con el sector privado y por los condicionamientos estructurales que impone el proceso político, lo que hace que la distinción entre lo “público” y lo “privado” sea considerada una abstracción bastante difusa. Lo que está claro es que, la gestión, en cualquiera que sea su criterio de delimitación, no resulta relevante en lo referente a la afectación de los intereses públicos por ser prestada en el sector público. Esto nos muestra que la distinción, entre ambos modos de gestión, se debe centrar en lo reconocido como, “el acertijo sobre lo público”³⁶, ya que este es el problema clave de la teoría de la gestión pública.

A la hora de abarcar este concepto, uno de los principales problemas deriva, de su concepción empobrecida, lejos del pensamiento real fomentado por el “management”, junto a la inexistencia de consideraciones acordes en lo relativo a las relaciones político-administrativas. Aunque este concepto empobrecido ha surtido efectos en los principales modelos administrativos occidentales no ha hecho mella en el modelo continental, también denominado como modelo jerárquico, donde el foco de atención se sitúa en los resultados.

Esta concepción empobrecida, muestra las siguientes peculiaridades:

³⁵ Adjetivo introducido en esta temática por Koldo Echebarría a través de su obra “El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública”. *Vd.* Echebarría, K. (1989). “El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública”, *Administración y Autonomía*, Madrid, pp. 23-47.

³⁶ Olías de Lima. *La nueva gestión pública*. pp. 16-17

- Función esencialmente ejecutiva.
- Proceso intraorganizacional y sometido a un sistema de control jerárquico.
- Concepto comprendido por el uso de principios generales de aplicación.

Esta forma de concebir la gestión pública está parcialmente superada en la actualidad debido al acusado declive de la clásica formulación “*weberiana*”, donde la jerarquía y la racionalidad conformaban uno de los perfiles más relevantes de la modernidad. El declive de esta concepción (en la dinámica política y en el funcionamiento de las instituciones fruto de las redes y nuevas formas de coordinación, las cuales son cada vez más informales y auto-organizadas) tuvo lugar durante el siglo XXI por la eliminación de formas de producción industrial, introduciendo por tanto nuevas formas donde se emplea la alta tecnología. Del mismo modo, se puede considerar doblemente desvirtuado el sistema de control jerárquico por las propias limitaciones que el principio impone en el seno de las organizaciones, y por la realidad multiorganizacional de la gestión.

Todo esto muestra que la gestión pública se encuentra situada en una realidad muy complicada dado que, no se dedica a la simple administración de recursos sino que, interviene en la gestión de programas e implementa políticas estableciendo un considerable nivel estratégico, sobre todo en la priorización y explicitación de las políticas públicas.

Otro de los motivos que hacen que la consideración empobrecida del concepto de gestión pública sea cada vez menos pronunciada se debe a la reconceptualización de la idea de gobierno tradicional, donde se comienza hacer referencia a un nuevo concepto, “la gobernanza”³⁷, principio por el que se establece que la actividad de la gestión en el sector público debe llevarse a cabo mediante el correcta interacción de subsistemas (en términos de coordinación)³⁸. A través de esta consideración, observamos que, la relación entre la “nueva gobernanza” y la gestión pública entendida como “public management” es inevitable.

³⁷ Se concibe como una nueva forma de entender a la gobernación por el incremento de la presencia tanto de la sociedad como del mercado, siempre asociada a la capacidad que poseen para autoorganizarse dentro del entramado de organizaciones públicas y privadas.

³⁸ *Vd. Baena del Alcázar, M. (2000). Curso de Ciencia de la Administración .Vol. 1, (4ª edición) Madrid: Tecnos.*

Resulta indudable que, a pesar de la “crisis de identidad” de la Administración Pública, nos debemos dar cuenta de que realmente nos encontramos ante una “crisis de creatividad” dado que la disciplina no ha desaparecido, sino que debe ser vista como una ciencia en desarrollo, en continua síntesis y en pleno desarrollo teórico.

5.2 CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL

A continuación, procederemos a analizar las dos características más importantes de esta disciplina, las cuales serán sintetizadas de la siguiente manera:

En primer lugar, en relación al objeto específico que persigue: la gestión pública puede ser explicada desde la perspectiva de la oferta o de la demanda.

