

# Tradición e innovación en la administración pública

**Isabel De Val Pardo**

*Catedrático de Organización de Empresas  
Departamento de Gestión de Empresas  
Universidad Pública de Navarra*

**E**l estudio de la Administración Pública es un asunto bastante complejo, dadas las diferentes perspectivas y puntos de vistas entre los estudiosos del tema. Ahora bien, dada la incidencia del mismo en la vida social y en la actividad económica, viene adquiriendo un auge y un protagonismo como nunca lo había tenido, siendo foco de atención, estudio y debate permanente a distintas instancias.

Por otra parte, la creación del mercado único en Europa, ha hecho crecer la dimensión de las organizaciones del Sector Público, y los cambios en las perspectivas y en los propios Servicios Públicos, han sido esenciales para un nuevo estilo de dirección, pues no sólo han supuesto delimitar entre responsables políticos y directivos, sino que están obligando a las organizaciones públicas, a orientarse hacia los imperativos de la internacionalización, la liberalización y la armonización. Eso, de una forma u otra, im-

pone que la Administración Pública tenga que revisar los "roles", las funciones y los procedimientos.

Hay un verdadero aluvión de mensajes que abogan por introducir en el Sector Público, mecanismos de mercado a través de la competitividad, la creación de mercados internos y la adopción de directivas que tradicionalmente se han considerado "patrimonio del Sector Privado". Con toda esta retórica, se está tratando de "reinventar" el Sector Público, lo que no deja de ser tan sorprendente como preocupante, pues basta con su reorientación por mero enriquecimiento de sus actividades y proceder con perspectiva estratégica.

La competencia particular que se está fomentando, ya ha provocado entre otras cosas, que las unidades proveedoras al ser centros de resultados, sean más independientes, que la unidad compradora retenga poder sobre los medios, fije el

precio por acto e imponga mecanismos de control, que se hayan producido cambios en los estilos de dirigir, en reorientar los servicios, implantar técnicas de marketing, reducir los costes e inversiones, negociar con los trabajadores, innovar, promover,...

Es suficiente que en la reorientación de la Administración Pública se descentralizasen los servicios, se establezcan centros de coste, se midan periódicamente los resultados y se contrasten, se implante una dirección profesional, relaciones comerciales entre centros de coste, se concierten servicios con la iniciativa privada siempre y cuando ésta los suministre a menor coste, se facilite formación permanente a los empleados, se les motive ,....

La Administración Pública ha evolucionado y debe seguir haciéndolo, pues el "cambio se ha instalado, es lo cotidiano" y de momento puede calificarse de "permanente",



aunque siempre en ella convivirán "algo nuevo y algo viejo". El substrato burocrático y racional es semipiterno en las organizaciones empresariales (con independencia de su titularidad) al estar implícito en su propia naturaleza y las técnicas, los procedimientos y sistemas generados por el propio avance y desarrollo de los conocimientos.

*Los intereses son públicos, no por el mero hecho de que sean compartidos por la mayor parte de la población, sino porque son los que cada uno quiere que el Estado persiga con su racionalidad*

## 1. Evolución

### 1.1. De los intereses y valores de la sociedad

Las aproximaciones avanzadas del Sector Público, se centran en la noción del "interés público", constituyéndola en fundamento de las relaciones de agencia, pero en los países ricos, la realidad permite indicar que en el Sector Público los intereses son mundanos, particulares y más o menos colectivos (Olson, 1965 y 1982).

Ha de señalarse que en el ámbito de la Administración Pública, el concepto de interés público, al ser herramienta de evaluación, es de carácter tanto descriptivo como normativo, y que se evoca en dos sentidos: cómo método de norma y cómo guía moral. Ahí radica el porqué a partir del estado del bienestar, hace referencia a lo que la mayor parte de la sociedad quiere. Asimismo, ha de señalarse que identificar los intereses por mera agregación de las preferencias de los ciudadanos, es una idea que está sujeta a cierto rechazo. La razón de ello estriba en que los intereses son públicos, no por el mero hecho de que sean compartidos por la mayor parte de la población, sino porque son los que cada uno quiere que el Estado persiga con su racionalidad.

