

Modelo de Fuerzas Competitivas del Sector Público

Dr. Juan Ignacio Martín Castilla¹

¹ Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. Ctra. Colmenar, km. 16, 28049 Madrid. juanignacio.martin@uam.es

Resumen

La gestión de las políticas no es un proceso mecánico de ejecución, implica la relación con los diferentes actores que forman un entramado de actores o stakeholders y evaluar de forma sistemática los resultados que se están obteniendo, así como las condiciones ambientales en que aquella tiene lugar.

Resulta fundamental el reconocimiento del ciudadano como sujeto de la acción pública, dotándoles de capacidad de influir directamente en el proceso de adopción de decisiones, en la priorización de los ámbitos de actuación y en la elaboración de las políticas.

Una aproximación moderna a la Administración Pública desde la dirección estratégica nos induce a integrar tanto la visión externa de competitividad como la interna de la dirección de la organización. Un aspecto fundamental es el análisis del entorno y la identificación de los principales agentes clave con algún interés o sobre los que pueda repercutir la actuación de la Administración Pública. En este contexto, los grupos de interés son los individuos o grupos sociales que puedan tener algún tipo de interés de cualquier tipo (económico, político, social o cultural) tanto en los procesos políticos como administrativos, y contemplados tanto en sí mismo (como organización y sus actividades) como en sus posibles derivaciones o resultados.

1. Principales especificidades que caracterizan a la organización en el ámbito de la Administración Pública

Las organizaciones en el ámbito del sector público poseen unas especificidades que las diferencian de las organizaciones privadas y que han de permitir la expresión de unos valores que no son sólo instrumentales, sino también políticos (Gunn, 1987; Parrado y Ruiz López, 1999; Subirats, 1999). Como consecuencia, no se limita a la búsqueda de la eficacia y eficiencia, sino que ha de buscar la reconciliación de la gran diversidad de intereses sociales antagónicos. Veamos dichas principales especificidades:

A. Especificidades relativas a los principios de funcionamiento:

1. Definición estatutaria del ámbito de actuación de los organismos públicos, dirigida a la satisfacción de necesidades colectivas, en ocasiones ambiguas y cambiantes,

muchas de las cuales no pueden ser cubiertas desde la idea de beneficio (Barcelay, 1989).

- 2.El sector público en las sociedades más avanzadas, está íntimamente ligado a un proceso político, que exige una democracia participativa y la “receptividad administrativa”.
- 3.La Administración Pública está obligada a actuar aplicando el principio de equidad, persiguiendo la consecución de una Sociedad del bienestar y prestando especial atención a los colectivos más débiles y desprotegidos.
- 4.El correcto funcionamiento, objetividad, legitimidad y sostenibilidad de una Administración democrática al servicio de los ciudadanos exige la independencia y profesionalización de ésta. Para ello, está diferenciada en dos esferas, la esfera o estamento político y el profesional o de la Administración que deben funcionar como una única institución.
Mientras la legitimidad de la esfera política le viene conferida por su elección democrática por los ciudadanos, la legitimidad de la Administración se basa en el principio constitucional del mérito, siendo la estabilidad de ésta última esfera la que trata de garantizar la objetividad necesaria.
- 5.La Administración está obligada a la transparencia en la gestión, publicidad e información de sus acciones, así como al sometimiento al control jurisdiccional. Ello puede derivarse en una tendencia a la centralización y a la burocratización administrativa.

B. Singularidades como organización:

6. El ciudadano, usuario o no de los servicios públicos, contribuye a través de sus impuestos al presupuesto de la organización. Por tanto, la obtención de recursos se realiza a través del sistema institucional de la Administración Pública, vía impuestos, precios públicos o tasas.
7. El ciudadano se encuentra, en la mayor parte de las ocasiones, “cautivo” como usuario, “cliente”, o demandante de prestaciones de la Administración Pública, no existiendo instituciones alternativas a las que acudir.
8. Existen dos niveles directivos: los directivos políticos y los directivos públicos o de la Administración (pertenecientes a los órganos gestores). Los objetivos políticos son establecidos por los correspondientes Gobiernos de las Administraciones Públicas a las que se encuentran adscritas las unidades administrativas, debiendo dar cuenta de su rendimiento ante los grupos de interés político (Ministro, Consejero, Diputados, Concejales, etc.).

