

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

1. Decisiones públicas y mecanismos de decisión
2. Gestión pública y eficiencia
3. Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública
4. El contenido de la NGP
5. Las propuestas de la NGP
6. La agenda de la NGP
7. La NGP en España

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 1. Decisiones públicas y mecanismos de decisión

⇒ Toma de decisiones: dos enfoques, administrativo y de mercado

- Cuanto más afecte la decisión a los derechos subjetivos
- Más discriminatoria y discrecional
- Mayores efectos redistributivos genere (afecte derechos de propiedad)

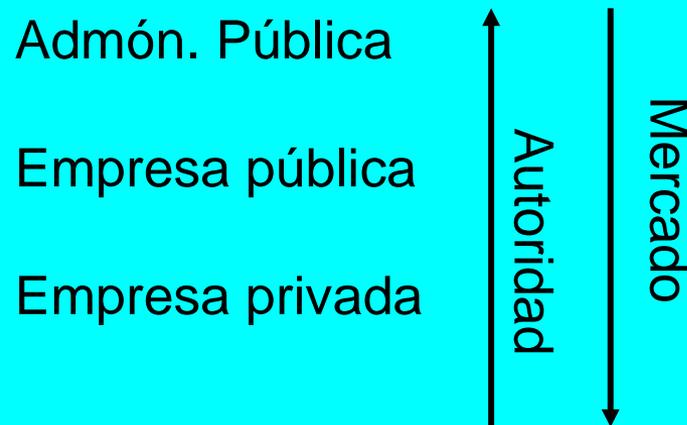
Mayor peso de los controles administrativos = menor autonomía de gestión

⇒ La eficiencia en las decisiones: requisitos

- Que utilicen la máxima información posible
- Que sean susceptibles de interpretarse descentralizadamente
- Que generen incentivos individuales compatibles con los sociales
- Que no sean arbitrarias

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

- ⇒ Dos mecanismos esenciales para toma de decisiones: mercado y autoridad. Transición gradual entre ambos.
  - El mercado emplea el principio de disposición al pago
  - Las AAPP emplean sobre todo el principio de autoridad



## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

- ⇒ **Cuanto mayor sea la caracterización pública** (fallo del mercado) del servicio, más probable es que se emplee el principio de autoridad.
- ⇒ Si la **caracterización pública del servicio es escasa** (si puede suministrarlo el mercado, aun estando afectado por efectos externos): posibilidad de incentivar, concesionar, ceder en gestión, etc.

La gestión pública consiste en hallar la manera más eficiente de adecuar los medios de la intervención pública a los objetivos pretendidos

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 2. Gestión pública y eficiencia

- ⇒ **Economía:** compra de inputs al menos coste (ahorro en inputs).
- ⇒ **Eficiencia:** relación óptima entre inputs y output
- ⇒ **Efectividad:** Grado en el que los outputs alcanzan los objetivos previstos.

### Relación valor/coste

$$\frac{\text{Input físico}}{\text{Coste input}} \times \frac{\text{Output físico}}{\text{Input físico}} \times \frac{\text{Valor output}}{\text{Output físico}}$$

Economía

Eficiencia

Efectividad

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## Problemas específicos de las producciones públicas

- ⇒ **Dificultad de medir los resultados** de algunas actuaciones públicas: dificultades de concreción y medición del producto.
- ⇒ **Confusión entre productos y resultados.** Dificultades para separar unos de otros y de determinar la consecución de los objetivos últimos.
- ⇒ **Empleo de indicadores de actividad** como sustitutos de los indicadores de resultados. Ejemplo:

Programa: concesión de subvenciones a la creación de empleo en pymes

- Indicador de actividad: número de subvenciones concedidas, presupuesto ejecutado.
- Indicador de resultados: número de empleos creados.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## Tipos de actividades e indicadores asociados



## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

- ⇒ Dos elementos básicos de la gestión pública: economía de medios y efectividad de resultados.
- ⇒ La eficiencia en la gestión: asignación de los recursos en que se han comparado beneficios y costes de distintas opciones. Dos criterios esenciales para elegir entre éstas:
  - *El coste de oportunidad: lo peor de lo que hago es preferible a no hacerlo.*
  - *El coste marginal: cómo cambia el coste total de lo que estoy haciendo cuando hago un poco más o un poco menos.*

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

⇒ La eficiencia surge de la comparación entre distintas opciones. La elección es debida a la restricción presupuestaria: la escasez de recursos.