El concepto de interés público, reclama racionalidad, imparcialidad, y benevolencia. De otra manera es imposible que puedan aflorar aquellas conveniencias reales por

medio de las cuales es posible enunciar modelos convenientes de políticas públicas. Sólo así pueden emanar de unos procesos de decisión en los que, bajo una interpretación procedimental, queden agregadas las preferencias individuales de la sociedad. Esto, sin olvidar que existe además, la dificultad añadida de su demarcación, ya que, a la par, existen intereses de Estado, intereses oficiales y de los grupos de interés, cuyas propias conveniencias vienen a enmarañar aún más tal delimitación.

En cuanto a los valores en la Administración Pública, se identifican con aquellos que se generan en las culturas administrativistas, y que no sólo son instrumentales, sino también políticos. La multiplicidad requiere escoger y priorizar, y si bien están sujetos a cambio, se considera que, en cuanto a la sociedad, por antonomasia son la equidad, la igualdad, y la datación de las actividades, ampliables cara al comportamiento de los empleados, respecto al desempeño de sus competencias a los de neutralidad, confianza, probidad, honor profesional, permanencia, confidencialidad y eficiencia.

El substrato en el que se sustentan todos ellos, es el comportamiento ético, aunque sería ingenuo creer que hay unanimidad en el aprecio de lo que es correcto o incorrecto, ético o no ético. Aquí, como en cualquier otro orden de cosas, priva la servidumbre de la condición huma-

na. Rawls (1971) apunta que los principios de justicia social que constituyen las bases del código ético en el Sector Público, son: cada uno tiene igual derecho a la libertad compatible con la libertad de los demás, y las desigualdades socioeconómicas y privilegios son las mismas para todos, sin que ninguno tenga ventaja sobre los otros. Con otras palabras: el énfasis de tales principios se centra en respetar la libertad individual, y en asegurar la igualdad y oportunidad para todos.

El conjunto de valores éticos para la Administración Pública se concretan en (Flynn, 1990): derecho a todo tipo de intercambio o relación por parte de las distintas organizaciones que la integran, respecto a las tareas y a quienes las ejecutan, uso del poder, datación de las actuaciones, libertad, igualdad y satisfacción de las expectativas de los usuarios.

### 1.2. De los "roles" de los ciudadanos

Ciudadano es toda persona que su identidad, como miembro de una comunidad, adquiere sentido a través de las relaciones de agencia que desarrolla entre él y los demás integrantes. De aquí que su capacidad de relación en la sociedad en la que está inmerso, sea lo que genera vínculos, obligaciones y derechos, a la vez que adquiere responsabilidades y participa en la toma de decisiones políticas. Es ciudada-



na, aquella persona a la que en la comunidad política se reconocen y protegen, no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales; y son precisamente estos derechos -según Amartya Sen- *los que facilitan a la población, la oportunidad de llamar fuertemente la atención sobre sus necesidades y una acción pública apropiada* ...Son los propios ciudadanos, los que limitan la vida social y política, la agencia humana y sus propias condiciones dentro de la sociedad, por lo que sus dimensiones son civiles, políticas y sociales.

En realidad, el ciudadano -el público en general- tiene en su haber tres facetas (Lovell, 1994):

- La de *beneficiario*, pues es miembro de una comunidad que recibe un servicio del Sector Público.
- La de *contribuyente*, pues como miembro de una colectividad, contribuye directa o indirectamente a financiar las prestaciones sociales a través de las tasas, gravámenes e impuestos que estipulan los Gobiernos.
- La de *elector*, pues a partir de su mayoría de edad legal, puede emitir su voto y determinar la composición del Gobierno.