- Desde el punto de vista de la demanda introduce, como fundamento motivador, la idea de la relación principal-agente, dado que en la administración pública los principales “accionistas” son el conjunto de la población, los cuales actúan a través de una cadena de agentes: los representantes electos, el gobierno y los funcionarios.
- Desde el de la oferta, su objeto, se centra en lo bienes y servicios que produce. Además, existen distintos supuestos que requieren de la intervención pública por criterios de eficacia y equidad por lo que pueden ser considerados el objeto típico de la gestión pública. Nos referimos a los bienes y servicios públicos puros (defensa nacional, protección del medio ambiente...), bienes y servicios tutelados (salud, educación...) y los monopolios naturales (red de ferrocarriles, de alta tensión para la transmisión de la electricidad).

En segundo lugar, tomaremos como referencia su singularidad, es decir, ¿Qué gestiona?:

- Utiliza el proceso político en lugar de la lógica del mercado: a través del uso que el proceso ofrece, como mecanismo de decisión y asignación de recursos, evita la “autorregulación espontánea” (característica del mercado). Sin embargo, esta conducta no la libra de otros condicionamientos estructurales³⁹.

³⁹ Destacan: la multitud de actores que intervienen en los procesos relativos a las políticas públicas, complejidad en la formulación de objetivos pudiendo llegar a resultar contradictorios, y subordinación del tiempo lógico al tiempo político.

La sustitución además produce importantes consecuencias (positivas y negativas). La principal consecuencia negativa es la ausencia de relación entre costes de los servicios y sus precios, dado que el beneficio no es su objetivo prioritario. En cambio, disfruta de situaciones de monopolio y, sobre todo, destaca la ventaja de que las AA.PP no están sujetas al “derecho de quiebra”.

- El carácter de los poderes públicos en las AA.PP: debido al sometimiento de las AA.PP en relación al criterio de legitimidad institucional⁴⁰ y al de legitimidad por rendimientos (principio por el que se establece la obligación de prestar bienes y servicios de calidad, de acuerdo a los principios de eficacia y economía). Estos criterios obligan a las AA.PP a actuar conforme determinados principios establecidos en la C.E (objetividad, legalidad y transparencia).

El hecho de que la gestión de los intereses generales esté encomendada a las AA.PP provoca que estas entidades gocen de una serie de derechos supremos (presunción de legitimidad de sus actos y acuerdos, manifestado mediante la potestad de ejecución forzosa y sancionadora), los cuales se manifiestan a través del privilegio de la autotutela declarativa y ejecutiva, siempre bajo sometimiento pleno a la ley (CE) y al Derecho. De este modo se pretende evitar la arbitrariedad, limitando el ámbito de actuación de los diferentes órganos administrativos, del mismo modo se reduce finalmente el margen de discrecionalidad. Estos hechos son apreciables a través del formalismo meritocrático de los procesos selectivos del personal funcionario o los de contratación de obras y suministros de cierta entidad, sin que revierta en la verdadera transparencia y concurrencia de los procesos.

- Procesos de creación de valor en el sector público: distinguibles mediante cinco formas: transacciones individuales (para garantizar los derechos de los ciudadanos); beneficios para los no usuarios (pensiones no contributivas que tienden a la creación de redes de protección social); creación de capacidad de respuesta (uso del efecto disuasorio para incentivar el sentimiento de seguridad); las regulaciones (utilizando a la autoridad como recurso) y en último lugar dependiendo de la forma de hacer las cosas (por el mantenimiento del respecto a los principios constitucionales).

⁴⁰ Principios establecidos en la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978), que dedica los Títulos I (“de los derechos y deberes fundamentales”) y V (“de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”), a las cuestiones abordadas en nuestro trabajo. *Vd.* Arts. 9.1 y 103 CE.

- Medición del valor creado por las AA.PP: debido a que los bienes y servicios no son susceptibles de pasar por el mercado, las AA.PP encuentran dificultades a la hora de calificar el valor que tienen los servicios que prestan, es decir, existe ausencia casi total de relación entre costes y los precios públicos cobrados. Además el valor efectivo no puede ser medido en base a los productos, dado que generalmente carecen de significado, por lo que debe ser medido en relación a los resultados que ofrecen para incluir posibles márgenes de incertidumbre o impactos negativos que son objeto de calificación como coste del servicio facilitado.
- El carácter interorganizacional de su gestión: la gestión pública debe ser entendida como un proceso participativo interorganizacional donde diferentes organizaciones se anexas para diseñar las reglas y definir responsabilidades sobre un interés público compartido (por la intervención de un complejo entramado de actores de carácter público y privado, en las políticas públicas). Sin embargo, este proceso requiere ser construido mediante continuos ajustes de coordinación tanto formal como informal.