⇒ La gestión requiere:

- Cierta grado de autonomía
- Contar con un presupuesto claro
- Contemplar a la vez costes y beneficios
- La medición y el control de los resultados obtenidos

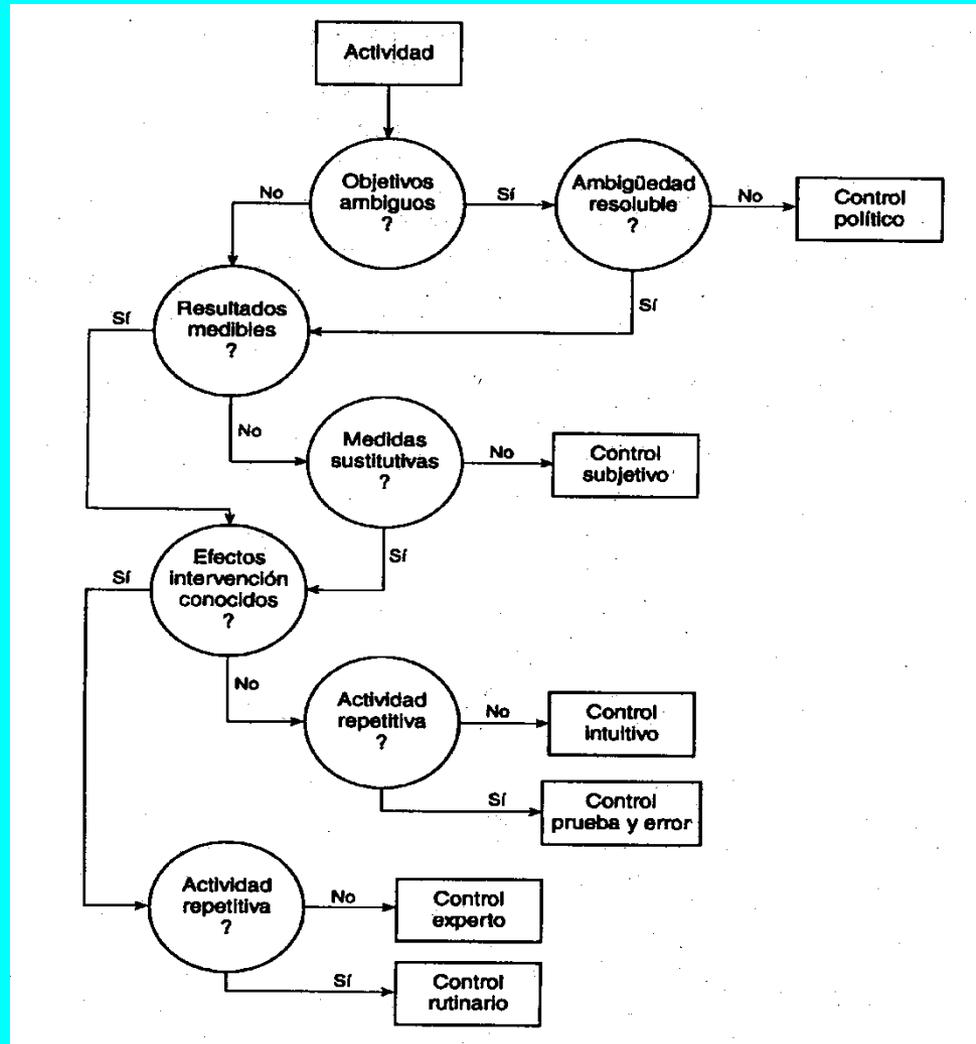
## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

