

GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS Y MÉTODOS*

Vicente Ortún

Profesor Titular de Economía
Universitat Pompeu Fabra

Gestión Pública es gestión con las limitaciones derivadas del carácter público del cometido. Gestión refiere, según el contexto, tanto una práctica (gestión con minúscula) como un conjunto de disciplinas (Gestión con mayúscula). Se considera la gestión como práctica y como disciplina, con particular atención al papel de la Economía. Las limitaciones derivadas del carácter público del cometido pueden clasificarse en no abordables por esenciales (satisfacen objetivos sociales superiores al de la eficiencia) y abordables bien por la investigación bien por la acción. Así se llega a otra forma de contemplar la gestión pública: la acción sobre dos familias de limitaciones mitigables — falta de incentivos organizativos y falta de incentivos individuales — mediante dos grupos de actuaciones: introducción de mecanismos de competencia y aplicación de técnicas de gestión, respectivamente.

Palabras clave: sector público, competencia, gestión.

1. GESTIÓN

1.1. Gestión como práctica. Japón y la Italia medieval

En tanto que *práctica* la gestión se define de diversas maneras:

1.^a) Creación y mantenimiento de un medio laboral donde los individuos, trabajando en grupos, puedan realizar misiones y objetivos específicos (según un texto tipo, que no modelo, de «Management»: el de Koontz et al, 1990).

(*) Este artículo constituye la transcripción de la conferencia pronunciada por el autor el 11 de mayo de 1995 en la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de Oviedo. A su vez, desarrolla un trabajo previo, publicado en 1992 por el Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público de la Fundación BBV — con el título de *Gestión Pública* — y se ha beneficiado de las contribuciones de los participantes en el Seminario del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo celebrado el 11 de mayo de 1995.

2.^a) Conseguir que las cosas se hagan a través de las personas («*Gower Handbook on Management*», 1988, pág. 12).

3.^a) Coordinar y motivar a las personas de una organización para conseguir unos objetivos (Milgrom y Roberts 1992, pág. 25).

En el cuadro 1 se repasan las mejoras en gestión introducida durante el siglo XX y se destaca la actualidad de la «gestión japonesa»: sistemas de control de calidad implicando a las personas y enfoques novedosos de la gestión de la producción y los inventarios, genéricamente conocidos como «toyotismo» —en contraposición al «fordismo o taylorismo»— con los siguientes rasgos (Salas, 1992):

- I) Organización en torno a círculos con escasa especialización de tareas.
- II) Mayor integración entre I+D, diseño, ingeniería y fabricación.
- III) Reforzamiento de las habilidades y polivalencias de los trabajadores, como fuente de compromiso, competencia y habilidad.
- IV) Niveles muy altos de calidad a costes razonables.
- V) Sensibilidad y rapidez de adaptación a las demandas de un mercado altamente cambiante.
- VI) Elevados niveles de descentralización en las decisiones de producción, con mayor corresponsabilización de trabajadores y supervisores.
- VII) Descentralización de la oferta y los suministros a través de redes de empresas comunes, contratos a largo plazo y relaciones cooperativas con proveedores.
- VIII) Alta prioridad a la formación en el trabajo.
- IX) Contratos a largo plazo para los trabajadores.

Hace tiempo que se sabe que las diferencias en el ritmo de aumento de la productividad entre países no dependen únicamente de las diferencias en eficiencia asignativa o económica (al fin y al cabo existe coincidencia al señalar cuáles son las industrias estratégicas) sino también de diferencias en eficiencia de gestión (la competitividad es primordialmente un concepto microeconómico). Hay que traspasar los recintos de las fábricas, y de las organizaciones en general, para buscar las claves de las diferencias en la evolución de la productividad entre países.

Sólo saltando de espaldas puede competirse en altura. Hasta 1968, cuando Foxbury inicia la técnica, el rodillo era la tecnología correcta. En la competencia económica global hay que imitar la técnica de quien mejor lo hace en cada momento («Saltar rodillo es albanizarse»).

Indagar en la Gestión japonesa supone conocer —además del «toyotismo»— la historia, la cultura, la educación, la geografía, y la política económica del país. En sentido amplio todo lo anterior es gestión cuando la organización de referencia es un país.

Cuadro 1
MEJORAS EN LA GESTIÓN DURANTE EL SIGLO XX

-
- 1. Escuelas clásicas** (principios de siglo)
 - Principios universales de eficiencia
 - Búsqueda de una organización sin fricción
 - Despegue de la ingeniería industrial
 - 2. Relaciones humanas** (década de los años 30 y siguientes)
 - Estudios Hawthorne en Western Electric
 - Psicología del trabajo y motivación
 - Gestión participativa y enriquecimiento del puesto de trabajo
 - 3. Investigación operativa** (década de los años 40 y siguientes)
 - Necesidades Segunda Guerra Mundial y advenimiento de los ordenadores
 - Modelos cuantitativos para problemas organizativos
 - 4. Análisis de sistemas** (década de los años 50 y siguientes)
 - Perspectiva cibernética (diseño de sistemas de control)
 - Atención a las interacciones dinámicas
 - 5. Planificación estratégica** (décadas de los años 60 y 70)
 - Diversificación y búsqueda de sinergias
 - Reestructuración de activos
 - 6. Gestión japonesa**
 - Sistemas de control de calidad implicando a las personas
 - Enfoques novedosos de la gestión de la producción y los inventarios
-