El ciudadano ha sido tratado tradicionalmente por el Sector Público / Administración Pública, como *un cliente*, sin reparar que se hacía una incorrecta traslación del papel que desempeña ese *cliente* en el sistema. Se trata a los ciudadanos como meros receptores o usuarios de los servicios públicos, con el sentimiento de una baja calidad de los mismos. No deja de ser curioso que las autoridades del mismo, sean las que enuncian reglas y aplican juicios, en todo lo que se refiere a la toma de decisiones para localizar los recursos, sin consultar a los destinatarios. La única posibilidad de

tales *clientes*, es aceptar o rechazar las opciones ofrecidas y, en ocasiones, ni siquiera tienen esa posibilidad. La Administración, con el poder y autoridad que se otorga, se autoerige en la alta instancia a la que los ciudadanos deben someterse, sin embargo, sucesivos modelos de Estado han incumplido su parte del contrato social. El ciudadano, patrono de las facetas apuntadas, debe sentirse consumidor, usuario y beneficiario del Sector Público, que pueda servirse de la Administración y no ser su sirviente.

Ahora, la filosofía del "*new right*", al tratar de extender los modelos de la iniciativa privada al Sector Público, considera al público como "*un consumidor*", sin reparar en que "*strictu\_sensu*", consumidor es quien puede ejercer elección entre distintos proveedores e influir o determinar la naturaleza de la oferta. Un verdadero cliente es el que paga por el producto o servicio y usuario es aquél que lo utiliza. Nos parece conveniente hacer esta matización porque los mercados que se han establecido en el Sector Público, "han paralizado la relación con el cliente o usuario" (Flynn, 1997), al no desarrollar la opción de elección y no disponer de información sobre los precios, ni sobre las posibles opciones alternativas a la prestación.

### 1.3. Del medio

El entorno del Sistema Público (entendiendo por tal, el conjunto de elementos que son fuente de amenazas y oportunidades, de limitaciones y posibilidades de su actividad, al desvelar los problemas a los que debe hacer frente) se diferencia en:

**A) Entorno general**, que incluye todas las condiciones que pueden ejercer impacto, de mayor o menor intensidad, sobre la actividad económica y que origina el denominado "**análisis**

**PEST**", o análisis de los componentes **P**olíticos, **E**conómicos, **S**ociales y **T**ecnológicos, con el que se pretende identificarlos, observar su tendencia y estudiar su incidencia. Con esta información, se pretende construir los posibles escenarios, pues a partir de tales conocimientos y percepciones, se puede intentar construir las distintas perspectivas futuras (situaciones) o visiones coherentes de los desarrollos factibles, de acuerdo con los factores clave identificados.

**B) Entorno específico**, que en este caso se corresponde con **el sector industrial o rama de actividad** a la que el sistema empresarial pertenece, y que requiere analizar su estructura e identificar su grado de rivalidad presente y potencial (por aparición de servicios substitutivos o de nuevas empresas), sus agentes frontera (clientes o usuarios, proveedores, Gobiernos, agentes económicos y sociales y asociaciones de usuarios), así como el ciclo de vida del mismo, ya que las características serán distintas, si se está en un estado de nacimiento, crecimiento, madurez o declive (Porter, 1984).

## 2. Innovaciones

### 2.1. Mecanismos de mercado

La idea de Margareth Thatcher de introducir el mecanismo del mercado en el Sector Público, partió de su desánimo al apreciar el nivel de soporte público en acciones colectivas tales como los cuidados de la salud y el bienestar social (James, 1994). En realidad se trató con ello de fomentar una economía mixta y separar en un mercado social los fines de los medios. Sin embargo, en el modelo propuesto, las transacciones se simplifican en la práctica



de tal manera que tratar de separar lo político de lo económico no resulta más que una mera apariencia.

Las razones por las que fueron considerados los principios del libre mercado como "la solución dominante" por parte del Gobierno Conservador en Gran Bretaña, subyacían al hecho de que el Sector Público, había procedido tradicionalmente de manera aislada a los dictados del mercado y a las prácticas comerciales, pudiéndose concretar en que por medio de él (James, 1994):

- El Gobierno Central puede controlar los mecanismos de implantación e ir poniendo los remedios.
- Se refuerza y reinterpreta la ideología, que en ocasiones se sustituye por el propósito financiero.
- Se introducen técnicas de administración y gestión en las organizaciones del Sector Público (tales como la auditoría, los centros de costes, la evaluación y el rendimiento, la calidad, la dirección estratégica, la descentralización...), así como una percepción de la limitación de los recursos y una racionalización del gasto público.
- Se dispone de una solución acertada para mantener el control y la moral (en la práctica, esto se ha logrado por el cambio en los valores debido a unos resultados políticos claros).

