



UNIVERSIDAD DE JAÉN

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

Tendencias, evolución de
la Gestión Pública y
nuevas posturas
tras la crisis económica

Alumno: Miguel Arcas Noguera

Junio, 2017

TABLA DE CONTENIDOS

Capítulo 1 Introducción	5
Capítulo 2 La Gestión Pública en la Administración Tradicional	6
2.1 Gestión Presupuestaria	8
Capítulo 3 Corrientes de pensamiento en la Nueva Gestión Pública	10
3.1 La Teoría Gerencialista	10
3.2 La Teoría de las Agencias	13
3.3 La teoría de la <i>Public Choice</i>	14
Capítulo 4 Tendencias de la Nueva Gestión Pública	15
4.1 Gestión Estratégica	15
4.1.1 Desempeño del Personal	15
4.1.2 Estructura organizativa	17
4.2 Gestión Presupuestaria	19
4.3 Gestión de la Información	21
4.3.1 Comunicación interna y externa	21
4.3.2 Papel del ciudadano en la Nueva Gestión Pública	24
Capítulo 5 La crisis económica de 2007 y cambios en la Gestión Pública	28
5.1 Gestión Estratégica	29
5.1.1 Indicadores de Gestión de los Recursos Humanos	29
5.1.2 Agencias Estatales	32
5.2 Gestión Presupuestaria. Tendencias del presupuesto por Resultados	34
5.3 Gestión de la Información	36
5.3.1 La idea de Transparencia y la ley de Transparencia	36
5.3.2 La voz del ciudadano	38
Capítulo 6 Conclusión	43
Capítulo 7 Bibliografía	45

RESUMEN

La gestión pública como un ser vivo se ha adaptado a las nuevas circunstancias del entorno. Como primer paso hacia la acepción que tenemos actualmente sobre gestión pública, tuvimos que dar un gran salto de un modelo burocrático opaco, basado en un gran gigantismo y rigidez, que propiciaba una gran desconexión con el ciudadano.

Las ideas liberales de segunda mitad de siglo, prometían una administración más eficaz, eficiente y económica, que dieron lugar a la denominada Nueva Gestión Pública, y las nuevas corrientes ideológicas sobre gestión que se inclinaban hacia un modelo que recogía las características del sector privado, sin perder de vista la función del ciudadano que pasaría a denominarse cliente con la consecuente contraprestación necesaria por el financiamiento del ciudadano al sector público.

El otro salto importante que estamos afrontando es el que ha generado la crisis económica de 2007¹, donde los acontecimientos han propiciado una nueva visión del servicio público mucho más controladora y austera.

Con las medidas adoptadas por la Nueva Gestión Pública, están apareciendo nuevas corrientes que persiguen acercar al ciudadano al funcionamiento y toma de decisión de los servicios que presta la administración, sin olvidar la necesidad de la optimización de recursos y las mejoras propias de la gestión estratégica a fin de superar los obstáculos generados por la crisis económica y un presupuesto sobredimensionado.

Este trabajo propone un recorrido que comprende el salto de una administración tradicional burocrática a unos nuevos modelos de gestión pública que se forjaron tras la crisis económica de mediados 2007, con el objetivo pretendido de plasmar esa evolución y tendencia que ha tratado de superar los problemas tradicionales de eficacia y eficiencia en el seno de las administraciones públicas.

Palabras clave: Gestión Pública, Crisis económica, Tendencias, Evolución, Administración tradicional burocrática

^{1 1} La crisis económica se emplazará en el año 2007, teniendo en cuenta los estudios realizados por el profesor de la universidad de Siena, Mario Tonveronachi, que la localizan en este año al existir las primeras intervenciones de los bancos centrales de frenar una situación económica adversa

ABSTRACT

Public management is like a living being able to adapt to the new circumstances in its environment. As first step through to the acceptance that we find nowadays, we had to make a leap from an opaque bureaucratic model, based on a huge size and inflexibility, which promoted a big disconnection with the citizen.

Liberal ideas from the second half of the previous century promised a more economic, effective and efficient way, developing the so-called 'New Public Management'; and the ideological currents about management that tend to support a model which collect the private sector' characteristic, without losing sight of the citizen who will become known as client; and the compensation needed for the citizen funding to the public sector.

The other important leap that we are facing is the one that has generated the economic crisis from 2007, where the recent events has encouraged a new vision in the public sector, more controller and austere.

With the new steps taken by the 'New Public Management', new currents have appeared which allow the citizen and his voice to get closer about the performance and decision-making of the services that the administration provides, without forget the resources reduction caused by the economic crisis.

This essay suggests a journey through of the transition from a Bureaucratic and Traditional Administration to new models of Public Management, developed after the economic crisis since the beginning of 2007, showing this evolution and trend that has tried to overcome the traditional problems of efficiency and effectiveness within the Public Administration.

Key words: Public Management, Economic Crisis, Tendencies, Evolution, Bureaucratic Public Administration

1. INTRODUCCIÓN

La gestión pública no se encuentra en la misma situación que en las últimas décadas. Esto es debido a que la administración pública es un ser independiente pero que no está aislado del exterior. Se trata de un “*organismo che, a somiglianza degli organi naturali (uomo, animale, pianta), ha organi destinati a singole funzioni che, armonicamente coordinate e svolte, ne assicurano la sopravvivenza e il perfezionamento*” (Sicilia citando a Ponzanelli., 2006, p.30). La definición anterior nos advierte de la necesidad de supervivencia como elemento primordial del estudio de las administraciones públicas, y es que éstas, al igual que un ser vivo, tienen que adaptarse al entorno que le rodea, desarrollando unas tareas y funciones que coordinadas consiguen alcanzar ese propósito. Es aquí, donde adquiere notoriedad la importancia de la gestión estratégica.

Desde otro punto de vista, la administración también se puede explicar como “*una organizzazione di mezzi e di energie personali volta al raggiungimento di un dato fine*” (Sicilia citando a Vianello, 2007, p.12). Focalizando los elementos que se disponen en la definición, nos hacen ver que, la administración necesita además de una organización, unos medios que tienen que ser gestionados para alcanzar un fin determinado. Así se hará necesaria una gestión económica, cuya herramienta principal se encontrará en el presupuesto. Por este motivo será de gran importancia el estudio de los distintos modelos presupuestarios, reflejando los cambios significativos arrojados por cada uno de ellos

El fin de la administración es producir un servicio que corresponda a la búsqueda de satisfacción de una necesidad de la población. Debido a su gran extensión nos podemos encontrar ante el problema de que la población se sienta distanciada de los organismos públicos, o que las políticas públicas ejecutadas no provoquen el resultado que se esperaban en un principio. Debido a esto, otro aspecto importante en el objeto de estudio de la gestión pública será el que nos permita la transmisión y recepción de la información entre administración y la sociedad. Aquí observamos cambios notables con el transcurso del tiempo, reflejado en el paso de administrados a clientes, y en los distintos métodos que nos permiten obtener información sobre la calidad de los servicios suministrados

Provocado por su relación con el exterior la administración, a pesar de ser un organismo independiente, vive un proceso evolutivo constante. Con el surgimiento de la crisis, y la aparición de nuevas necesidades sociales, esta época estará marcada por grandes cambios en los organismos públicos, que ante la gran problemática de actuar con

unos medios limitados en el presupuesto, se ha tenido que reinventar en un proceso que no tiene precedentes

Comenzaremos con la gestión pública tradicional como proceso introductorio, con objeto de apreciar de una forma más ilustrativa los cambios que se han ido produciendo y teniendo en cuenta su evolución hasta el año 2007, fecha de la crisis, donde nos detendremos debido a su importancia en la administración que vivimos actualmente.

2. LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL

Las principales características de la administración burocrática en boca de Restrepo (Medina citando a Parres y Medina, 2009, p.170) son:

- a) “La cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos
- b) Formalización de las comunicaciones
- c) Racionalización en la división del trabajo
- d) Despersonalización de las relaciones laborales
- e) Jerarquía basada en la autoridad
- f) Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales
- g) Selección del personal por competencia técnica y méritos”

El sistema burócrata se caracterizaba por una gran fuerza en el ámbito de decisión, originada por su estructura jerarquizada. El vértice de la pirámide tomaba las decisiones que los órganos más pequeños tendrían que ejecutar, provocando que sus designios, no fuesen siempre las más acertadas, ya que la administración como ser vivo tiene que acercarse a la realidad para comprenderla y sobrevivir. Así muchos de los servicios que proporcionaban eran innecesarios, o en el peor de los casos podían ser incluso no proporcionados cuando eran más urgentemente ineludibles. Las nuevas ideas surgidas en la época de la “Nueva Gestión Pública” nos marcaban un nuevo camino, nos mostraban que muchos servicios que proporcionaba la administración podían privatizarse o estandarizarse a un modelo privado. Ello repercutiría tanto en su rendimiento, ya que abandonaría el riesgo de poseer un órgano que pudiese ser deficitario, como en establecer un nuevo modelo de trabajo, mucho más libre de cargas, al disponer de un menor legalismo, permitiendo una mejor adaptación a su entorno. De aquí comienzan a surgir

las ideas de privatización y de descentralización que se vivirían con la aparición de la nueva gestión pública

Las ideas de privatización o descentralización a su vez darían solución a uno de los grandes males que se encontraba el modelo de aquella época: el gigantismo que se originó derivado del estado de bienestar y el aumento de servicios públicos. Al requerir de un mayor número de servicios, provocaría el debilitamiento de la estructura rígida que posee el modelo burócrata generando un aumento del tamaño a escala desproporcionada y difícil de controlar desde los estratos superiores, siendo imposible de mantener en el plano económico. Esto derivaría en una falta de control, que permitía un derroche innecesario de bienes públicos y una gran falta de transparencia en los medios de planificación y ejecución de las distintas políticas públicas

En una administración tan grande el empleado no se sentía realizado, y es que la realización de su trabajo podía no corresponderse con el producto de la administración. Todo ello sumado a una fuerte estructuración de los puestos de trabajo y los escasos sistemas de control del rendimiento hacían que los trabajadores no produjesen en su máximo, y así nos encontramos las opiniones clásicas que sugiere el término “funcionario”, no todas acorde con la importancia de la empresa de la administración pública.

Todos estos problemas se agravaron cuando el entorno empezó a sufrir unos grandes cambios, y es que la aparición de la globalización se entiende como una “fuerza homogeneizadora que lima la diferencia política y las capacidades de los Estado Nación provoca que el Estado pierda su poder homogeneizador y centralizador frente a un nuevo rival el mercado” (Olías de Lima citando a Held, 2001, p.7)”

El descontento de los ciudadanos que comienzan a ver la posibilidad de la existencia de un nuevo productor de servicios lejos del sector público, que realiza su función de una manera más eficaz, junto con la mayor posibilidad de acceder a la información comienza a poner en jaque este sistema, que había estado funcionando durante todo este tiempo. Esta idea se visualiza en lo comentado por Blanca Olías de Lima (2001:8): “La mejora de la gestión pública permitirá una relación más positiva entre costes y producto y por tanto liberará recursos para atender nuevas demandas”.

Ello combatiría uno de los grandes problemas que comentamos anteriormente, fruto del Estado de Bienestar: el gigantismo en el que se encontraban las administraciones públicas durante este periodo.

Otro de los grandes aspectos a tener en cuenta después de poseer los recursos, es su forma de gestionarlos y administrarlos en los diferentes servicios prestados. Para ello nos dirigiremos al presupuesto, que no es más que “el compute anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación” (RAE,2014) algo que como veremos con los primeros modelos del mismo se nos antojaba complicado.

2.1 GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La gestión presupuestaria en la administración burocrática estará marcada por dos modelos presupuestarios. El primero, el presupuesto tradicional, poseía graves problemas derivados de la falta de previsión o planificación; con el que se intenta dar solución desde el segundo modelo, el presupuesto por programas.

Podríamos introducirlos a partir de notas comunes, cómo es su carácter incrementalista, que supuso una mayor necesidad de financiación pública. Esta característica se debía a que no existe relación directa entre los órganos encargados del gasto y del ingreso, por lo que los gestores de fondos públicos no bajarán su presupuesto, ya que una disminución del gasto supondría una pérdida de affaire entre el sector público y la población. Como no son los mismos quienes gastan que quienes reciben, no tendrán tampoco que soportar el peso de subir impuestos.

Otro problema que podría derivarse de la implantación de estos sistemas sería que los gastos presupuestarios quedarían a la elección del gobierno de turno, ya que no se orienta hacia un resultado, sino a unos gastos preestablecidos en el caso de presupuesto por líneas, o hacia una orientación determinada en el caso del presupuesto por programas. Solo con la visualización de su eficacia a través de indicadores de resultados podríamos combatir estos males. Sin embargo, la realidad que vivió este sistema no se corresponde a la reparación de estos desperfectos, y es que al final se termina realizando una superposición de los dos modelos presupuestarios.

A pesar de todo, el presupuesto por programas fue más ventajoso que el tradicional a la hora de planificar los planes plurianuales, controlando de este modo con una mayor eficacia los gastos que se tienen que realizar ese mismo año y los años posteriores, y la posibilidad de saber en qué apartado se realiza el gasto permitiendo así conocer qué partidas tienen mayor peso o importancia para los políticos que las han implementado.

El presupuesto tradicional -o por ítem- detalla las adquisiciones del Gobierno identificando correctamente los elementos o partidas de gasto a las que se iba a destinar el dinero, y en caso de una necesaria reducción del gasto, poder aplicarlas de forma efectiva. Los recursos se asignan a unidades administrativas que gastan según su objetivo, sin tener en cuenta eficiencia, eficacia o economía. Suponemos ese carácter a que en la época los medios para controlar la administración aún eran rudimentarios; y así a costa de padecer unas consecuencias como su valoración en rendimiento o su carácter rígido, se disponía de un sistema bastante cómodo en su uso y que permitía tener en todo momento una idea del presupuesto de cada departamento.

El presupuesto tradicional requiere una asignación de dinero a ciertos elementos como pueden ser el gasto de personal, mobiliario o elementos para su funcionamiento. A través de su cuantificación se realiza una comparación con los gastos, y según el resultado en el ejercicio se podrá aumentar o disminuir la partida de gastos en el ejercicio siguiente.

Una de las características principales y que le alejan de esa necesidad de adaptarse a la realidad es su carácter anual, que provoca que no puedan planearse de forma correcta las políticas que se tienen que llevar a cabo por la administración, ya que éstas suelen ser planes plurianuales, que requieren de un mayor plazo debido a la duración de los mismos, y de una mejor planificación monetaria de los contratiempos que pudiesen originarse.