Un ejemplo de gestión pública en Italia puede ilustrar la última afirmación. Putnam (1983 y 1993) y otros investigadores se interesaron por las diferencias de comportamiento de los gobiernos regionales que se establecen en Italia a partir de 1970. Las diferencias de efectividad han sido notables y no han podido ser explicadas por renta, educación, urbanización, desasosiego social y político... La conclusión de Putnam es que los gobiernos regionales que mejor funcionan son los de las regiones con mayores niveles de «civilidad» (pautas de cooperación social basadas en la tolerancia, la confianza y arraigamiento de una activa participación ciudadana) y que las diferencias en «civilidad» se remontan ya al siglo XIII: claro contraste entre las repúblicas medievales de Florencia, Bolonia y Milán y los reinos de Nápoles y Sicilia.

Para delimitar la importancia de cada ingrediente de la gestión «foxbury» (supóngase la japonesa) conviene aproximarse al peso que la historia y la cultura tienen. Cuanto mayor sea este peso, más difícilmente exportable será la gestión japonesa. Una buena prueba de exportabilidad la proporciona la aplicación del sistema japonés de gestión en otros países y su éxito, aunque tam-

bién haya habido algún fracaso, en culturas distintas¹. Así las fábricas de automóviles instaladas en EEUU durante estos últimos años, como «joint venture» entre estadounidenses y japoneses, muestran productividades más cercanas a las de las fábricas japonesas instaladas en Japón que a las de las fábricas estadounidenses instaladas en Estados Unidos (*The Economist*, 1991).

Curiosamente gran parte de los avances realizados por los japoneses en gestión derivan de la aplicación de teorías importadas: las de Taylor², a principios de siglo, y las que desarrollaron Edward Deming y Joseph Juran a partir de los trabajos realizados, en la década de los años treinta, por W. Shewhart y otros en los laboratorios de Western Electric (posteriormente AT&T Bell). El éxito práctico de las teorías exportadas ha propiciado su recuperación, pero el sistema japonés de gestión ni es único ni japonés en su concepción (McMillan, 1989). Eso sí, se ha aplicado inicialmente en Japón.

1.2. Gestión como disciplina. De «La Codorniz» a la Microeconomía

Se reseñan a continuación, y en el mismo orden en que anteriormente han aparecido, las acotaciones de Gestión que, de forma más o menos explícita, realizan los autores de los cuales se han referenciado definiciones de gestión como práctica.

1.^a) Para el ya citado Koontz, en un artículo convertido en clásico, la Gestión está constituida por una «jungla de teorías». Más que teorías Koontz refiere enfoques de muy variada entidad: empírico o de casos, de relaciones humanas por la Psicología, de comportamiento grupal por la Psicología social, de Teoría de la Decisión, de Investigación Operativa, el contingente o situacional del «todo depende» por inexistencia de principios generales, etc. Y lo de jungla viene, tal vez, más motivado por la confusión que por la diversidad.

2.^a) El «*Gower Handbook on Management*» clasifica las teorías sobre gestión posteriores a la Segunda Guerra Mundial en tres grupos mediante la ubicación sociológica de sus autores:

— Consultores y prácticos que teorizan. Aquí se situarían todos los gurús: Peter Drucker, Kenichi Ohmae, Tom Peters, Michael Porter... que con sus escritos y consultoría superan de forma evidente la prueba del mercado aunque pueda persistir cierta duda sobre su utilidad social³. También la Gestión

(1) Este tipo de estudios se realiza con diseños muy rigurosos en el campo sanitario. Japón muestra la mejor esperanza de vida al nacer del mundo y difiere notablemente respecto a otros países occidentales en las tasas de incidencia de enfermedades muy significativas. Evidencia recogida en japoneses emigrantes ha permitido constatar que la incidencia (de cáncer de estómago, de cáncer colo-rectal, de enfermedades isquémicas del corazón, etc.) evoluciona muy rápidamente hacia la propia del lugar de residencia del emigrante (que se adapta a la nueva cultura) alejándose de la del lugar de nacimiento. No cabe, pues, achacar a diferencias genéticas las variaciones en estado de salud entre Japón y otros países desarrollados.

(2) De la traducción al japonés de los *Principles of Scientific Management*, publicada en EEUU en 1911, se vendieron en Japón dos millones de ejemplares.

(3) «Un economista toma el té con una gurú de la gestión» (*The Economist*, 3 enero 1992, págs. 97-99) analiza en clave de humor, compatible con la ponderación y el rigor, esta cuestión y, en general, las relaciones entre la Economía y la Gestión.

pública tiene ya sus gurús: Osborne y Gaebler tras el éxito de ventas de su «*Reinventing Government*», al que no han sido ajenos los actuales presidente y vicepresidente de EEUU.