C. Objetivos y estrategia:

9. La planificación de las actuaciones en el ámbito público está marcada por los ciclos electorales, con la dificultad consiguiente de la adopción de políticas y estrategias a medio y largo plazo.
10. Las diversas tipologías de objetivos perseguidos dificultan la segmentación de los destinatarios de la actividad pública y, por tanto, la utilización de determinados instrumentos de gestión de clientes utilizables en el ámbito privado.
11. La determinación de los objetivos estratégicos de la Administración Pública es mucho más confusa, ambigua y plural, sometida a valores políticos. La actividad de ésta no sólo persigue prestar servicios, orientándose exclusivamente a la consecución de unos resultados, sino que también causa efectos o impactos en el entorno social y sobre cada uno de los diferentes colectivos.

12. El entorno de la organización pública es mucho más complejo, estando sus actividades sometidas a una mayor visibilidad pública y por tanto a presiones de naturaleza política y mediática.
13. Existen pocas presiones estructurales internas que conduzcan a una mayor eficiencia en la gestión, proviniendo mayoritariamente del ámbito externo (políticas, económicas, financieras, fiscales...).

D. Singularidades operativas:

14. El funcionamiento de las instituciones públicas está regido por el procedimiento administrativo legalmente establecido, para preservar el principio de legalidad, defensa de los ciudadanos..., lo que conlleva una mayor burocratización.
15. Las organizaciones públicas poseen unos privilegios y posibilidades coercitivas que no poseen las organizaciones privadas.
16. Como consecuencia de la profesionalización de la Administración y de la existencia de una Función Pública, la gestión del personal es muy rígida en sus procesos de selección, provisión de puestos de trabajo, promoción y desarrollo de carrera, mecanismos de reconocimiento, recompensa o sanción.
17. El control en el ámbito político parte del sistema de representación política, en el que participa la sociedad, a través de sus órganos correspondientes.
18. La medición y evaluación de los resultados es más dificultosa y menos objetivable que en el sector privado, puesto que no existe un criterio claro de referencia.
19. Mayor atenuación en la percepción del riesgo y predominio de lo perenne o estructural frente a lo coyuntural.
20. La gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, está sometida a determinadas formalidades presupuestarias y al control de la legalidad en el gasto.
21. Las posibilidades de premiar o reconocer la excelencia o, por el contrario, castigar los errores son muy limitadas.

2. Principales retos que afrontan las Administraciones Públicas

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

Una Administración Pública inteligente, que aprende, debe generar mecanismos de recogida de información de la sociedad y del entorno en general, pero, esencialmente, debe generar ideas que la mantengan conectada a la realidad.

Los principales retos que afronta dicha Administración Pública inteligente, al servicio del ciudadano son, entre otros los siguientes:.

A. Cambio de cultura y democratización de la Administración Pública

1. Búsqueda de la excelencia en la gestión y un cambio radical de la cultura, orientada al servicio público. Concepción del ciudadano, como destinatario y árbitro de la calidad de dicho servicio.
2. Búsqueda de cauces y mecanismos de consulta, acercamiento, participación, cooperación y consenso entre las instituciones, las diferentes fuerzas políticas y, en general, los grupos de interés, reforzando su carácter democrático, y consideración de su función política.