Con carácter general, tomar la eficiencia como regla de medida, en la gestión pública es algo complejo a la hora de establecer el valor creado en relación a los servicios prestados por las AA.PP. Principalmente por la necesidad de los SS.PP de ser analizados y evaluados a través de políticas públicas, ya que las técnicas contables, propias del sector privado, son insuficientes por no ser trasladables en su plenitud al sector público.

6. CONCLUSIONES

A pesar de la mejora significativa que supuso la implantación de la NGP, en relación a la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, ha sido sometida a gran cantidad de críticas (fatalista, individualista, jerárquica y la igualitaria). A través de estas críticas, obtenemos cuatro conclusiones principales:

- Las propuestas de la NGP son discutibles, en cuanto a coherencia interna, además de suponer un alto grado de contingencia⁴¹. La pretensión por separar la política de la

⁴¹ Buena parte de las administraciones Latinoamericanas se han enfrentado a experiencias de gestión post-burocrática sin haber implantado previamente la gestión burocrática, lo que se traduce en importantes disfunciones y problemas.

Administración, puede resultar incompatible con la idea de maximizar la capacitación de los directivos implicados en políticas públicas.

- Posible carencia de la NGP por “olvidar” la dimensión política necesaria de la actuación pública. Conclusión, fruto de las continuas críticas originadas por la tendencia de este modelo, por adoptar una orientación típica del modelo de gestión empresarial privado, utilizando criterios y orientaciones típicas del mercado. Por lo que, la misión de, la NGP tiene que ser el de innovar y no el de imitar al modelo privado.
- Ha apostado por la gestión pública de tipo empresarial, algo que puede ser “beneficioso” para no encontrarse en desventaja frente al sector privado, sobre todo en el aspecto mercantil. Sin embargo, ha ido olvidando otros valores como la igualdad, la redistribución o la participación ciudadana. Sin ir más lejos, la dimensión democrática ha quedado excluida de la mayor parte de las discusiones de la NGP⁴². La consideración del ciudadano como “cliente”, a pesar de poder suponer un avance respecto a su tradicional concepción, supone una regresión de su figura como usuario propio en el conjunto de los SS.PP. Esto se debe al empobrecimiento del papel del ciudadano ya que, los ciudadanos son más que simples clientes de los servicios públicos.
- Mediante este modelo es evidente la mejora de la administración pública, sobre todo a nivel gerencial. Sin embargo, la escasa atención que el propio sistema gerencial ejercita, merma el diseño del núcleo estratégico del gobierno (en la definición de prioridades, elaboración de políticas y asignación de recursos), esencialmente porque de los distintos modelos gerenciales no se deriva ningún conjunto de proposiciones que sirvan como herramienta para diseñar el centro neurálgico.

En la actualidad, la gestión pública no debe ser entendida como la simple ejecución mecánica de leyes y decisiones políticas ya que se ha demostrado que supone un proceso político por afectar a la distribución de poder entre organizaciones abarcando actores públicos y privados. De modo que, ha de ser entendida como un proceso de aprendizaje en el seno de las organizaciones del sector público, fruto de la pronunciada incertidumbre generada por los resultados de las “soluciones” propuestas por esta

⁴² *Vd. Ramió, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, Reforma y Democracia, núm. 21*

ciencia. Sin embargo, no es posible obtener una definición estable de su concepto por la variedad de servicios y actividades que realiza. Sería conveniente acudir a los mecanismos del mercado, en relación a su teoría económica y objetivos que persigue para obtener un límite clarificador que separe la gestión pública de la privada.

Por otro lado, es conveniente mencionar que, desde el punto de vista de la demanda, la gestión burocrática tradicional se ha basado en la noción del “interés público” para justificar su funcionamiento, siendo inútil dicha concepción por la gran variedad de generalidades que emanan de ella. Tras esto, la NGP tendió a eliminar esta concepción por demostrarse que, con el paso del tiempo, esta justificación se simpatiza en mayor medida con agregaciones de intereses, sobre todo particulares. Además, hemos podido observar que, la NGP ha sido víctima de duras críticas. Sin embargo, no supone un retorno al modelo burocrático dado que somos conscientes de que la vuelta a la APT no es posible. Por lo que, finalmente, debemos entenderlo como una nueva forma de reconsiderar las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

En cuanto a la diferenciación esencial entre la Administración pública y la privada, debemos tener claro que, cuando el objetivo se centra en obtener la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social, la técnica predominante es la que proviene de la Administración pública. En cambio, cuando se busca la obtención del máximo beneficio, a través de la intervención de una serie de recursos, la técnica que la defiende es propia de la Administración privada.