— Satíricos: Parkinson, Robert Townsend, Antony Jay... Estos autores son bien conocidos fuera de los círculos profesionales⁴.

— Potenciadores de la Investigación Operativa (Simon, Diebold, Weiner...) y académicos que investigan sobre funciones gestoras como el marketing (Levitt, Kotler...) o la planificación estratégica (Ansoff), o que bien centran su atención en el comportamiento del trabajador individual y su motivación (Herzberg, McClelland, Maslow...), el comportamiento de los grupos, los factores que influyen en la efectividad o el comportamiento gestor y el liderazgo (Mintzberg).

3.ª) Para Milgrom y Roberts, que se proclaman autores del primer texto sistemático sobre Organización y Gestión desde el punto de vista del análisis económico, Gestión es Economía. La empresa es un conjunto de contratos. Su organización interna un conjunto de arreglos entre principales y agentes. Sus relaciones con los competidores juegos no cooperativos y sus relaciones con proveedores y clientes juegos cooperativos. Todos estos temas han estado en el centro de la investigación económica durante los últimos quince años. La clave del desarrollo futuro de la Economía en cuestiones de gestión pasa por la relevancia que sea capaz de imprimir a estas investigaciones.

Tamaño falta de acuerdo, acerca de lo que constituye la Gestión como disciplina, merece un comentario y un pronunciamiento. El «*Gower*» refleja escueta y correctamente lo que sociológicamente han sido las teorías sobre Gestión después de la Segunda Guerra Mundial. Sorprende la escasa presencia de economistas: Herbert Simon y Michael Porter. El Nobel Simon aparece por sus conceptualizaciones de la racionalidad limitada y el comportamiento maximizador. Porter por cruzar literal y metafóricamente el río Charles y juntar las tradiciones de la Escuela de Economía de Harvard con las de la Escuela de Gestión.

Esta escasa presencia de la Economía en temas de gestión ha reflejado la falta de progreso en este campo. El artículo seminal de Coase sobre la naturaleza de la empresa ha sido el artículo de Economía más citado durante la década 1976-1986, pero es un artículo de 1937! La situación está cambiando en estos últimos años y así lo atestigua el texto de Milgrom y Roberts.

La Microeconomía tiene un papel potencial en gestión comparable como mínimo al que tiene la Macroeconomía en política económica. La Economía debería ser por naturaleza la disciplina integradora de gran parte de la Gestión, pero su olvido de las organizaciones explica su limitado papel actual. La potencialidad existe, debe añadirse la relevancia.

(4) Jay, autor de «*Management and Machiavelli*», escribió con J. Lynn *Sí, Ministro* (Ultramar Editores, 1985). En España, la sección *El Papelín General* de la desaparecida revista *La Cordón* fue un exponente de este tipo de literatura.

Es objeto de discusión el que la Gestión puede ser considerada una ciencia en el sentido de ofrecer proposiciones contrastables de validez universal sobre qué determina el éxito de las organizaciones⁵. Parece más prudente partir de la base de que la gestión como objeto de estudio recibe atención por una serie de disciplinas (Psicología, Economía...) lo que permite referirse, sin excesivo riesgo, a un conjunto de Ciencias de la Gestión: aquellas disciplinas que toman como objeto de estudio algún aspecto de las actividades de coordinación y motivación de las personas que componen las organizaciones.

2. LIMITACIONES A LA GESTIÓN INHERENTES A LA NATURALEZA DEL SECTOR PÚBLICO

El Estado es una organización económica a la que se pertenece sin demasiada elección⁶ y que tiene derechos coactivos y responsabilidad para comportarse según la confianza que se le otorga en función de una legitimidad que no se deriva de la propiedad sino del proceso electoral (Stiglitz, 1989). Como consecuencia de esta responsabilidad fiduciaria que rige la administración pública existen importantes restricciones en la discrecionalidad con la que se pueden administrar los recursos. Estas limitaciones a la gestión inherentes a la naturaleza económica del sector público afectan tanto a los recursos humanos como a los restantes aspectos de la gestión.

Respecto a los recursos humanos la profilaxis de rentas políticas (clientelismos y cesantías decimonónicas) ha llevado a unas relaciones de empleo estables; nadie puede ser despedido por razones políticas y difícilmente lo será por vagancia o incompetencia manifiesta. La estructura de incentivos es, por otra parte, poco discriminante del rendimiento o mérito.

En relación a los otros aspectos de la gestión, la división de funciones y la centralización basada en el «principio de la desconfianza» (Nieto, 1984) van mucho más allá de lo que los principios de control interno, generalmente aceptados y aplicados por las empresas, exigen. Al fin y al cabo también en las empresas se presentan los problemas de la relación de agencia suscitados por una eventual diferencia de intereses entre propietarios (ciudadanos en el sector público) y gerentes (políticos y funcionarios en el sector público).