La necesidad de adaptación a los nuevos cambios pedía la implantación de un nuevo sistema presupuestario. Además, las ideas de la Nueva Gestión Pública propiciaron la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la economía, y a todo ello viene como respuesta el nuevo modelo de presupuestos por programas.

Este nuevo modelo destaca principalmente por la posibilidad de elegir entre distintos programas, pudiendo escoger así aquel que generase un mejor efecto a cambio de un menor número de recursos. Aquí vemos la principal diferencia con el anterior modelo, al referirnos a programas en lugar de partidas. Ya no se asigna un presupuesto a un departamento, sino que se le da a un programa de gasto elegido con técnicas que maximicen la relación de los factores coste y beneficio.

Al escoger esta definición estamos obviando también el hecho de destinar un gasto a un objetivo, ya que este sistema no necesita evaluar su consecución, solo se centra en el cumplimiento de un programa. Con el cumplimiento del mismo se supone que daremos resultado a un *input* recibido por la administración, y con ello podríamos evaluar el resultado que provoca el plan.

Una de las ventajas con este sistema se encuentra en la posesión de una mayor libertad que con un sistema tan duro como el presupuesto por ítems, pudiendo adaptar los gastos en los componentes de los programas y realizar trasvases de una partida a otra, algo que con el primer sistema era imposible. De esta manera se mejora la eficiencia al repartir el dinero a las partidas necesarias y se evitan sobreinversiones.

Otra virtud de este sistema es la posibilidad de hacer planes plurianuales permitiendo a un gobierno poder realizar una política de gasto que dure todo su mandato, sin tener que descomponerlo y tener que adaptar las fases del mismo a las anualidades que obligaban funcionar el presupuesto por ítems. A pesar de ello, como dijimos, el presupuesto tradicional tiene como característica su carácter incrementalista así que cuesta mucho que una administración pueda aventurarse hacia un periodo a largo plazo.

Por lo que nos encontramos un modelo que, a pesar de poseer unas grandes ideas, no respondió como se esperaba. No se termina de aplicar totalmente como modelo independiente, superponiéndose al modelo de los ítems por línea y provocando que los problemas planteados por el primer modelo no se pudiesen corregir, hasta que a la aparición de la Nueva Gestión Pública le acompañase un nuevo modelo presupuestario: el presupuesto por resultados

3. CORRIENTES DE PENSAMIENTO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Comenzaremos a introducir la nueva gestión pública desde sus tres teorías principales. Este hecho no nos tiene que hacer obviar la existencia de otros modelos diferentes a los que a continuación se describen, pero debido a su mayor protagonismo e importancia serán recogidos para objeto de estudio la teoría gerencialista, *public choice* y la teoría de la agencia

3.1 TEORÍA GERENCIALISTA

Las ideas que se originaron tras la aparición de una idea gerencialista provocan una nueva visión de la Administración basada en el rendimiento y en los resultados (Oliás de Lima, 2001, p.5). Todo ello se acompaña con las ideas de los liberales de los años 90, que no comprendían una administración en la que no se obedeciese ni la economía ni la eficiencia ni la eficacia, las llamadas las tres E.

Esta vorágine de ideas buscaba combatir los pilares que se disponían como dogma en la administración burócrata como la estratificación rígida de la administración, ello se perseguiría con un acercamiento al modelo privado que, con un número menor de empleados, conseguía mantener una gran relación entre cliente y trabajador; además de ofrecer unas condiciones de realización y superación que no conseguía establecer el propio modelo burocrático.

Para alcanzar este resultado nos dirigiremos en dos rutas. La primera está basada en “aumentar el funcionamiento productivo de las organizaciones públicas a través de una mejora de la gestión de los recursos humanos que incluye el desarrollo y el reclutamiento de talentos cualificados y la máxima de pagar según la producción” (Brugué y Subirats, 1999, p.114)

Así conseguimos mejorar el grado de rendimiento de los propios trabajadores, que se había convertido en uno de los grandes problemas de la administración burocrática. Se conseguiría aportando un salario dependiente de la labor realizada, además de establecer un método de reclutamiento basado en talentos que se distanciaba de los métodos de selección usados en la época burocrática. La selección se basaba en técnicas y méritos pudiendo no ser lo eficiente que se necesitaba, ya que muchos trabajadores futuribles de la administración no habían trabajado nunca en ella, perdiendo la posibilidad de elegir futuros funcionarios públicos que transmitirían nuevas ideas o que tuviesen mejores pilares que pudiesen suponer un avance frente al sistema rutinario y deficiente de tareas, por lo que quedarían a la sombra de otros funcionarios que tuviesen como aval su experiencia

La segunda ruta se constituía de una necesidad básica de acercamiento con el sector privado, así podríamos obtener un “sector público eficiente, competitivo y abierto a la obtención de recursos”. (Brugué y Subirats, 1999 p.114) Así comienzan a surgir las primeras ideas de privatización o estandarización del sector público que, ante un sistema deficiente en tanto a la gestión de los recursos o una estructura megalítica que afrontaba con lentitud los cambios que requería la época, toman los primeros pasos hacia una organización más descentralizada. En esta organización, la información es recogida desde los órganos propios con competencia para tomar decisiones, provocando así que las soluciones planteadas a los distintos problemas, produjesen un resultado más eficiente. Todo ello unido a un modelo privado que permitiese un autogobierno, reduciendo así los costes que suponía una centralización de los recursos y disminuyendo a la par el número de directivos que eran necesarios para el funcionamiento de la administración.

Desde una visión paralela Hood considera como punto importante, el proceso administrativo, basado en tareas repetitivas expresadas en guías y manuales. El mismo requería de una mayor importancia en los objetivos y su consecución, y es que no solo vale con actuar conforme lo establecido, sino que desde un principio tienen que estar marcados los objetivos a perseguir, y que estos puedan ser observados a través de técnicas de valoración de resultados.

De este modo, pasamos de un modelo basado en el procedimentalismo, donde la importancia estaba en la realización de la labor siguiendo tanto la normativa como las directrices del estrato superior, hacia un modelo basado en resultados. Con la medida de los resultados conseguidos con la labor de los funcionarios conseguiríamos a su vez fomentar la competitividad entre los trabajadores, que lejos de la uniformidad en la que se basaba la burocracia y “que hacía perecer la creatividad”, como diría Webber, se conseguiría dar unos resultados mucho más eficientes usando “la rivalidad como factor clave en la disminución de los costes y en el logro de mejores resultados” (Brugué y Subirats, 1999, p.114)

Otro de los principales factores destacados de la Nueva Gestión Pública es la calidad de sus servicios, debido a la aparición de un nuevo competidor como es el mercado. Antes de la globalización esta preocupación no suponía problema ya que la administración se encontraba en un sistema monopolizado de los servicios que prestaba. Al poseer un nuevo rival tendrá que prestar unos servicios más accesibles al ciudadano, ello requeriría nuevos sistemas de información, y con la posterior aparición de las nuevas tecnologías, un mayor acercamiento al mundo de internet.