La opción se tomó porque se pretendía que los Servicios Públicos actuaran en una economía de libre mercado, y que las organizaciones prestatarias compitieran en condiciones de igualdad con el Sector Privado y de Voluntariado. Se trataba de atajar el despilfarro y la ineficiencia, de introducir prácticas comerciales, empresariales y directivas, así como de proceder a la datación pública de las actividades. Pero la apertura de los Servicios Públicos a los criterios del mer-

cado, comporta efectos tales como: afrontar que la actividad se rige por la consecución del beneficio, que los consumidores tienen derechos y obligaciones, y que el aprendizaje debe efectuarse en competitividad.

En el Sector Público, hoy por hoy, no hay mercados, sino "situaciones de mercado" autocorrectoras que limitan los costes. Los mercados que se pretenden introducir en el Sector Público son creaciones excesivamente artificiales que difícilmente pueden conducir a ninguna parte, porque lo que caracteriza a un mercado, es la plenitud del consumidor en el ejercicio de la libre elección, y la disposición de conocimientos e información, sobre las distintas opciones y posibilidades -reales y efectivas- de cambiar de proveedor. En el mercado hay unas condiciones elementales que no cabe soslayar:

- que los clientes sean capaces de elegir los servicios como el proveedor;
- que los proveedores puedan atraer a los clientes, y producir lo que unos y otros estimen, convenientemente ajustado a precio y calidad;
- que exista suficiente información sobre los precios, la calidad y habilidad, para permitir que el mercado actúe;
- que haya un número suficiente de proveedores y compradores para permitir la elección por parte de ambos;
- que no pueda determinarse el precio ni por unos ni por otros;
- que sea posible ejercer la posibilidad de incorporación, así como el abandono de la rama de actividad, y
- que el beneficio tenga un doble desempeño: como incentivo de la actuación empresarial, y como resultado de la capacidad de la empresa para satisfacer mejor que sus competidores las necesida-

## La aplicación del término "mercado" en el contexto de los Servicios Públicos, constituye una analogía errónea

des de los consumidores a la par que gestionar convenientemente sus recursos.

Se puede afirmar con total rotundidad que, a pesar de la calificación de *cuasi-mercados* (Le Grand, 1991) o *mercados internos*, la aplicación del término "mercado" en el contexto de los Servicios Públicos, constituye una analogía errónea. La creación en el Sector Público de un sistema de dirección basado en el mercado, y que sea realmente efectivo, depende del desarrollo de un marco institucional, no sólo apropiado sino operativo. Lamentablemente, la evidencia demuestra reiteradamente que la organización de su sistema formal se considera un desarrollo de segundo orden que opera en el seno de unas genuinas restricciones institucionales. No ha de extrañar, pues, que la aproximación del cuasi-mercado tenga muy difícil garantizar una dirección eficaz y eficiente, ya que es condición *"sine qua non"* que el marco en que se desenvuelva garantice la información, los incentivos, la vigilancia, la calidad, el riesgo y la confianza necesarios.

### 2.2. Técnicas de gestión

La nueva orientación de la Administración Pública ha venido inducida, desde finales de los 70 y en



los países más avanzados, por las tendencias políticas, económicas, de estructura social y tecnológicas; lo que ha supuesto diversas implicaciones para los responsables y directivos de los Servicios Públicos, tales como (James, 1994): objetivos múltiples, relaciones de agencia con los ciudadanos, presiones para medir el resultado y la eficiencia, transparencia, conciencia de los cambios sociales, evolución de los valores y ética profesional, redefinición de las responsabilidades, relocalización de la industria...