En el sector público administrativo la gestión se complica respecto al sector público empresarial por la mayor dificultad para medir rendimientos, el control jurisdiccional constante, una visibilidad y transparencia de la actuación pública más elevada que la de la actividad privada, la multiplicidad de objetivos y la mayor ambigüedad de la tecnología (acerca de cómo el Ministerio de Asuntos Exteriores produce «estabilidad en el Mediterráneo», por ejemplo).

(5) La crítica del libro de J. Kay, *The Foundations of Corporate Success*, en *The Economist*, de 17 de abril de 1993 (página 65) no admitía que pudiera existir una ciencia de la Gestión. El autor, consecuente con el título de su libro, defendió la posición contraria en el número de 24 de abril de 1993 (página 69).

(6) Existe una cierta elección como lo muestran algunos movimientos de empresas fuera de ciertos países o la emigración hacia paraísos fiscales de personajes famosos.

Algunas de estas limitaciones y complicaciones (control jurisdiccional, visibilidad y transparencia, multiplicidad de objetivos) constituyen restricciones a las que hay que dar la bienvenida ya que la eficiencia sirve simplemente como instrumento de objetivos sociales superiores, como pueda ser la democracia, que ofrezcan una perspectiva de mejora social. La «política» no es un inconveniente a orillar sino una actividad interconectada con la gestión pública: hace falta mejor «política» para una mejor gestión pública y, a su vez, una mejor gestión pública contribuye a una mejor política.

Otras complicaciones de la gestión en el sector público administrativo, en cambio, prefiguran una auténtica agenda de investigación: cómo medir el bienestar y sus distintos componentes, cómo decidir con criterios múltiples, cómo configurar organizaciones que compatibilicen eficiencia y reducción de relaciones jerárquicas, etc.

En última instancia la inespecificidad de los mandatos electorales a los gobiernos, y la ausencia de lo que en las empresas representa la Cuenta de Resultados, obliga a un mayor esfuerzo de investigación ya que se trata de mejorar los mecanismos de elección pública, proporcionar bases sólidas para la elaboración de las principales políticas públicas y formas de organizar y evaluar su efectividad.

No conviene arremeter indiscriminadamente contra todas las limitaciones de la gestión en el sector público: algunas deben ser investigadas (impacto sobre el bienestar por ejemplo), otras mejoradas (visibilidad y transparencia), y sólo aquéllas que constituyan rémoras del pasado que no sirven al interés común han de modificarse. Estas limitaciones mitigables por la gestión pública se agruparan en dos familias (falta de incentivos organizativos y falta de incentivos individuales) y se tratarán, respectivamente, mediante dos grupos de soluciones: la introducción de competencia basada en precios y la aplicación de conceptos y técnicas de gestión desarrollados en otros entornos (la «nueva» gestión pública). Véase el gráfico 1.

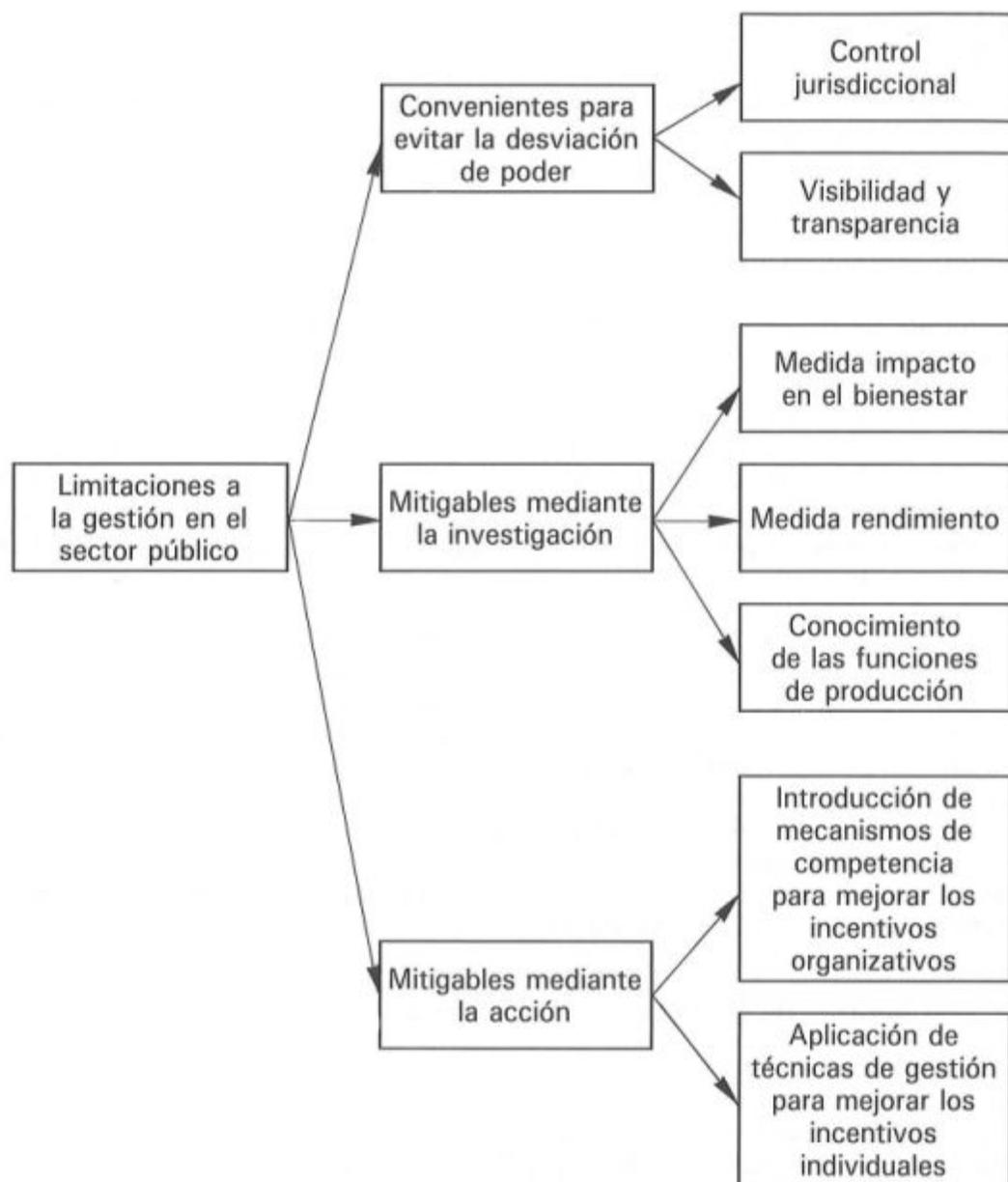
2.1. *Dos familias de limitaciones mitigables por la gestión pública*