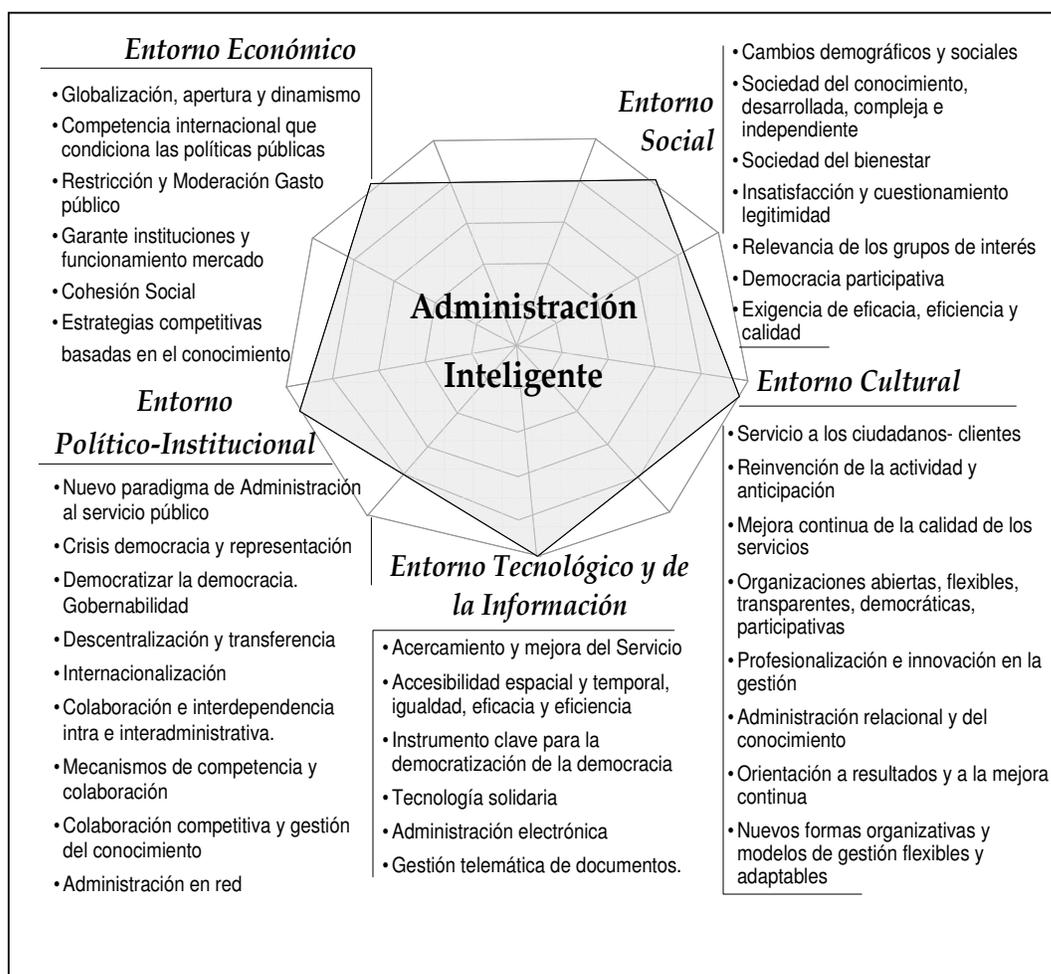


Figura 1. Principales dimensiones en un nuevo escenario de la Administración Pública inteligente y al servicio público.

B. Legitimación de la Administración Pública

3. Mejora de la gobernabilidad, definiendo claramente la visión y la misión, los objetivos y resultados estratégicos que se quieren obtener, así como los objetivos operativos de gestión.
4. Acercamiento, accesibilidad, y amigabilidad de la Administración.
5. Necesidad de promover la eficacia, la eficiencia y la gestión basada en hechos y resultados, dentro de una cultura de evaluación y mejora continua.

6. Reducción del déficit fiscal.
7. Necesidad de llevar a cabo una gestión por objetivos, potenciando el seguimiento, control y evaluación de los procesos y resultados y su difusión.
8. Transparencia en la gestión (información y comunicación) y sometimiento al control interno y externo por parte de otros órganos. Legitimación y responsabilización.