Las vías elegidas y más relevantes que se han elegido para implantar "la nueva manera de hacer", han sido los **contratos** y la **mejora continua**. En el primer caso (los contratos), las modalidades que se observan son los contratos internos o cuasi-contratos, establecidos entre el financiador y el proveedor (por ejemplo: entre la Gerencia del Servicio de Salud y los Centros Hospitalarios), conocidos como Contratos Programas, y los contratos externos que garanticen la provisión del servicio. En el segundo (la mejora continua en las organizaciones de la Administración Pública), se han pretendido unos logros tanto objetivos (rediseño de los procesos, reestructuración, medida del rendimiento, dirección por objetivos, dirección estratégica, sistemas de pagos sobre la base del rendimiento, "benchmarking"...), como subjetivos (desarrollo de los recursos humanos, liderazgo, calidad total, cultura del

cambio, formación permanente, desarrollo de actitudes...)

Estos avances, no han supuesto el abandono drástico de pautas propias de una burocracia y sistema de planificación central, por lo que el racionalismo persiste, convive y se maquilla, para camuflar la lucha por los intereses de los distintos grupos de poder.

Adoptar técnicas que tradicionalmente se han considerado propias del Sector Privado, no es la panacea ni la vía de solución para los problemas que tiene la Administración Pública. Como siempre, "in medio virtus", y lo que no puede hacerse es pasar drásticamente de un Sector Público orientado tradicionalmente hacia las normativas, a una orientación exclusivamente instrumental por conversión al *management*. Además, la característica distintiva de los Servicios Públicos, reside en la combinación de su propósito (la prestación de servicios sobre la base de su naturaleza), con unos profesionales altamente cualificados al respecto, y no obtener beneficios económicos.

### 2.3. Sistemas de dirección

La esencia de la dirección reside en la toma de decisiones, su ética y responsabilidad social, y queda en manos de los líderes funcionales. Con honestidad y competencia deben partir de una visión de la actividad, que impulse al logro

de afanes compartidos, a encarar el desafío de los procesos, a promover la participación, la delegación y descentralización de unidades y de la toma de decisiones, modelando así el camino a seguir y estimulando a la plantilla.

La Dirección de los sistemas empresariales, Públicos o Privados, ha de afrontar las tendencias y exigencias de los tiempos (globalidad, competitividad, diversidad, participación, democracia, complejidad, incertidumbre, tecnologías de la información...), con el convencimiento de que *la creación de relaciones estratégicas comprometidas con los usuarios o clientes es fundamental, y a partir de la calidad de sus resultados, el logro de elevados estándares de rendimiento empresarial, el empleo y desarrollo de las personas y el desempeño en el sistema económico - social, de un "rôle" que genere valor y cooperación.*

La Dirección debe pasar de una mentalidad reguladora a otra orientada hacia los resultados y los usuarios o clientes, basándose en unos objetivos ambiciosos pero moderados, con perfecto dominio sobre los costes y con el convencimiento de que la aportación de valor reside fundamentalmente en el "arte" de guiar a los empleados.

No queremos dejar de apuntar, que la Dirección Pública no tiene otra singularidad que la propia del ámbito al que se aplica la labor de dirección, que radica en la naturaleza de su gobierno y en el interés público de sus actuaciones. De aquí que, como sobre el Sector Público / Administración Pública pesa tradicionalmente la inoperancia, se produzca un intento de emular y trasladar a él las prácticas del Sector Privado en todos los ordenes. La cuestión radica en que para ello hay que proceder con conocimiento, dominio y sentido común. Sólo así, y a partir de las influencias puntuales

*La Dirección debe pasar de una mentalidad reguladora a otra orientada hacia los resultados y los usuarios o clientes, basándose en unos objetivos ambiciosos pero moderados*



y determinantes, se logrará alcanzar la misión (prestación efectiva de bienes o servicios) con eficiencia.

### 3. Cambios introducidos

#### 3.1. La competencia

Trasladar este concepto a la Administración Pública no es cosa fácil, y en particular se ha concretado en separar la parte financiadora de la proveedora del Servicio Público (cuando *strictu sensu* quiere decir "el intento de ganar y retener la demanda del comprador", lo que se consigue por medio de unos costes efectivos, un precio competitivo, publicidad y promoción, productos o servicios competitivos y mejora continua de productos y procesos). El sentido adoptado en el ámbito público, implica que el comprador tiene la responsabilidad de estipular las necesidades y el nivel de demanda del servicio en un área determinada, contratando con el proveedor del mismo, quién queda obligado a satisfacer los requerimientos de los consumidores.