La ineficiencia de la producción pública —cuándo y dónde se produce: no hay que darla por supuesta— no se deriva tanto de la caracterización jurídica del propietario —público o privado— como de la falta de incentivos tanto organizativos como individuales (Kay y Thompson, 1986; Dunsire et al., 1988; OCDE, 1990).

La *falta de incentivos organizativos* está ocasionada, en gran parte, por la ausencia de competencia, que impide comparaciones, del hecho de que el consumidor no pague directamente el servicio que recibe, y de la imposibilidad de quiebra.

La *falta de incentivos individuales* se deriva de la dificultad de que trabajadores y profesionales del sector público puedan apropiarse de una parte del excedente que con su mayor esfuerzo generen y de la práctica imposibilidad de ser despedidos.

Gráfico 1
TIPOS DE LIMITACIONES A LA GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO



3. GESTIÓN PÚBLICA

Ahora ya se ha establecido qué es gestión y cuáles las limitaciones inherentes al carácter público del cometido. Cuáles son abordables mediante investigación, cuáles son un parámetro dado y cuáles son mitigables por la gestión pública. Valga pues la definición de gestión pública como gestión con limitaciones derivadas del carácter público del cometido.

El gran problema de la acción colectiva es el de que acciones individualmente racionales producen malos resultados tanto para los individuos como para los colectivos. No pueden solucionarse los fallos de la acción colectiva con recetas de competencia para todo, ya que es precisamente la competencia para todo la causante de buena parte de los problemas. El problema de la elección pública, el cómo conseguir la cooperación bajo circunstancias adversas, ha sido explorado por distintas ciencias sociales además de la Economía: Metcalfe (1993) recoge diversas citas sobre la explotación excesiva del entorno, los problemas de encaje entre motivaciones individuales, la psicología social del pánico y de la crisis, etc.

Conviene distinguir entre *Gestión Pública Micro* —la gestión de las organizaciones públicas, que se centra en las limitaciones mitigables a la gestión mediante dos grandes familias de soluciones: la introducción de competencia basada en precios y la aplicación de algunas técnicas de gestión desarrolladas en otros entornos —y *Gestión Pública Macro*: la gestión del conjunto del sector público.

4. PRIMERA FAMILIA DE SOLUCIONES: COMPETENCIA

Aunque la prescripción de competencia peca en ocasiones de evangelista (creyentes comprometidos que predicán la virtud teológica de la competencia frente al pecado capital del monopolio) no deja de ser cierto que su viabilidad y efectividad puede ser evaluada.

Antes de caer en panegíricos desafortunados del mercado, que en formulaciones muy generales constituyen una auténtica huida hacia adelante, conviene recordar la prudencia de Mao cuando, preguntado sobre el impacto de la Revolución Francesa en el mundo, consideraba que era prematuro opinar. Viene ello a cuento de la extendida interpretación parcial del fracaso de los países del Este de Europa como el triunfo de la libre empresa. Libre empresa/mercado y sector público no representan formulaciones dicotómicas. Lo que ha triunfado es el equilibrio entre ambos extremos. No entender las razones del éxito puede desequilibrar los países occidentales y fomentar las «Mili-cias Michigan».