También se llevarán a cabo una serie de cambios tanto en la estructura administrativa, basados en la pérdida de la administración de su posición preminente sobre el ciudadano y la creación de nuevos sistemas de captación de opinión de los usuarios (encuestas al ciudadano, o las hojas de reclamaciones), como en el propio procedimiento administrativo, que tendrá que funcionar con una mayor celeridad que la que habíamos estado viviendo en la etapa anterior. Así los ciudadanos pasarán de ser simples administradores a ser “clientes de servicios públicos”

3.2 TEORÍA DE LA AGENCIA

Otra teoría derivada de la Nueva Gestión Pública es la teoría de la agencia, que según Ruiz Jimeno (García citando a Ruiz, 2007, p.41) define a la administración como un “conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato”.

Con esta definición volcada en el ámbito público podemos definir los dos paradigmas marcados por Isabel María García Sánchez (2007: 41) el mostrado por los ciudadanos, los políticos y los gestores, y la relación inter-administraciones.

- El primero de los casos es el más conocido, es en el que el ciudadano ha votado en las elecciones un programa electoral, en el cual vienen recogidas las condiciones que existen en el contrato entre el ciudadano y el político. Este pacto tiene la contraprestación de que el ciudadano pase a ser un votante de la formación que ha presentado ese programa político.

Aparte de esta visión podemos vislumbrar otra relación ciudadano-político, basada en las contribuciones del ciudadano. Cuando una persona paga una serie de contribuciones al Estado espera que ese dinero “invertido” tenga como consecuencia lógica un gasto público en la mejora de la utilización de servicios afines al objeto gravado. Así, por ejemplo, los ingresos recibidos por el Estado en concepto de “Vehículos de Tracción Mecánica” se espera que puedan financiar gastos públicos en carreteras o en el mantenimiento del parque móvil. Como tercer elemento en la relación encontramos al organismo gestor, que actuaba como mano ejecutora de las actividades que permiten el logro de los objetivos políticos (García, 2007, p.6). Así muestra la realidad económica de la instrucción, siendo los órganos decisivos a la hora de realizar una política pública.

- El segundo enlace es el protagonizado por las relaciones inter-administrativas. Comienza a coger importancia con la aparición de la Nueva Gestión Pública, ya que anteriormente debido a la estructura rígida de los puestos de trabajo y la relación de poder jerarquizada, se oprimía la relación que pudiese existir entre diferentes administraciones con órgano de mando propio e interdependientes. Este es el caso de la relación actual entre las administraciones estatal y autonómica, en la que podemos destacar ese juego de tronos entre las competencias que han tenido voz actualmente con la facilitación de apoyos políticos a cambio de una mayor

autonomía por parte de la comunidad vasca. Aquí podremos observar una lucha por los recursos de la administración, ya que estos vienen determinados por el número de competencias que posee uno y otro órgano. Ese enfrentamiento por el poder puede derivar en consecuencias negativas y es que no es difícil escuchar que unos servicios son mejor prestados que otros, dependiendo de la comunidad que visites, así, por ejemplo, nos encontramos con comunidades autónomas con una mayor cantidad de cuerpos de seguridad que otras.

3.3 TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA O *PUBLIC CHOICE*

Con inspiración en las nuevas corrientes de pensamiento liberales el economista Buchanan premio Nobel de Economía, definió que los costes de las políticas públicas y sus decisiones no recaen sobre el Estado, sino que recaen en los ciudadanos como estrato inferior del mismo. Así el pueblo tiene derecho a decidir sobre la política nacional, actuando como órgano controlador del propio Gobierno. También se da esa importancia porque se sufre un coste menos cuantioso, ya que debido a la inseguridad que puede ocurrir al tomar una decisión por el gobierno, se generaría un estado de incertidumbre que podría acabar con el propio gobierno

Aunque no todas las decisiones tienen que ser llevadas por el público, existen materias que son mejor tratadas por el propio Estado. Para ello nos podemos dirigir al teorema de Coase, que señala que si los costos de transacción son sensiblemente iguales a cero, no importa la solución legal que se adopte ya que las partes involucradas, a través de transacciones en el mercado, llegarán a la solución más eficiente. Así solo los gastos muy elevados serán los que tengan que ser tratados por el Estado. Siguiendo las premisas del mismo teorema también nos damos cuenta que caso contrario se podrá tomar una decisión social con el objetivo de no caer en los casos de incertidumbre que hemos expresado anteriormente.

De esta manera se requiere que exista una mayor eficiencia sobre los recursos de los que se dispone, rompiendo el monopolio que poseía el Estado sobre los servicios garantes del Estado de Bienestar a partir de las relaciones con el mercado.

Con el mismo propósito tenemos como herramienta más popular la externalización. Basada en un sistema de contratos realizados con la administración, permite ponerle un precio o recursos limitados a la consecución de un fin. Al darle valor a los bienes producidos podremos comparar el servicio realizado por la administración pública y por

el mercado, permitiendo mejorar la competitividad al existir una posible rivalidad sobre el ámbito público y privado. Con la cuantificación también conseguiríamos un mayor control sobre los recursos del Estado ya que tendríamos desde un principio contabilizado el gasto de recurso que supondría la consecución de un fin determinado. Otra de las ventajas sería una reducción de los costes debido a que la empresa privada cuenta con menos impedimentos y procedimentalismos para realizar un trabajo, por ejemplo, a la hora de contratación de personal

4.TENDENCIAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

4.1 GESTIÓN ESTRATÉGICA.

La gestión estratégica se define como la búsqueda de la competitividad de una empresa, mostrando así los puntos flacos y fuertes de la administración en la búsqueda de una mejor competencia con respecto al sector privado. El sector privado parte con la ventaja de poder realizar la elección de los productos que generen un mayor beneficio, aspecto que desde el sector público no se puede realizar debido a la obligación de satisfacer las necesidades básicas de la población. Al no disponer de esta posibilidad, la gestión estratégica del sector público tiene que venir desde una estrategia hacia el trabajador, mejorando su eficiencia a través de diferentes sistemas de control y responsabilidad; o a través de la delegación del servicio a otros órganos que pueden ser de carácter privado (privatización) y la creación de modelos productivos que consigan mejorar el rendimiento en la producción de servicios públicos. Por ello haremos un pequeño recorrido sobre estos dos aspectos visualizando cual ha sido la tendencia a partir de la aparición de la Nueva Gestión Pública.

4.1.1 El desempeño del personal

La motivación en el empleado público se ha encontrado siempre en la idea de encontrar un puesto estable, unido con el prestigio social derivado del mismo. Estos dos aspectos han sido los principales alicientes para acceder a un puesto público, aunque no se puede obviar como aliciente la propia vocación del trabajador. Éstos son ejemplos de la capacidad de incentivar a la llamada de nuevos puestos en la Administración. Aunque

como hemos comentado no es el único aspecto para encontrar una organización productiva, existiendo otros factores, como la introducción de un nuevo trabajador en un puesto de trabajo. Con ellos conseguimos desarrollar las potencialidades del funcionario consiguiendo la integración del empleado al poseer el sentimiento de pertenencia a un grupo y encontrar que la labor que uno realiza da sus frutos en la sociedad que vive.