C. Concepción integral de la Administración Pública

9. Desarrollo de políticas y servicios integrales, reorganizando los servicios para que el ciudadano pueda acceder de forma global a la Administración, a través de unidades de gestión integral, que superen la división competencial entre las diferentes administraciones.
10. Aprovechar el revulsivo que supone la rivalidad competitiva intra e interadministrativa en un entorno de relación, para innovar de forma continua y establecer una cultura cooperativa.
11. Descentralización y delegación de competencias en la toma de decisiones y en la gestión financiera y del personal hacia las unidades de gestión y prestación de servicios.

D. Nuevas formas de gestión pública

12. Búsqueda de una alta flexibilidad en la organización y una gran capacidad de respuesta frente a las necesidades, contempladas de forma dinámica, de los ciudadanos. Ello exige desarrollar estructuras orgánicas más simples, horizontales, flexibles y con capacidad de actuar en red.
13. Potenciación de las políticas de gestión del capital humano, enfatizando aspectos tales como la responsabilidad y sensibilidad como servidores públicos, la optimización del rendimiento, la involucración y motivación, la cualificación continua y la adaptación al cambio.
14. Introducción de nuevas metodologías de dirección y gestión tradicionalmente aplicadas en el sector privado.
15. Refuerzo de los sistemas de evaluación y control tanto de políticas como de la gestión pública, la eficacia la eficiencia y la calidad del servicio.

E. Innovación, mejora y dirección del conocimiento

16. **Integración en la sociedad en red y del conocimiento**, optimizando la aplicación de las **nuevas tecnologías**.
17. Promoción de la creación de espacios para el **desarrollo de la innovación y la creatividad** que permitan la mejora de la accesibilidad al ciudadano, la igualdad de oportunidades y de calidad en la oferta de servicios a todos los ciudadanos y, en general, la calidad del servicio.

3. Modelo de Fuerzas competitivas del sector público

La gestión de las políticas no es un proceso mecánico de ejecución, implica la relación con los diferentes actores que forman un entramado de actores o *stakeholders* y evaluar de forma sistemática los resultados que se están obteniendo, así como las condiciones ambientales en que aquella tiene lugar.

Resulta fundamental el reconocimiento del ciudadano como sujeto de la acción pública, dotándoles de capacidad de influir directamente en el proceso de adopción de decisiones, en la priorización de los ámbitos de actuación y en la elaboración de las políticas (Bazaga, 1997).

Por tanto, las bases de la legitimidad de la Administración provienen de su carácter “extrovertido” y “relacional”, (Subirats, 1989), vinculado a su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de las alianzas y la cooperación con otras organizaciones y agentes, cediendo el protagonismo a los objetivos colectivos que se persiguen (Mendoza, 1990).

Una aproximación moderna a la Administración Pública desde la dirección estratégica nos induce a integrar tanto la visión externa de competitividad como la interna de la dirección de la organización. Un aspecto fundamental es el análisis del entorno y la identificación de los principales agentes clave con algún interés o sobre los que pueda repercutir la actuación de la Administración Pública. En este contexto, los grupos de interés son para Carrol (1989) los individuos o grupos sociales que afectan o pueden verse afectados, recibir o generar efectos o impactos de las acción de la Administración Pública.

El término “grupos de presión”, aplicado al objeto que nos atañe, se empleó, según Mackernzie (1955) por primera vez en Estados Unidos de América, entre los años 1918-28, refiriéndose de forma peyorativa a las presiones ejercidas sobre los depositarios constitucionales del poder por parte de ciertos poderosos grupos económicos. Posteriormente, se incluyó el término *lobby*¹, que para algunos autores tiene un carácter más neutro y amplio, aun cuando posee diferentes matices de significado en distintos países (De Celis, 1963).