Establecidas las notas de caución procede considerar algunas formas para la introducción de una mayor competencia en el sector público (OCDE, 1990; Metcalfe y Richards, 1989): separación de las funciones de financiación, compra y producción; el cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la Administración; el tiquet moderador.

4.1. Separación de las funciones de financiación, compra y producción

Los conciertos, o compra externa de bienes y servicios antes producidos por el sector público, constituyen el instrumento rey para una introducción de la competencia en el sector público. Éste mantiene las potestades reguladoras y financieras, y compra al mejor oferente público o privado. Esta fórmula recoge también el supuesto de competencia interna dentro del sector público que aunque mantenga producciones propias las pasa a ejercer en régimen no monopolístico. Pueden competir productores públicos entre sí y/o con otros productos privados. El ámbito de aplicación suele considerar bienes pri-

vados preferentes o de mérito (como educación y sanidad) y bienes públicos (protección civil, conservación medio-ambiental, etc.).

Para que los conciertos sean beneficiosos es preciso que, primero, el mercado sea suficientemente competitivo, segundo, que los costes de transacción (elaboración y supervisión de contratos) no superen a los beneficios de la concertación, y tercero, que el sector público sea capaz de recuperar el excedente de los productores en la mayor cuantía posible (Sappington y Stiglitz, 1987). Esta última condición, en particular, rebasa el campo de la economía estrechamente centrada en el intercambio ya que su cumplimiento requiere analizar la distribución del poder entre las partes implicadas (la posibilidad de los controlados de ocupar el aparato de control) y las asimetrías en la información. La concertación no constituye una elección entre dos alternativas extremas —todo o nada— sino una elección de la dosis, en la mejor tradición marginal, adecuada a cada circunstancia.

Con información suficiente y proveedores diversos, la introducción de *vales* puede estimular la competencia y reducir las exigencias de vigilancia de la calidad por parte del sector público. Por otra parte, la elección individual de proveedor genera en sí misma utilidad. En cambio, si la información de los ciudadanos —sobre las características del servicio financiado públicamente y producido en un mercado competitivo— resulta insuficiente, cabe mejorarla en lo que se pueda para mantener la capacidad de elección individual.

Cuando ya no sea viable mejorar la información, un comprador público que ejerza su poder monopsonístico resulta un intermediario eficaz (con economías de escala y menores costes de administración) para adoptar las decisiones de compra en nombre de los ciudadanos.

Cabe, finalmente, que —en ocasiones— el Estado se reserve únicamente la financiación y la regulación y que la compra pase a efectuarla —con asunción de riesgo— una agencia escogida por el ciudadano. La selección adversa puede evitarse si los fondos que la agencia compradora recibe por cada ciudadano que la selecciona están ajustados por riesgo.

4.2. Cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la Administración

La teoría de la burocracia de Niskanen aplicable a los centros de gasto discrecional, públicos o privados, se basa en unos funcionarios maximizadores del presupuesto capaces de apropiarse de todo el excedente del consumidor por su mejor información y capacidad de ejercer un cierto poder monopolista sobre el Legislativo. Estos centros funcionan sobre bases presupuestarias y tienen como misión proveer servicios a otros departamentos sin cobrarles por ello. En las empresas son los departamentos de prensa, relaciones públicas, contabilidad, planificación, etc. En la Administración Pública los servicios generales, la base burocrática del Estado.

La solución estándar para la ineficiencia asignativa (y en ocasiones también de gestión) que se deriva del problema de Niskanen es la de cobrar un precio por los servicios que se prestan. Para convertirse en un mecanismo eficaz de control de la eficiencia del productor se requiere que no exista monopolio por parte del vendedor (esto es, que los departamentos clientes puedan elegir entre varias posibilidades para proveerse del producto o servicio, como

son: comprarlo internamente, comprarlo fuera de la organización o producirlo internamente) y que el departamento cliente pueda emplear los ahorros de fondos para comprar otros recursos.

En una Administración Pública, como la española, con una base burocrática muy hinchada, esta eventual acción política adquiere relevancia sobre el papel.

4.3. El tiquet moderador

El tiquet moderador puede reducir la pérdida de bienestar social derivada de un precio monetario cero en el momento del consumo y aumentar la eficiencia en la medida que el consumidor se vea forzado a comparar beneficios y costes en una decisión de utilización de servicios públicos. La pérdida de bienestar social resulta de suministrar bienes y servicios a unas personas que de los mismos efectúan una valoración que está por debajo del coste de dichos bienes y servicios para la sociedad. El tiquet moderador, como fracción del coste marginal, disminuye la pérdida de bienestar y la elimina si el precio iguala al coste marginal.

Conviene recordar, no obstante, que en la discusión sobre el tiquet moderador los conceptos económicos de «consumo excesivo» y «pérdida de bienestar social» han permeado al debate político hasta impregnarlo; se ha perdido de vista que este análisis, basado en la función de demanda, supone la aceptación previa de la demanda económica como criterio legítimo para asignar el bien o servicio en cuestión.