### El control interno de la eficiencia en la gestión

- ⇒ Sistema de control: instrumentos para conocer, analizar y sugerir las medidas que aseguren que las distintas unidades actúan para conseguir sus objetivos. Cuatro variables fundamentales:
- El nivel de ambigüedad con que la organización tiene definidos sus objetivos. Si son de difícil o imposible precisión: **control político**.
  - La posibilidad de medición de los resultados. Si son medibles: **control de gestión**.
  - La repetitividad de la actividad sometida a control. Si no es repetitiva: control intuitivo. Si es repetitiva: **control mediante la prueba y error**. (Caso especial: control por órganos especializados).
  - Si se conocen con precisión los efectos de las intervenciones, se repiten, se pueden medir los resultados y están ligados a los objetivos de la organización: **control rutinario**.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## Modalidades de control



# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 3. Los fundamentos de la NGP

### ⇒ Los cambios en el entorno

- La globalización y pérdida de capacidades y competencias de los Estados.
- El surgimiento de estructuras (UE) o de organizaciones supranacionales (OMC, TPI).
- La aparición de nuevas preocupaciones públicas de ámbito transnacional (terrorismo, delincuencia).

### ⇒ Los fundamentos teóricos: elección pública, agencia, burocracia, costes transacción y gerencialismo.

### ⇒ Los cambios culturales

- El descontento de los ciudadanos con los servicios públicos ofrecidos.
- La menor tolerancia hacia los fallos de funcionamiento del Estado
- Las comparaciones internacionales

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## Los fundamentos teóricos de la NGP



# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 4. El contenido de la NGP

⇒ NGP: alternativa a:

- La **gestión burocrática**, entendida como la administración de recursos.
- El **gerencialismo estricto**, entendido como la utilización indiscriminada de técnicas y métodos de la gestión privada.

⇒ Orientaciones esenciales:

- La **aproximación** de las formas de producción del sector público al privado.
- La **adaptabilidad** de técnicas y objetivos al entorno sociopolítico.
- La **prevención** general hacia la acción del Estado

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 5. Las propuestas de la NGP

FUNDAMENTO	PROPUESTA	ACTUACIONES	
Elección pública, costes de transacción y teoría de la burocracia	<i>Reformas en la estructura organizativa</i>	Reducciones puras de la dimensión del Estado	Privatizaciones
			Gestión indirecta de servicios
		Reducciones híbridas de la dimensión del Estado	Cooperación con la iniciativa privada
			Introducción de competencia externa
		Modificaciones en el diseño organizativo	Creación de competencia interna
Gerencialismo	<i>Racionalización normativa y cultural</i>	Racionalización normativa	Simplificación de la estructura jerárquica
			Descentralización
			Desburocratización
			Racionalización de procedimientos administrativos
		Racionalización cultural	Políticas de personal
			Introducción de técnicas de gestión privada.
	Aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas		
Teoría de la Agencia	<i>Transparencia de la Administración</i>	Comunicación externa	Memorias, informes, resoluciones
		Dación de cuentas	Comparecencias parlamentarias
		Participación ciudadana	Cartas de servicios

## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

- a. Reducción del tamaño del sector público.** 3 estrategias: privatización, producción privada de servicios públicos y desregulación.
- b. Descentralización y reducción de las estructuras organizativas.**  
Desmembramiento de las grandes organizaciones públicas, acercamiento físico de los centros de decisión al ciudadano y achatamiento de los organigramas.
- c. Emergencia de la Agencia.** Separación entre las unidades de planificación y control y las ejecutoras. La Agencia es el órgano gestor con autonomía para la consecución de sus objetivos.
- d. Desburocratización y competencia.** Simplificación de procedimientos administrativos y fin de la no duplicidad de servicios públicos.

## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

- a. **Los empleados públicos.** Ligar las retribuciones a los resultados y fomentar la movilidad interna (entre departamentos) y externa (entre sector público y privado).
- b. **La clientelización.** La transformación del ciudadano en cliente: revelación de preferencias y facilitar su participación en la toma de decisiones.
- c. **La evaluación.** Desplazamiento de los controles tradicionales (formales) hacia comprobar si la intervención pública obtiene los resultados deseados. Proporcionar información sobre los beneficios de las intervenciones.

## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

### Las propuestas de la NGP: un resumen

- ⇒ El creciente peso otorgado al entorno y a los clientes: adaptación de los productos públicos a la complejidad y diversidad social.
- ⇒ La búsqueda de una visión de conjunto: importancia de la información compartida.
- ⇒ La selección de objetivos y la especialización: asignación de objetivos consistentes y concretos para las organizaciones públicas.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## Las propuestas de la NGP: un resumen

- ⇒ La preocupación por el futuro y la prospectiva: anticipación a los cambios.
- ⇒ La preocupación por los costes: condiciones de rentabilidad y eficiencia.
- ⇒ La consideración del personal como factor crítico: motivación, disposición personal y capacitación.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 6. La agenda de la NGP

### 1. Los directivos públicos.

- Especialización de los gerentes en la ejecución de los programas y las políticas públicas (gerencialismo).
- Función de los políticos: definición de las políticas públicas y control de la ejecución.
- Pero surgen problemas que dificultan el control:
  - Mejor conocimiento del servicio por el gerente
  - Productos públicos inconcretos: empleo de distintos criterios para medir resultados.
- Además: nueva concepción del directivo, que contribuye a la identificación de necesidades y a proponer soluciones. Cooperación con el político para conseguir el interés general.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 2. La responsabilidad

- ¿Qué ocurre cuando la mala gestión o la corrupción dañan la prestación del servicio?
- En el sistema público: el responsable último es el político. Los fallos se saldan con su dimisión. Tendencia, por tanto, a intervenir en la labor del gerente.
- Distinción entre:
  - Responsabilidad: únicamente atribuible al político cuando hay una implicación personal.
  - Imputabilidad: dar cuenta del funcionamiento del servicio. Ello implica que los gerentes deben responder directamente ante el Parlamento, para lo que no hay cauces adecuados.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 3. Potenciación de gestores y clientes (empowerment)

- Empowerment: potenciación o apoderamiento
- Potenciar a los ciudadanos es “darles poder”; es reconocerles capacidad para tomar decisiones autónomas y que desempeñen un papel activo en la definición del interés público.
- Puede tener valor para la gestión pública, al referirse al aspecto básico de la relación entre el ciudadano y la Administración y, por extensión, al sistema político

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 4. Los empleados públicos

→ Estímulo a los empleados para que cooperen en la creación de valor público: iniciativa, asunción de riesgos, competencia...

→ Problemas:

- Generación de conflictos por la cercanía al cliente
- Mayor discrecionalidad en el comportamiento puede generar incoherencia
- Incentivos perversos: los empleados se guían por el interés y se centran en el rendimiento. Riesgo de captura del servicio.
- Escaso margen al interés general

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 5. Los clientes

→ Potenciación de los ciudadanos clientes para que los servicios públicos atiendan sus demandas.

→ Problemas:

- Conflictos entre empleados prestadores del servicio y ciudadanos clientes.
- Problemas con las decisiones de los directivos cuando deban tomar en consideración intereses más amplios.
- Modificación en la fuente de sus recursos: desde los basados en derechos legales y universales a los basados en su poder de compra.
- Presión hacia el crecimiento del gasto. Contradicción con uno de los postulados básicos de la NGP

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## 7. La NGP en España

- ⇒ Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público
- ⇒ RD 951/2005: Marco general para la mejora de la calidad en la Administración pública.
- ⇒ Ley 23/2006 de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- ⇒ 2007: Creación de la Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios.

## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

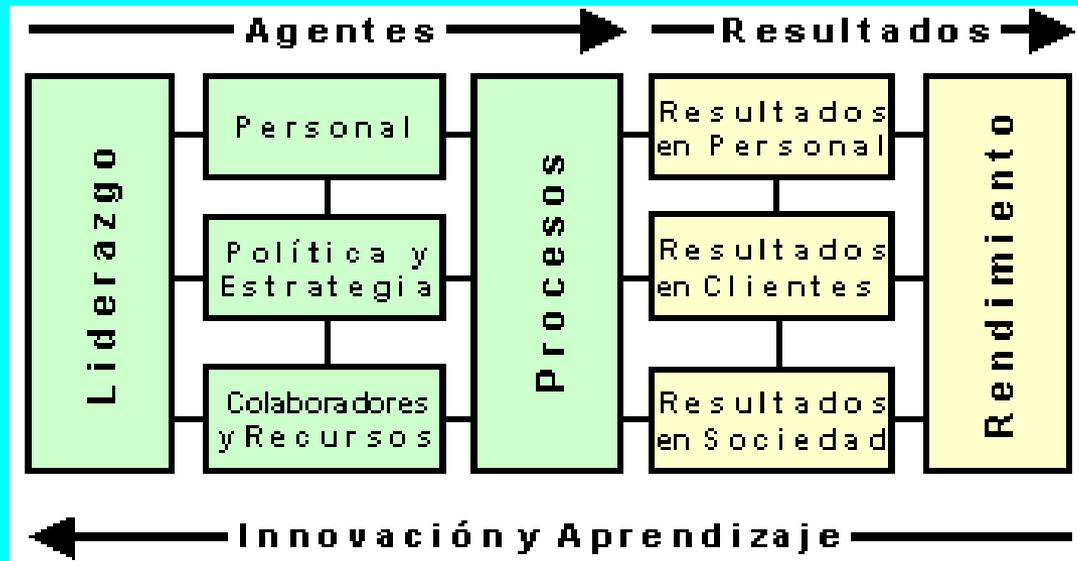
### Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público

- Establece la inamovilidad en la condición de funcionario
- Introduce la evaluación del desempeño, vinculando la continuidad en el puesto de trabajo a ésta.
- Liga una parte de las remuneraciones a los resultados
- Define los sistemas de progresión y promoción tanto horizontal como vertical.
- Racionaliza el esquema de derechos y deberes

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

RD 951/2005: Marco general para la mejora de la calidad en la Administración pública.

El modelo EFQM de calidad total



Herramienta de mejora del sistema de gestión de las organizaciones

## Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

### RD 921/2005 - Programas de calidad en las AAPP

- Programa de Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios.
- Programa de Cartas de Servicios
- Programa de Quejas y Sugerencias
- Programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones
- Programa de Reconocimiento (Certificación de Organizaciones y Premios).
- Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## La Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL)

- ⇒ Evaluación: proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. Finalidades:
- Mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos en la sociedad de las políticas y programas públicos.
  - Promover una mayor racionalidad del gasto público y la optimización en el uso de los recursos.
  - Favorecer la productividad y competitividad de la economía española, eliminando trabas burocráticas.
  - Aumentar la rendición de cuentas respecto a los ciudadanos y la calidad democrática, promoviendo la transparencia y la participación.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## La AEVAL: la función de evaluación

- ⇒ Supone la aplicación sistemática de un método que garantice la planificación, la recogida de información, su tratamiento e interpretación para emitir un juicio valorativo.
- ⇒ La evaluación utiliza herramientas de las ciencias sociales y técnicas de la gerencia pública. La metodología responde a las siguientes premisas:
  - Superación de cualquier forma de dogmatismo metodológico
  - Incorporación, como elemento destacado, de las percepciones, opiniones y valoraciones de los actores clave implicados.
  - Planteamiento pluralista, con la participación activa de los actores clave.
  - Compromiso con la utilización de los resultados de la evaluación, promoviendo las medidas oportunas.

# Tema 4. DE LA ADMINISTRACIÓN A LA GESTIÓN. LA NGP

## La AEVAL: la función de calidad

- ⇒ Marco: RD 925/2005. Funciones de la Agencia
  - La promoción de la cultura de la calidad institucional en todos los ámbitos de la gestión pública.
  - La realización de evaluaciones de servicios públicos y de la actividad de las agencias estatales, así como de certificaciones, basadas en la calidad y la excelencia y en las mejores prácticas.
  - La configuración de un espacio de información y participación ciudadana, difundiendo los informes del nivel de calidad con el que se prestan los servicios públicos.