Llegados a este momento, parece más correcto el empleo de los términos “Grupos de Interés” o “Agentes Clave” para referirnos a aquellos individuos o colectivos que puedan tener algún tipo de interés de cualquier tipo (económico, político, social o cultural) tanto en los procesos políticos como administrativos, y contemplados tanto en sí mismo (como organización y sus actividades) como en sus posibles derivaciones o resultados.

Desde este punto de vista, el término grupos de interés posee un significado mucho más amplio que grupos de presión. La utilización del término “grupos de presión” requiere que un colectivo de individuos, de forma premeditada, con objetivos legítimos o no, aune esfuerzos en un intento dinámico de influir o actuar como “fuerza en acción”, sobre determinados aspectos tanto en el ámbito de la política como de la Administración.

Por el contrario, el término “grupo de interés” incluye, además de a los anteriores, a aquellos otros individuos o colectivos, no movilizados, que no ejercen presión dinámica que, aun cuando pueden verse afectados por la propia estructura y organización política y administrativa, sus actividades y sus resultados, desempeñan un carácter pasivo (deliberadamente o no) tanto en el proceso político como de la Administración.

¹ Para De Celis (1963), citando a De André Mathiot, “Les pressure groups aux Etats-Unis”, en *Revue française de science politique*, vol. II, nº 3, julio-septiembre, 1952, pp. 455, *lobby* significa “toda acción realizada cerca de cualquier autoridad para influir sobre sus decisiones, a través de los métodos que sean”.

Con respecto al término “agentes clave”, al analizar su significado etimológico, puede observarse que proviene del latín *agens*, *agentis* (participio activo de *agüere*) que significa “obrar”. Es decir, dota al “agente” de un carácter activo. Precisamente ese carácter activo es el que podría cuestionar la idoneidad *sensu strictus* de su utilización en los términos que nos ocupan. Ello es debido a que, como ya se ha dicho, pretende aludir también a aquellos otros individuos o colectivos, no movilizados, que no ejercen acción o presión dinámica. Al margen de su significado etimológico, la terminología económica y política emplea dicho término de forma indistinta con “grupos de interés”.

Allison (1983) planteaba que la gestión de los factores externos es parte de las funciones de la Administración Pública e incluye las siguientes tres dimensiones:

1. La relación con unidades exteriores de la propia organización y la coordinación de las diferentes partes que la componen. Dicha dimensión busca la necesaria coordinación de actuaciones.
2. La relación con organizaciones independientes, como asociaciones, grupos de interés u otros niveles de gobierno. Es decir, la interacción con organizaciones o agentes que no están bajo nuestro control.
3. La relación con los medios de comunicación y con el público. Dicha relación tiene una serie de especificidades propias del sector público.

Los actores implicados son cada vez más complejos, difusos y diversos, fruto del reflejo de la propia complejidad y pluralidad progresiva de nuestra sociedad (Canales, 2003).

Para Ramió (1999), la gran diversidad y profundidad de las fuentes de poder origina que haya una gran pluralidad de actores con algún nivel de poder, y que intervienen en diferentes momentos del *continuum* desde el proceso de elaboración de las políticas a la implantación de las mismas y las actividades administrativas derivadas.

De forma general, podemos resumir las zonas o esferas de influencia de una organización pública en las siguientes:

1. Zona de influencia interna a la organización.
2. Zona de influencia de la sociedad y su entorno.
3. Zona de influencia de los órganos de control de la actividad de la Administración (parte es interna y parte es externa).
4. Zona de influencia de otras Administraciones: “Aguas arriba”², del “mismo nivel” y “aguas abajo”, entendidas como un *continuum*, que integra a organizaciones pertenecientes a:
 - a. Organismos y Administraciones internacionales y supranacionales.
 - b. Administración General del Estado.
 - c. Administraciones regionales.
 - d. Administraciones locales.
 - e. Otras formas derivadas.