La existencia de una curva de demanda indica que los consumidores han efectuado elecciones, pero ello no valida estas elecciones. Si estas elecciones son malas la curva de demanda representa lo que los consumidores están dispuestos a comprar, no el valor que las compras tienen para ellos⁷.

5. SEGUNDA FAMILIA DE SOLUCIONES: APLICACIÓN DE TÉCNICAS DE GESTIÓN

Hija de la Economía Institucional (elección social, elección pública, teoría de agencia y economía de los costes de transacción) y de la Administración de Empresas, ampliada a Gestión, la «nueva» Gestión pública (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992; Kooiman, 1993) se identifica, además de con una mayor competencia e importación de técnicas de gestión de las empresas (marketing de servicios, valoración de puestos de trabajo, gestión de inventarios), con:

1.º) Una gestión profesional activa y discrecional; clara asignación de poder y responsabilidad por los resultados versus dilución y difusión.

(7) Puede verse un debate sobre esta cuestión en el *Journal of Health Economics* (1993), volumen 12, entre Feldman y Dowd (páginas 193-200) y Rice (páginas 201-204).

2.º) Medidas explícitas de rendimiento sobre objetivos pactados y evaluables; esto requiere información bien periodificada sobre costes y medidas de resultado, y, mejor aún, medida de impacto en el bienestar.

3.º) Énfasis en productos finales, no en procedimientos.

4.º) Tendencia hacia una desagregación del sector público en unidades manejables. Desconcentración que permita la autonomía.

5.º) Cultura de servicio, orientación al usuario.

6. TERCERA FAMILIA DE SOLUCIONES: GESTIÓN PÚBLICA MACRO

El cambio institucional que más pueda convenir a las sociedades humanas en cada momento de su historia abarca desde los aspectos fundamentales del origen del Estado como solución hobbesiana al dilema del prisionero hasta la determinación del ámbito, tamaño y funciones del mismo.

El Estado básico (*ámbito*) debe tratar de conciliar de la mejor forma posible los intereses individuales y los intereses colectivos. El Nobel a North y el auge de la Economía Institucional refuerzan el interés por estos temas. Aunque la cuestión vaya más allá de la Economía, desde la perspectiva económica cabe recordar cómo los mecanismos institucionales públicos modifican los costes de transacción (Boix, Lasheras y Ruiz-Huerta, 1993). En cuanto a Estado básico, estos costes de transacción vienen determinados por la naturaleza de la normativa legal que especifica los derechos de propiedad y el régimen jurídico de los bienes y servicios intercambiados así como el grado de efectividad que se consiga —mediante el sistema judicial y de seguridad— en la reducción de la incertidumbre.

El *tamaño* del sector público ha de responder a preferencias sociales. El análisis coste-beneficio permite identificar con precisión el punto de eficiencia samuelsoniano para bienes y servicios públicos, aquel en el cual la suma de las valoraciones marginales de todos los ciudadanos usuarios de un servicio público iguala el coste marginal agregado. Otra forma de juzgar el tamaño del sector público es mediante el teorema del votante mediano (de Hotelling) que, bajo ciertas hipótesis, predice el dominio social de las preferencias del votante mediano. Estas preferencias no coinciden necesariamente con la del punto samuelsoniano pero tampoco parecen darse desviaciones sistemáticas hacia el consumo excesivo o hacia el consumo insuficiente (tamaño excesivo/tamaño insuficiente del sector público). Existen, por otra parte, abundantes teorías acerca del comportamiento del sector público que postulan tamaño excesivo en base a la posición potencialmente monopolista del sector público. Su comentario rebasa el ámbito de este trabajo y no arrojaría luz especial a un asunto que es fundamentalmente empírico y que debe solventarse en el campo de la contrastación de hipótesis derivadas de las teorías de la burocracia y en el de la discusión de la suficiencia de los mecanismos políticos de control sobre el sector público. El problema de gestión pública será, en todo caso, el de mejorar los mecanismos de elección pública, nunca el de su plantarlos.

Las *funciones* estabilizadora, asignativa y redistributiva del Estado consideradas en su conjunto constituyen otro elemento de la Gestión Pú-

blica Macro. Cómo optimizar el crecimiento mediante un conjunto de políticas macroeconómicas estables y creíbles, en una economía más internacionalizada, cómo redistribuir, cómo regular, cómo combinar mercado, Estado y otras instituciones, cómo conseguir mayor cooperación internacional y prevenir conflictos y desastres son problemas de Gestión Pública Macro.

7. UNA RECONVERSIÓN PENDIENTE

El problema de la eficiencia del sector público afecta a las funciones distributiva, estabilizadora y asignativa del Estado pero es en esta última donde adquiere mayor importancia, tanto respecto a bienes públicos como respecto a bienes privados, tutelares o no. El Mercado Único, el impacto del sector público en la competitividad de un país —aunque sólo fuera por los bienes y servicios que produce⁸, las crecientes demandas de servicios por una población más sofisticada y heterogénea, y las cada vez menores posibilidades de aumentar los ingresos públicos, hacen que la atención se oriente hacia el análisis de la gestión de los recursos públicos, sin las inferencias privatizadoras que solían acompañar tal análisis; el argumento lógico que permanece es el de la necesidad de instrumentar mecanismos de asignación que mejoren la utilización de dichos recursos y que asuman como no ética la ineficiencia probada (López Casanovas, 1988).