Salta a la vista que cuando en la Administración Pública se habla de competencia, no se hace en el sentido económico expresado, pues se hace referencia, más propiamente, a la acepción del término en el sentido de "atribución legítima para el conocimiento o resolución de un asunto", y a la propia acción de competir (contender dos o más personas entre sí, aspirando unas y otras con empeño a una misma cosa; igualar una cosa a otra análoga en la perfección o en las propiedades). Esta afirmación se demuestra con sólo contemplar la propia práctica, pues generalmente no hay más de un proveedor (y de haberlos, no entran en liza porque la actividad está regulada y la demanda canalizada). Además las indicaciones o pautas que se han extendido en la Administración Pública para ser

*Cuando en el Sector Público se habla de competencia, lo que se pretende es enfatizar "el empeño en lo bien hecho"*

competitivos, no vienen más que a ratificar que, cuando en el Sector Público se habla de competencia, lo que se pretende es enfatizar "el empeño en lo bien hecho".

Lo positivo en el cambio del lenguaje es que las repercusiones de tan particular competencia han provocado, entre otras cosas, que las unidades proveedoras, al ser centros de resultados, sean más independientes; que la unidad compradora retenga poder sobre los medios, fije el precio por acto e imponga mecanismos de control; que se hayan producido cambios en los estilos de dirigir, en reorientar los servicios, implantar técnicas de marketing, reducir los costes e inversiones, negociar con los trabajadores, innovar y promover.

#### 3.2. Cultura del "consumerism" y "empowerment"

"Consumerism" es un término que está estrechamente vinculado al de mercado y al de competencia, puesto que presupone la existencia de un cliente o consumidor. Ya hemos indicado anteriormente que en la Administración Pública, no cabe hablar de cliente en sentido estricto y tal como éste actúa en los mercados tradicionales, de aquí que Stewart y Clarke (1987) introdujeran esta acepción, intentando adecuar al cliente en los "rôles" que desempe-

ña en el ámbito público, donde no sólo es el destinatario y usuario de los Servicios Públicos sino que participa, además, en el proceso político como ciudadano.

En honor a la verdad, ha sido el protagonismo tomado por los usuarios lo que ha obligado a orientar los servicios hacia sus demandas, exigencias y satisfacciones. Ahora bien, la relación con los destinatarios es compleja, y muy variada; y exige tener que cuestionarse desde quién es realmente el consumidor (y cuáles son sus necesidades, expectativas y comportamientos) hasta la propia configuración de los servicios, alcance y cuantía de las prestaciones, así como las responsabilidades de unos y otros.

"Empowerment" es un término que se utiliza para hacer referencia a las nuevas prácticas de dirección utilizadas en la Administración Pública (Ripley y Ripley, 1992), prácticas que abarcan desde la participación en la toma de decisiones, objetivos y rendimiento, implicación en el diseño de las tareas y creación de grupos autónomos de trabajo, hasta la delegación, descentralización, autocontrol, incentivos al rendimiento, etc... A través de estas opciones, lo que se pretende de las organizaciones públicas es aprovechar el potencial de sus empleados, a la vez que conseguir que se sientan más satisfechos con el ensanchamiento y enriquecimiento de sus puestos de trabajo. En todo este proceso, la figura clave es la autoridad última, ya que ella es quien debe promover ésta cultura en el marco de su sistema, estructura y estrategia.

Asimismo, se pretende con tal proceso que los Servicios Públicos, lleguen a ser más accesibles y que el ciudadano perciba así, una mayor responsabilidad y transparencia de los resultados. Este término se utiliza también, en referencia a la



“capacidad de decisión y de actuación de los propios administrados en tanto ciudadanos, y no únicamente como clientes” (Brugué, Amoros y Gomá, 1994) ya que no sólo se trata de escuchar a los ciudadanos, sino de involucrarlos en la solución de sus propios problemas.