² Se ha adoptado esta terminología por considerar que visualiza el carácter de *continuum* desde el proceso de elaboración de las políticas a su implantación y elaboración, y elude denominaciones como Administración de rango superior/inferior, etc.

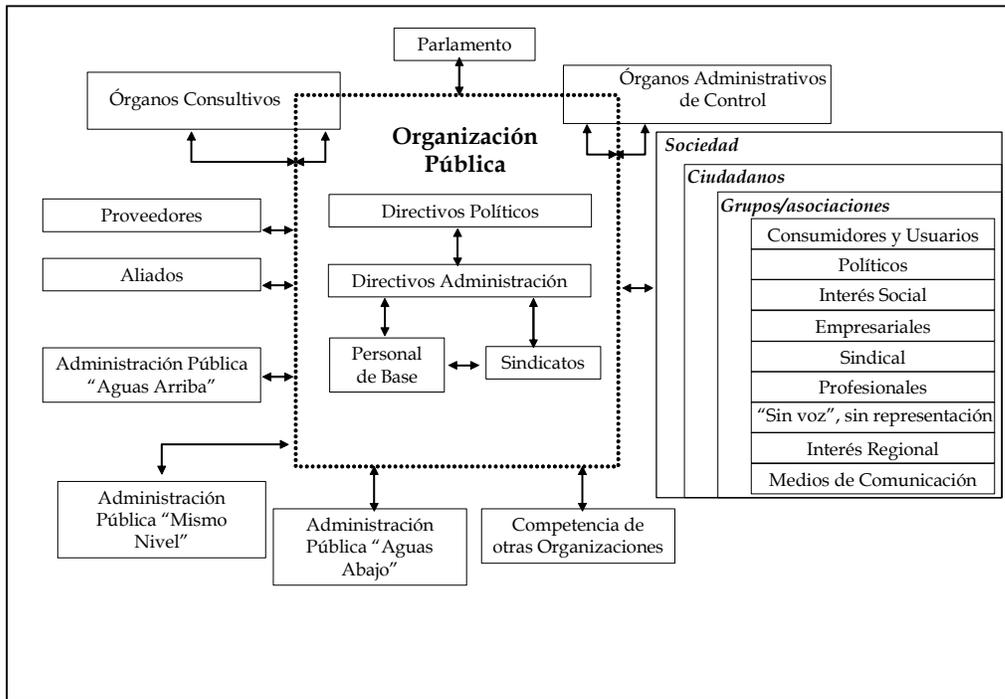


Figura 2. Modelo de Relación de grupos de interés en la Administración Pública

5. El Parlamento, principal órgano de expresión de la voluntad democrática popular y de control a la actividad del Gobierno correspondiente.
6. Órganos consultivos (internos, externos y mixtos).
7. Aliados y proveedores

Según Smith (1994), los grupos de interés en el ámbito del sector público, y desde una perspectiva estratégica, se concretan de acuerdo a su:

- I. Influencia política en los miembros del Parlamento, en los ciudadanos (como contribuyentes y votantes), en los medios de comunicación, en los diferentes grupos de presión y en los receptores de los servicios.
- II. Impacto sobre el entorno: agentes del Parlamento, autoridades de los Gobiernos de las diferentes Administraciones, industria local y proveedora, servicios alternativos potenciales, población y centros de formación.
- III. Implicación en la prestación de los servicios: Políticos, directivos públicos, empleados públicos, proveedores, aliados y colaboradores, adjudicatarios de contratos, sindicatos y asesores.
- IV. Control sobre los recursos: Los agentes a considerar son los Gobiernos de las diferentes Administraciones, órganos responsables de Hacienda, las Gerencias de los Servicios e Institutos autónomos de la Administración y los destinatarios de los servicios con opción de ser proveedores.