Para finalizar, es evidente el cambio producido por la GPA al orientar su finalidad en torno a la relación principal-agente para solventar problemas colectivos. Lo que llama poderosamente la atención es la peculiaridad de que aún no se ha resuelto el paradigma relativo a las responsabilidades que emanan de los resultados del funcionamiento global del sistema. Esto nos indica que entre los retos de la GPA (encuadrada en la ‘new governance’) destaca el establecimiento, en la medida de lo posible, de lo que se entiende por gestión multinivel entre instituciones públicas, empresas y organizaciones del tercer sector.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aucoin, P. (1992). “La reforma administrativa en la gerencia pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”. *Selección de Documentos Clave*, Vol. 9. pp. 115-138.
- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1, (4ª edición). Madrid: Tecnos.
- Barzelay, Michel. (2001). “The New Public Management”. *Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- Bonnin, C. J. B. (1834). *Compendio de los Principios de Administración*.
- Brugué, Q. (1996). “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, *Revista de gestión y análisis de políticas públicas*, Núm. 5-6. pp. 45-58.
- Canales, José M. (2002). *Lecciones de Administración y gestión pública*. Universidad de Alicante.
- Conde Martínez, Carlos. (2001). “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Dunleavy y Hood. 1995. “De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, *Revista de gestión y análisis de políticas públicas*, Núm. 3. pp. 105-114.
- Echebarria, K. y Mendoza X. (2001). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de “management público”. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Engels, F. (1999). *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*, (6a. edición). México, Editorial Fontamara, p. 5.
- Gramsci, A. (1950). *Americanismo e fordismo*. Universale economica.
- Gurza Lavalle, A. (1994). “Lo público. Un descuido de las administración pública”. *Estudios políticos*, México, núm 5, pp. 148

- Hood, C. (1991). “A public management for all seasons”. *Public administration*, pp. 3-19.
- Kliksberg, B. (1978). *El pensamiento organizativo del Taylorismo a la Teoría de la Organización*, Buenos Aires, Vol 2, (3ª Edición), pp. 5-8
- Longo, F. y Echebarría, K. (2000). “La nueva gestión pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias latinoamericanas”. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Olías de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Olmeda, C y Parrado, S. (1999). *Ciencia de la Administración*, Vol. 2. Madrid
- Osborne, D y Gaebler, T. (1998). “La reinención del gobierno”. *La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona
- Ramió, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones latinas”. *Modelo de Estado y cultura institucional, Reforma y Democracia*, núm. 21
- Subirats, J. (1990). “La Administración pública como problema”. *El análisis de políticas públicas como propuesta*. Madrid, pp. 224-225.
- Torres Valdivieso, S y Mejía Villa, A. (2006). *Una visión contemporánea del concepto de Administración: revisión del concepto colombiano*. Colombia. pp. 114-115.
- Torres, Z. (2014), *Teoría General de la Administración*, (2ª edición). México, pp. 18.
- Villoria, M y Del Pino, M. (1997). *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos, pp. 91-98

8. WEBGRAFÍA

- Echebarria, K. y Mendoza, X. (2001). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible on line: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgckoldo2-S.pdf>

- (2007). “Origen y desarrollo de la administración”, *Perspectivas*, (20), 45-54. (Disponible On Line en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425942331004>)
- Longo, F. y Echebarría, K. (2000). “La nueva gestión pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias latinoamericanas”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. (Disponible on line: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD>)
- Pérez, J y Gardey, A. (2016). Definición de Administración Pública. España. (Disponible On Line: <http://www.definicion.de/administracion-publica/>)
- Ramió, Carles (2017). “Una Administración pública obsoleta”. *El País*. (Disponible on line: https://elpais.com/elpais/2017/07/08/opinion/1499529337_276630.html)

8. LEGISLACIÓN

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978)
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

ABREVIATURAS

- AA.PP Administraciones Públicas
- APO Administración Pública por Objetivos
- APT Administración Pública Tradicional
- CC.SS Ciencias Sociales
- GPA Gestión Pública Actual
- NGP Nueva Gestión Pública
- RR.HH Recursos Humanos
- SS.PP Servicios Públicos