Otro elemento que influye en la motivación del empleado público es su remuneración, y es que a pesar de ser en cantidad menor a la que pueda ofrecer el sector privado, han surgido nuevos complementos para el propio sueldo de los trabajadores. Así por ejemplo nuestro propio Estatuto del Empleado Público (EBEP) incluye distintos pluses derivados de las características del puesto del trabajo, además de un apartado dedicado a la productividad del trabajador. Esa productividad para ser remunerada necesita de una medición que permita demostrar la medida de participación del funcionario en la labor pública, a través de las distintas evaluaciones de desempeño intentamos ajustar el premio que merece el empleado con la propia realización de su trabajo

El sistema de evaluación del desempeño intenta mejorar la productividad de la organización mediante la proporción de información sobre el desarrollo de las personas y vinculando recompensas al desempeño como cita Salvador Parrado (2007:273).

Con este sistema podremos combatir mucho de los problemas que planteamos en el sistema burocrático, como era la falta de motivación de los funcionarios, que ejercían su función sin tener ninguna implicación que no fuese la normativa. Al tener recompensas en su desempeño se consigue que estos empleados se sientan parte de la empresa ya que podrá obtenerse una mejora en sus puestos de trabajo no solo por la demostración de conocimientos o por antigüedad, sino que a partir de su buena labor se consiga ascender dentro de la administración. Conocer el desarrollo de su trabajo por los empleados es también un punto a favor de la eficiencia ya que podremos mejorar aspectos de la adaptación del trabajador al puesto de trabajo o su recolocación en el puesto más adecuado, ya que se podrá tomar nota de los fallos que se realicen, o en el caso de tener habilidades en otros campos destinarse a otro órgano que sea más afín a sus capacidades. Con los errores individuales también conoceremos las carencias generales de los empleados de los órganos, pudiéndose plantearse la realización de cursos especializados sobre los aspectos en cuestión a los empleados de este departamento.

Establecer un medio para medir el desempeño en un puesto de trabajo no es una tarea fácil, y ésta se realiza por el órgano de recursos humanos que, junto con el superior del empleado, realizarán un informe de desempeño que puede ser recurrido por el propio

empleado, sometiéndose él mismo a las pruebas. Otro método complementario al anterior con un análisis de 360 grados al incorporar al análisis las evaluaciones tanto internas por parte de los compañeros del empleado (con los posibles problemas que podrían derivarse como falta de objetividad a expensas de represalias o la realización en caso contrario de un *mobbing*) como externas por parte de los clientes, más objetiva en los puestos de atención al público. Además, los propios supervisores pueden caer fallos de objetividad que puedan echar a perder el trabajo realizado.

Para conseguir un mayor acierto en el estudio de desempeño, como comenta Salvador Parrado (2015: 275) se pueden alinear los objetivos individuales a los objetivos de la organización, así podremos medir el trabajo del empleado con la consecución de los mismos. Esta es tarea de los superiores que serán los responsables de asignárselas a los empleados.

Por último en referencia a los estudios de Gabris e Ihrke (Parrado citando a Gabris e Ihrke, 2000, p.275) si el empleado encuentra el método de análisis como injusto porque adquiera una nota demasiado alta a pesar de ver que su desempeño es mínimo, provocarán consecuencias negativas en su motivación, porque notará que la evaluación del desempeño carece de rigor, y será igualmente recompensado que aquellos que realicen una buena labor para la administración, volviendo a la figura de funcionario acomodado, que no tiene ningún aliciente para volverse más productivo.

4.1.2 La estructura administrativa

El fenómeno de privatización es una corriente muy actual, ya que a pesar de haberse pensado y formulado anteriormente no es hasta la aparición de la crisis de los años 80 y las primeras dudas sobre el mantenimiento del Estado de Bienestar, cuando comienza a tomar un papel relevante, siendo uno de los aspectos más importantes de la Nueva Gestión Pública. Se buscó ofrecer unos servicios, distanciándose de la anterior estructura burocrática que se mostraba ineficiente e incapaz de competir con los demás prestadores de servicios que aparecieron en el mercado de mano de la globalización.

Para definir de manera exacta el termino privatización nos referiremos a la explicación que nos da Young, “Conjunto de políticas destinadas a limitar el papel del sector público, a incrementar el del privado y, también, a mejorar las actuaciones y los resultados de aquellas actividades que permanezcan en manos del sector público” (Olías de Lima, 2001, p. 54). Con esta cita estamos incluyendo un término que nos será de gran importancia en

el siguiente apartado, ya que, si antes de la crisis de 2006 la figura importante es la de la privatización, después de la crisis veremos cómo existe un proceso desregularizador, funcionando empresas con origen público en base a las normas del derecho privado.

En referencia al proceso privatizador consistente en la venta de activos de empresas públicas hacia empresas de carácter privado parte con los objetivos de aumentar la eficiencia de la que carecía la administración pública. También influye el aumento de competencia en el mercado, ya que un exceso de regulación limita la actividad de los sectores, qué en el caso de la empresa privada al carecer de ese exceso de formalismo puede actuar de forma más ágil.

Además, posee un carácter de naturaleza económica ya que se permite la liberalización de cargas dentro del sector público, que puede destinar los ingresos obtenidos a través de las aportaciones de los ciudadanos a otros aspectos, o directamente realizar una menor presión fiscal al ciudadano. Otro aspecto a destacar es que tras las crisis sucedidas en aquella época y con la destrucción del tejido económico de los países, las empresas públicas se ven a buenos ojos como una inversión por parte de los magnates privados, siendo así posible su venta con el objetivo de reactivar la economía.

El proceso privatizador se ha producido de forma muy diferente debido a las variadas situaciones en las que se encontraban los países. Podemos ver que por ejemplo en la Europa de los países del Este, en los que destacaba un gran poder público, decidieron repartir el capital de las empresas públicas entre los propios ciudadanos, así cada persona tenía participaciones en estas empresas que podían así ser canjeadas.

El caso de Europa Occidental fue muy diferente, existiendo unas privatizaciones de un gran carácter ambicioso en países como Portugal, Italia, Francia o España. En nuestro caso comenzaron por ser unas privatizaciones sociales, al vender empresa pública al mercado privado con una mayor tecnología para hacerlas más eficientes, y privatizaciones parciales donde el Estado seguía asumiendo una participación mayoritaria en las empresas privatizadas. Esta tendencia continuó hasta una etapa marcada por una política más económica, donde se crea un consejo consultivo de privatizaciones. Se tiende entonces a realizar una privatización plena de los servicios, organizándose en la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), empresas con un gran valor que irían destinadas a la privatización, en la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales SEPPa, y en la Agencia Industrial del Estado AIE, que concentraba las empresas que

requieren de subvenciones del Estado, por lo que su privatización se realizará de una forma más paulatina.

Los objetivos mostrados anteriormente se han completado de manera correcta, por lo que podemos decir que la privatización ha sido un sistema eficiente en tanto a la liberalización de recursos comprometidos por parte de la Hacienda Estatal.

Aunque también ha tenido consecuencias negativas. Aquí cabe destacar que los rendimientos de las empresas privatizadas no han sufrido un gran cambio, y de ahí la importancia de mostrar que la empresa pública en sí no es un organismo ineficiente. Otra de las consecuencias negativas es la encontrada en la privatización de los servicios básicos para los ciudadanos como la electricidad, que ha supuesto grandes problemas para los organismos estatales teniendo que realizar medidas como bonos energéticos para familias con pocos recursos, o teniendo que regularizar de nuevo el sector, imponiendo normas a estos sectores que han formado un cartel propio.