### 3.3 Sentido de negocio

Implicítamente, introducir los cuasi-mercados ha comportado que se extienda entre los responsables de los Servicios Públicos un sentido empresarial, de negocio, que impone una toma de decisiones reflexiva e intuitiva ante el riesgo, la complejidad y la incertidumbre, en el intento por mejorar los procesos que garanticen los resultados diarios.

Al haberse extendido la convicción de que el Sector Privado es más efectivo que el Sector Público (lo que es cierto porque éste sabe lo que es correcto hacer..., aunque algunas veces no lo haga), se intentan trasladar a aquél las actitudes, estilos y formas de éste. Entre ellas, destaca “que la toma de decisiones en el mundo de los negocios es racional, y que la contabilidad financiera y analítica son básicas”.

### 3.4. Privatización

Las privatizaciones afloraron en la etapa thacherista como “instrumento ideal para someter a determinadas actividades productivas, a la disciplina del mercado y de la racionalidad económica”, pues las leyes del mercado implantan austeridad en el gasto y racionalidad en las inversiones. Así es como se ha entrado en la dinámica privatizadora de Servicios Públicos y Empresas Públicas, al ser un proceso que permite incrementar los ingresos, contener y reducir los costes, aumentar la calidad, atender los servicios no cubiertos, modernizar las infraes-

estructuras y racionalizar la gestión de unos recursos escasos.

Esta tendencia ha acabado dando lugar a casos más sofisticados, como son la creación de Fundaciones por parte del Estado y Administraciones Públicas. A través de ellas, el Servicio Público se presta por medio de una entidad privada cuyas infraestructuras, así

como la actividad posterior en todo su alcance, se financian con fondos públicos. La justificación para obrar de esta manera reside en que las Fundaciones pueden regirse por el derecho privado (en particular, el mercantil y el laboral) y eso proporciona una mayor flexibilidad a las relaciones laborales y comerciales.

## Conclusiones

El proceso de modernización de la Administración Pública está vinculado estrechamente a la consecución de unos objetivos que permitan al sistema, el logro de ser eficiente, y se concretan en los siguientes:

- el deseo de mejorar los resultados del funcionamiento interno por medio de la mejora continua de los rendimientos,
- las nuevas vías de relación con los “partners” de la estructura social, con el ánimo de mejorar los mecanismos de distribución, la clarificación de las responsabilidades y el control, y
- la necesidad de restringir o reducir los impuestos, a fin de que se produzcan ahorros al eliminar actividades que no sean necesarias, minorar los presupuestos e incrementar las utilidades por una mayor eficiencia.

La retórica en el *Management* del Sector Público sugiere una clara distinción entre éste y el Sector Privado, sin embargo la división entre ambos no es tan evidente como se pretende. El debate gira en torno a la eficiencia micro y macro, a la contención y control del gasto, y a la conveniencia de privatizar. Argumentos no faltan, pero tanto los expresados en favor de uno y otro, nos reafirman en una *falta de lógica económica* que permita aseverar que las organizaciones del Sector Privado son más eficientes, así como la necesidad de que el Sector Público sea más competitivo. Lo que es incuestionable, es que hay que examinar exhaustivamente cada una de las actividades económicas necesarias (con independencia de su titularidad), y considerar de qué manera y con qué alcance es necesario el control social.

No hay que olvidar que el Sector Público tiene unas características distintivas (Walsh, 1995) que son: la dificultad en definir, medir y evaluar la calidad del resultado; la provisión de bienes por medio de monopolios que se apoyan en la legislación; el desarrollo incierto de tecnologías y la carencia de mecanismos que determinen el fracaso de las políticas públicas. Tales características, dado que conducen al fracaso sistemático de no-mercado (dificultad de precisar los costes e ingresos, falta de relaciones comerciales, carencia de medidas objetivas del rendimiento, externalidades, distribución desigual de poder y privilegios), son las que han ido marcando históricamente su evolución, y progresivamente han apuntado hacia la necesidad de centrarse en la productividad, el rendimiento y el control ■