El mal funcionamiento de la Administración en España es visto en el exterior como un claro elemento diferenciador de este país en relación con otros países europeos. La gestión pública en España es, en realidad y en la mayoría de los casos, mera administración burocrática, y el gestor público un experto en el laberinto normativo y procedimental (Martín Fdez., 1985).

La organización del sector público, y más específicamente la del Estado, se ha adaptado marginalmente a las nuevas funciones de éste. Las reglas substituyen a la gestión. Existe una tensión evidente entre control de legalidad y lucha contra cualquier atisbo de discrecionalidad, por una parte, y flexibilidad de gestión por otra.

De alguna forma el cambio de enfoque desde una perspectiva basada en la legitimidad y legalidad de la actuación (¿quién es el órgano competente?), ¿cuál el procedimiento aplicable?) a una perspectiva centrada en resultados y técnicas que permitan mejorarlos se está produciendo con retraso en España. Las preocupaciones de la transición a la democracia y del desarrollo constitucional en un Estado de Autonomías pueden tal vez explicar la primacía —en gestión pública— de las cuestiones políticas y jurídico-institucionales sobre las económicas.

(8) La producción pública de servicios representa en los países de la OCDE una sexta parte del Producto Nacional Bruto. Por tanto, una mejora del 10% en la productividad del sector público elevaría el PNB en más de un 1,5%.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boix, C.; Lasheras, M. A. y Ruiz-Huerta, J. (1993): «Crecimiento económico y modernización institucional del sector público», *Ekonomiaz*, n.º 26: 16-43.
- Dunsire, A. et al. (1988): «Organizational status and performance; a conceptual framework for testing public choice theories», *Public Administration*, 66, 363-388.
- González Páramo, J. M. (1993): «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», *Papeles de Economía Española*, n.º 57: 171-193.
- Gower Publishing (1988): *The Gower Handbook on Management*, Gower Publishing Co, 2ª ed.
- Hood, C. (1991): «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69: 3-19.
- Kay, J. A. y Thompson, D. J. (1986): «Privatization: a policy in search of a rationale». *Economic Journal*, 96: 18-32.
- Kooiman, J. (dir). (1993): *Modern Governance. New government-society interactions*, Sage Publications, Londres.
- Koontz, O'Donnell, Weihrich (1990): *Elementos de Administración*, Mc Graw Hill, 3ª edición.
- López Casanovas, G. (1988): «Aspectos macro y microeconómicos de la eficiencia en el sector público», *Hacienda Pública Española*, n.º 113: 165-182.
- López Casanovas, G. (1991): «Revisión del papel del sector público», *Revista de Economía*, n.º 9: 96-101.
- Martín Fdez., M. (1985): «La gestión del gasto público», *Papeles de Economía Española*, 23: 106-108.
- McMillan, C. J. (1989): *The Japanese Industrial System*, Walter de Gruyter, Berlín.
- Metcalfe, L. y Richards, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Metcalfe, L. (1993): *Public management: from imitation to innovation*. en Kooiman, op. cit. pág. 173-189.
- Milgrom, P. y Roberts, J. (1992): *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall.
- Nieto, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- O.C.D.E. (1990): *The public sector: issues for the 1990s*, O.C.D.E. Department of Economics and Statistics, working paper, n.º 90, París.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing government*, Addison-Wesley.
- Putnam, R.; Leonardi, R.; Nanetti, R. y Pavoncello, F. (1983): «Explaining institutional success: the case of Italian regional government», *The American Political Science Review*, 77: 55-74.

- Putnam, R. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- Salas V. (1992): *Aspectos micro-organizativos de la competitividad*, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9.205.
- Sappington, D. y Stiglitz, J. (1987): «Privatization, information and incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6: 567-582.
- Stiglitz, J. (1989): *The economic role of the State*, Basil Blackwell.
- The Economist (1991): «When GM's ran amok», 10 agosto 1991, pág. 62-63.

ABSTRACT

Public Management is management with the limitations arising from the public nature of the task. Management refers, depending on the context, either to practice (management in lower case) or to a set of disciplines (Management with capitals). Management is considered as practice and as a discipline, with particular attention to the role of Economics. The limitations derived from the public character of the task may be classified into those which cannot be addressed, as they are essential (they satisfy higher social objectives than that of efficiency) and those which may be addressed either by research or by taking action. Thus one arrives at another way of viewing public management: action on two families of limitations which could be mitigated —the lack of organisational incentives and the lack of individual incentives— by means of two groups of interventions: the introduction of competitive mechanisms and the application of management techniques, respectively.

Key words: public sector, competition, management.