4.2 GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El porqué de un cambio de una gestión presupuestaria basado en partidas a otro centrado en los resultados, se justificó en que los anteriores modelos sufrieron críticas por ser de carácter incrementalista. Éstos se asentaban en un colchón de ingresos originados por retribuciones no asignadas a un departamento o ministerio en común, cosa que hacía que los presupuestos de un ministerio pudiesen abarcar gastos más personales, que provocaban que el gasto a realizar no terminase encontrando la labor que necesitaba perseguir. Entre las causas se encuentra que unos ministerios no eran los que tenían que ejercer la presión fiscal, sino que eran ingresos que eran recogidos por otros encargados de su recaudación, por lo que, no tenían que preocuparse de la cólera social que supone tener que incrementar el aporte del ciudadano. Así el propio Ministerio de Hacienda tiene que determinar el gasto total de cada centro de gasto para que de esta forma se discipline las negociaciones presupuestarias posteriores (Parrado.2015, p.295). En el caso de los gerencialistas, la crítica va dirigida hacia el gran normalismo que implica la Administración y en palabras de Parrado “los guardianes y los gastadores administran normas en lugar de gestionar programas” (Parrado, 2015, p.296)

Con el objetivo de centrarse en los resultados de los programas y dar de un carácter más responsable al presupuesto para los competentes, surge el presupuesto por resultados. La Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico pone de manifiesto que

este presupuesto combate el acrecentamiento que suponía los antiguos modelos. Este tipo de presupuestos no ha sido aplicado a España en un primer momento debido a una alta disciplina fiscal, reduciendo la deuda antes del impacto de la crisis (Parrado, citando a Ballart y Zapico, 2015, p.297). Ello no implica su importancia en las épocas posteriores a la crisis debido en parte a la presión europea. En el otro extremo como pionero nos encontramos al Reino Unido, siendo este modelo abolido en 2010. Podemos poner entre comillas el carácter pionero ya que éste solo fue aplicado en el ámbito local, mientras que en el ámbito estatal inglés se pudo vislumbrar una idea orientada hacia este presupuesto por resultados en los acuerdos de servicio público o PSA, un informe con los objetivos que se intentaban conseguir con los recursos destinados. Los PSA en tanto a las entidades locales tenían un carácter presupuestario debido a que, si se acogían a ellos, eran recompensados con una subvención. En cambio para los ministros este sistema no les dejaba una recompensa económica, sino que suponía una recompensa que se notaba en futuros ascensos, o en la permanencia o no en el cargo del ministerio del que eran presidentes.

En tanto al modo de implantación de los presupuestos por resultados, tenemos que fijarnos en las cuatro fases que cita Salvador Parrado (2015:299).

La primera es incluir información en los propios presupuestos a la que se unirá en la segunda fase los elementos del presupuesto. Para que esta información pueda ser útil se tendrá que modificar el calendario y la secuencia de su realización en una tercera fase, ya que con esa información podremos ver los rendimientos que suponen los recursos destinados, frente a los fines que buscábamos conseguir además de poder encontrar otros planes para la consecución de los objetivos, o incrementar los recursos en un plan en el que hayamos tenido un buen rendimiento, pero un saldo insuficiente para su logro. Por último, pasaríamos de una contabilidad por caja a una contabilidad por devengo, siendo los países que han llegado a esta fase el propio Reino Unido, Suecia o Finlandia.

Con la vista puesta en el resultado de su aplicación nos encontramos que no ha terminado de ser del todo positivo ya que no se ha podido superar el carácter incrementalista de los presupuestos anteriores.

A pesar de que el presupuesto por resultados tiene un carácter más informativo, nos encontramos que los presupuestos tienen un carácter meramente político, y la una de las razones que comenta Salvador Parrado es que existe un gran número de partidas que tienen un carácter muy alto en término de tiempo, como son por ejemplo los sueldos de

los trabajadores, algo que no puede ser modificado fácilmente a pesar de disponer de la información necesaria. Aunque las decisiones políticas se podrán realizar con un mayor conocimiento no se puede combatir el crecimiento de un presupuesto, porque éste no tiene el papel principal que se necesita, no pudiendo obtener de él la información necesaria para tomar decisiones, y así tendremos que adaptarnos a un presupuesto que no abandona su carácter de aumento.

4.3 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Tanto la comunicación interna como la comunicación externa han sido campos descuidados por la administración tradicional, así al “no encontramos con un sistema de comunicaciones, nos encontramos un sistema rígido, rutinario e ineficaz” (Albadalejo, 2001, p.255)

La necesidad de la administración de sobrevivir al entorno en el que se encuentra le provoca que tenga que alejarse de su autismo, teniendo que crear órganos de captación de la información exterior, un sistema de comunicación que se dirija al órgano decisorio y un buen mecanismo que permita la ejecución de la respuesta. Aquí vemos cómo la comunicación y la información se sitúan como puntos clave en el funcionamiento de la administración.

Antes de comenzar a definir la comunicación interna o externa tenemos que realizar una clasificación general. En un primer modelo lineal, que tiene como objetivo el transporte de la información y donde a la propia comunicación le sigue una acción, así el emisor no espera respuesta del receptor, sino que éste reciba y analice la información para una ejecución acorde a ésta. Por otro lado, un modelo circular, en el que se incluye un factor importante a la comunicación del *input* y la realización del *output*, es el *feed back*. Este nuevo elemento se explica ya que tras la realización de una acción se produce un efecto que debe ser recogido para su análisis y posterior comunicación para conocer si se ha producido el efecto deseado o no, o en el caso de producirse un efecto deseado, si ha producido efectos colaterales que también tienen que ser estudiados para su solución.

4.3.1 La comunicación externa e interna

Como dijo Kreps (Albadalejo citando a Kreps, 2001, p.260) “La comunicación interna es el patrón de mensajes compartido por los miembros de la organización; es la

interacción humana que ocurre dentro de las organizaciones y entre los miembros de las mismas”. Esta comunicación es necesaria y mucho más cuando la realidad es tan compleja. Los órganos tienen que trabajar apoyándose entre sí para aunar fuerzas y conseguir un objetivo común. En el caso de que se vea un mal funcionamiento de un órgano también es necesario que exista una información que consiga solucionar ese defecto y que se pueda conseguir el objetivo perseguido. Un hecho importante es la motivación, ya que una persona que no se siente integrada en su puesto de trabajo no se sentirá realizada y no ejercerá su labor con la motivación suficiente para que su rendimiento sea positivo. Además, la persona al poder recibir la información de que su trabajo ha llevado a conseguir un resultado, sentirá que su labor es importante para la administración.

La **comunicación interna** se puede organizar en dos tipos, una comunicación formal y otra comunicación informal. La comunicación formal es aquella que nos llega de los directivos, mostrando la información de la propia institución. La comunicación informal es, sin embargo, el rumor que se produce al convivir con compañeros dentro de la misma empresa. El problema aparece cuando se da una mayor importancia a la comunicación informal que a la formal, pudiendo existir así un fallo en los formalismos necesarios en el funcionamiento de la administración, o una toma de decisiones que pueda variar de lo planificado en los estratos superiores.