Por otra parte, cabe especial mención a los colectivos de los “sin voz”, o representación, es decir todas aquellas personas que no se encuentran representadas en ningún grupo social, ni poseen cauce alguno para la expresión de sus necesidades y expectativas.

Resulta fundamental que la Administración llegue a ellos y habrá que buscar los cauces adecuados para la expresión de su voz.

4. Conclusiones

En el escenario actual en los países democráticos de nuestro entorno, pone de manifiesto la demanda una Administración democrática y participativa, con valores políticos, relacional, orientada a la complejidad y diversidad de fuerzas competitivas o grupos de interés; equilibrada; competitiva; colaborativa con otras organizaciones públicas y privadas, adaptada a las necesidades de la sociedad, al entono en general, flexible, anticipadora; inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa; capaz de dar respuesta, corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente, así como de desarrollar y consolidar estructuras y esquemas de comprensión y de acción en su orientación continua hacia la consecución de su visión, misión, objetivos y metas. En definitiva, una Administración eficaz, eficiente y de calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos y, por tanto, más democrática.

Dicho cambio exige una diferente concepción de la organización, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica y gestión pública, la financiación, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servicios al ciudadano y de relación con el entorno y sus agentes, las tecnologías y los sistemas. Una realidad para la que la Administración Pública no está del todo preparada y que exige unos líderes públicos altamente cualificados, que destaquen por su capacidad técnica (en la gestión pública y en el ámbito sectorial de actuación), sus valores humanos y su especial concienciación e implicación por el servicio público y la búsqueda del bienestar social, así como por sus valores, su capacidad para escuchar, dialogar, consensuar y conciliar los diferentes intereses de los grupos de interés.

5. Bibliografía

- Allison, G. 1983. Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Important Respects?. In Perry, J. y Kraemer, K. (Eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*. California. Mayfield Publishing.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley. University of California Press.
- Baena, M. 1993. *Curso de ciencia de la administración* (vol. I, 3er ed). Madrid. Tecnos.
- Bazaga, I. 1997. El análisis de las políticas públicas. In Bañón, R. y Carrillo, E. (Eds), *La nueva Administración Pública: 105-123*. Madrid. Alianza Universidad Textos.
- Bouckaert, G., and Pollitt, C. 1995. *Quality Improvement in European Public Services*. London. Sage.
- Del Pino, E., and Villoria, M. 2001. *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Tecnos.
- Gadea, A.; y López Camps, J. 1995. *Servir al ciudadano*. Barcelona. Eds. Gestión 2000.
- Gadea, A.,; y López Camps, J. 2001. *Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Bilbao. IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública).
- Hughes, O.E. 1994. Managing External Constituencies. In *Public Management and Administration*. New York. St. Martin's Press.
- Jun, L. 1987. "Perspectives on public management". In Kooiman, J., and Eliassen. K.A., *Managing Public Organizations*. London. age.

- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance*. London. Sage.
- Martín Castilla, J.I. 2004. El liderazgo en la Administración pública: una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia. *Forum Calidad*, 150. abril 2004: 31-37.
- Mendoza, X. 1990. Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España. *Revista Documentación Administrativa*, 223.
- Meny, Y., & Thoening, J.C. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Nieto, A. 1984. *La organización del desgobierno*. Ariel. Barcelona.
- Parrado, S., Ruiz, J. 1999. La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54. IVAP.
- Prior, D. Steward, J, Walsh, K. 1993. Is the Citizen's Charter a Charter for Citizens?.
- Ramió, C. 1999. *Teoría de la organización y Administración pública*. Madrid. Tecnos/UPF.
- Richards, S. 1994. El paradigma del cliente en la gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1: 5-16.
- Rivera, J.M. 1995. Intereses, organización y acción colectiva. In Benedicto, J. y Morán, M.L. (Eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*: 269-298. Madrid. Alianza Universidad Textos.
- Sancho, D. 1999. *La participación política en entornos regulativos*. Granada. Working papers AECPA.
- Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid. INAP.