La comunicación interna, además, puede tener dos direcciones, desde estratos superiores a estratos inferiores y viceversa. El gran cambio se produjo en la comunicación de los estratos inferiores a los superiores o vertical ascendente, ya que para que se produzca (Albadarejo, 2001, p.262) se “necesita de la existencia de una estructura organizativa democrática en la que impere una dirección participativa”, es decir, que todos los miembros participen en la toma de decisiones. Este aspecto no se concebía en la administración burocrática que, como en el modelo empresarial de Ford, consistía en unos puestos de trabajo estructurados, y a la orden y decisión de los estratos superiores. Con ella conseguimos una visión más objetiva del trabajo realizado por los funcionarios que pueden así informar de los vicios que se encuentran en el procedimiento de trabajo y pudiendo así mejorarlo, en busca de un menor uso de recursos y una mayor eficiencia. Además, con esta comunicación vertical ascendente el trabajador es escuchado por su superior, mejorando su autoestima pues se siente más cercano a toda la administración, dando una mayor importancia a la labor que realiza.

La **comunicación externa**, sin embargo, consiste en la relación de la administración con el entorno, por lo que para una perfecta comunicación interna se necesita que la comunicación externa funcione también de forma correcta. La sociedad necesita que se conozca a la administración para que los servicios prestados respeten el principio de igualdad en su concurrencia, y para mejorar el principio de eficiencia, ya que así podremos acoger distintas voces que pueden poseer una opinión más o menos crítica. Así la comunicación externa se realizará de dos formas: desde la comunicación corporativa y desde la atención al ciudadano.

La primera, la comunicación corporativa, sería la propia publicidad de la administración, ya que sin ella no se podría llevar a cabo la prestación de sus servicios. Así se pone en marcha una maquinaria que nos permite conocer información relevante sobre ella. La comunicación corporativa se puede clasificar en la identidad corporativa y en la imagen corporativa.

La identidad corporativa es como un DNI de la administración, así como modificamos nuestra foto o nuestros datos, a la administración le ocurre lo mismo; sin embargo, siempre habrá una información fija que no podemos modificar. La identidad de la organización está compuesta por su historia y por sus objetivos, que tienen un gran matiz de importancia al poder entender así el porqué de su funcionamiento o la definición de su actuación ante los diversos problemas que forman parte de la cultura de la organización. La imagen corporativa parte de esta información, ya que es la proyección externa que tiene la organización en el público, transmitiendo una serie de valores, la “imagen” que tiene a población al escuchar el nombre de la organización; y así (Albadalejo, 2001, pp 277-278) se constituía del resultado de la comunicación de la identidad corporativa de la organización.

La separación entre identidad corporativa e imagen corporativa parte de la idea de que a pesar de tener una identidad, la administración puede verse con una imagen distorsionada, al igual que los espejos que definía Valle-Inclán, pues como hemos visto en numerosas ocasiones el funcionario público, por ejemplo, no posee la imagen que le corresponde a su labor; o la gran desconfianza puesta por numerosos partidos políticos a órganos administrativos que tienen una labor mucho más importante de la que se concibe por su parte.

La segunda, la atención al ciudadano, se mantiene como objetivo prioritario por parte de la Administración. Para ello necesita de una relación con el público, para conocer las necesidades del mismo y el modo de poder satisfacerlas. Con esta frase adelantaremos lo que está suponiendo la atención al público en la administración de la Nueva Gestión Pública, algo imposible de pensar anteriormente, y que se configura como elemento indispensable para el funcionamiento de la administración, y es que como ser vivo, necesita relacionarse con el entorno en el que vive, con la cultura, y esta es transmitida por el ciudadano.

También puede ser positivo a favor de una imagen, y es que cuando se presta de forma correcta un servicio los ciudadanos pueden tener una mejor opinión de la administración en su conjunto, ya que ésta muestra preocupación por el ciudadano. Pero como hemos dicho, se tiene que enfrentar a distintas culturas, o distintos desarrollos del entorno, por lo cual tendrá que prestar una comunicación que pueda ser accesible para todos ellos, intuitiva y que pueda ser comprensible para todo el público, por lo que las vías de transmisión de su voz pueden ser diferentes, con un mayor contacto físico o más cercano a las nuevas tecnologías. Por ello la administración está en un proceso de renovación continuo. Se comienza a apostar por la tecnología web, aunque la atención presencial se hace de carácter necesario para asuntos de una mayor gravedad o para las personas que no han conseguido adaptarse a los nuevos tiempos. La atención presencial requiere de un personal especializado, ya que no solo vale con poseer conocimientos sobre el campo a tratar, sino que tiene que existir unos conocimientos sociológicos y psicológicos con los que poder realizar un mejor trato con las personas que se disponen a utilizar sus servicios. Para ello la persona que vaya destinada al puesto también tendrá que tener conocimientos ofimáticos básicos que le permitan transmitir una información actualizada sobre el asunto a tratar, y actuar conforme a esos cambios que se han producido de forma natural y comprensible para la otra parte que tiene desconocimiento sobre los mismos.

4.3.3 El papel del ciudadano en la gestión pública

La sociedad está en continuo movimiento, por lo que la administración pública deberá adaptarse a estos cambios. Esto es incompatible desde el punto de vista de una administración burocrática, así como la posibilidad de atender al ciudadano como cliente, ya que lejos de adaptarse a las sugerencias del mismo, la burocracia poseía un gran legalismo que la separaba de la necesidad de tomar distintas soluciones venidas de la

opinión de los usuarios, y la actuación de cada uno de los sujetos estaba dictada en los propios estatutos. Ello la define como una administración alejada del ciudadano, que unido al resto de características descritas, nos permite visualizar una nueva necesidad de acercamiento.

Por ello, la administración tuvo que renovarse intentado alcanzar la realidad actual, aunque siempre respetando el principio de legalidad que nos obliga a estar todos por debajo de la ley, incluso a la propia administración, que tiene que abordar los derechos de igualdad en el trato y acceso de todos los ciudadanos. Esta situación se complica por la globalización, que ha provocado que la administración tenga que tratar con un crisol de realidades cada una con unos intereses cada vez más particulares.

Este hecho nos hace pensar que a pesar de que la administración tenga que cuidar unos intereses de carácter general, también tenga que responder a intereses de colectivos menores. Como solución al problema, aparece el término de receptividad, que como define Hughes se trata del mayor cambio que se da en la administración en el salto hacia la Nueva Gestión Pública. Este cambio permitirá una relación más cercana con el ciudadano, respetando los principios de transparencia y acceso a los servicios públicos.

La receptividad se produce en varias fases que, siguiendo la guía propiciada por María José García Solana, se organiza en tres (2001: 296-297):

- La primera es el **“intercambio de información”**. En ella es necesaria la posibilidad de acceder a información de la relación que posee el ciudadano con la administración, y con la misma poder mejorar la comunicación interna de la administración. Con ello se busca que el ciudadano esté informado de lo que realiza la administración y de su posición como cliente de los servicios de la misma.

El cliente al pagar los impuestos se convierte en poseedor de derechos, que podrá exigir a la administración, y poseer la información les permitirá conocer esos derechos, ya que como se dice un derecho que no se usa pierde su valor.

La administración también recibe ventajas con el trato con los usuarios así consigue tomar decisiones más acordes al público al que destina los servicios, además de su posible adaptación a los receptores y pudiendo limitarlos o incrementarlos dependiendo de su demanda, convirtiéndose así en una especie de “supermercado” (García citando a Pérez, 2016, p.297) incluyendo también la necesidad de adaptarse a la posibilidad de gasto del Estado.

Ya que se eligen los servicios que se van a realizar a través de la opinión de los ciudadanos, nos toca hablar sobre la principal función de la administración, que es la de prestar servicios a sus clientes. Como dijimos en un principio, la administración a partir de la globalización tiene una mayor competencia, que provoca que tenga que realizar una distinción. Ya no funciona producir en masa, sino que se necesitan unos estándares de calidad que permitan que el ciudadano elija el servicio público antes que el mercado, por lo que la administración tendrá que adaptarse al entorno en el que se encuentra, y a partir de los datos recogidos, satisfacer las necesidades de los usuarios de la mejor forma posible. Aquí se produce la distinción entre ciudadano y cliente. El cliente es la persona a la que tenemos que satisfacer realizando una labor a cambio de su prestación, en cambio al ver a la sociedad como ciudadano la vemos como una persona carente de opinión, de la que satisfacemos su necesidad, pero sin tener que adaptarnos a sus sugerencias. Así aparece la democracia en la administración en el sentido de la escucha del ciudadano y su posibilidad de tomar decisiones que puedan repercutir en ella.

El estándar ha ido evolucionando con el paso del tiempo, ello implica que se haya sufrido por distintas etapas que recogemos según lo explicado por Parrado García basado en los trabajos de Bovaird y Loffler (2015:219-220). La primera etapa es la “conformidad con lo especificado” (Parrado citando a Crosby, 2015, p.199) Aquí lo que se buscaba era establecer unas normas y después su control. Así se explica con un ejemplo del mismo autor en el que se muestra que un instituto tiene una serie de normas como acceso para minusválidos, o condiciones de luminosidad mínimas, y en el que el control de las mismas sería la posterior revisión de que estas normas se siguiesen cumpliendo con la normativa vigente. Así se vio cómo el público no tenía una opinión directa, sino que la opinión viene dada por la elección de los políticos que dictan la normativa.

- La segunda etapa es la **“adecuación a los fines de la organización”** (Parrado 2015, p.199) Aquí ya pasamos de una etapa donde prevalece que el servicio prestado por la administración se ajuste a los fines para los que se pensó. Se comienza a vislumbrar la necesidad de eliminar el gran formalismo que se encontraba en una etapa burócrata, viendo así que lo importante es el resultado de la labor de la administración, y no que éste se ajuste a la normativa.

A partir de aquí se sigue hacia una nueva etapa donde vemos como los fines van destinados a un público el cual tiene que poseer una opinión del mismo. Se comienza a dotar de una mayor democracia a la administración, recibiendo opiniones de cómo poder mejorar su prestación para adecuarse a las personas que tienen que recibirlo. También se comienza a ver un término de calidad mucho más cercano al que poseemos ahora, ya que actualmente no vemos la calidad como el cumplimiento de una norma o del fin del mismo, sino que éste además consiga satisfacer necesidades secundarias del propio fin, y que permitan al ciudadano poder elegir este servicio con prioridad a los que pueda ofrecer la competencia. Además, se empieza a buscar la implicación emocional, que nos hacen tener un vínculo con la administración que nos permita elegir su producto frente a otros que prestan un mismo servicio. Así, por ejemplo, nos pueden hacer ver que una universidad puede hacernos pensar que tenemos un mejor prestigio que otra universidad del mismo país, ofreciendo un mismo servicio.

- Como tercera y última etapa aparece la necesidad de que exista una **“corresponsabilidad en la prestación del servicio”** como diría (Parrado citando a Ostrom, 2015, p.200) Aquí se requiere de una participación ciudadana en la prestación del servicio por parte de la administración, como en el caso de creación de actividades para todos los ciudadanos que busque como fin un bien social, como por ejemplo, actividades de replantación de zonas calcinadas por los incendios. Éstas además de hacer visible las funciones que desempeña la administración, tienen un papel representativo de la sociedad eliminando actitudes que no sean adecuadas o pongan trabas al funcionamiento correcto de la misma.

Después de prestar el servicio y con objetivo de mejorarlo, establecemos un ciclo en la prestación de la administración. No estamos hablando de una relación en la que un *input* produce un *output*, sino que el mismo *output* produce una retroalimentación o *feed back* que permite que los efectos producidos por la salida provoquen un cambio en las decisiones a tomar en la labor de la administración. Así (García citando a Pérez 2001, p.297) “los ciudadanos se convierten en vigilantes” analizando los resultados obtenidos y así teniendo una voz. Esta voz se constituye como un elemento importante en la Nueva Gestión Pública siendo ésta un elemento revolucionario, produciendo un cambio estructural en la administración pública que tiene que sentirse más cercana al ciudadano

para poder recoger esa voz que hemos descrito, habilitando medios que permitan su recepción.

Así nos encontramos en un principio a una administración más cercana al ciudadano que, lejos de tener un carácter político, obtiene un carácter gerencial, al tener que reaccionar a los cambios que el entorno le da en forma de ciudadanos. Ésto anteriormente dependía de las ideas del político elegido, y cuyo itinerario puede ser diferente de lo que la población realmente piensa.

Una administración más cercana es más transparente ya que la información está al alcance del público, que puede opinar sobre su funcionamiento y proponer los cambios que vean más adecuados para su mejor eficiencia. Aquí encontramos el primer problema, y es que puede ser que choquen los intereses individuales con los intereses generales de la población. Por ese motivo se quiere dar la función de gestor a la administración, ya que tendrá que reaccionar siempre bajo el interés general y no dejarse influenciar por intereses que contradigan el carácter de igualdad al acceso que reclama el servicio público. Así no puede ser excusa del mal funcionamiento la decisión de los clientes, por lo que no se suprimirá esa responsabilidad de gestión de la administración con el ciudadano.

5. LA CRISIS ECONOMICA DE 2007 Y CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Como hemos comentado la administración pública es un ser que al relacionarse con el entorno tiene que poder evolucionar para adaptarse a esa realidad, ya que no hacerlo supondría su desaparición. Es así como la administración se encuentra con un cambio social sin precedentes que no es más que la crisis económica actual, cuyo precedente a una misma magnitud fue el crack de la bolsa del 29, con el que apareció las primeras hipótesis de un Estado de Bienestar.

Esta crisis económica se afronta de una forma distinta ya que el pensamiento económico comienza a distanciarse de las ideas Keynesianas de gasto público, que habían propiciado la aparición del Estado de Bienestar y una Nueva Gestión Pública, hacia unas ideas neowebberianas, en las que el principal protagonista se encuentra en la austeridad. Con el objetivo de analizar este gran impacto nos centraremos en España para el análisis, ya que, junto con Italia, Grecia y Portugal, nuestro país ha sido uno de los mayores damnificados por los estragos de la crisis debido a la naturaleza bancaria de la misma.

Ante el nuevo termino en la ecuación, la administración tendrá que realizar una gran serie de cambios que irán dirigidos en los tres tipos de gestión que estamos

analizando. Aparecen así cambios en la gestión estratégica, con la aparición de las agencias estatales y los nuevos indicadores de gestión para optimizar los Recursos Humanos, desde el punto de vista presupuestario, ya que se modifica el principal defecto de los anteriores presupuestos. Se combate también el incrementalismo que poseían a través de una economía sostenible, y desde el punto de vista de la gestión de la información con la aplicación de las nuevas tecnologías y nuevas técnicas de participación ciudadana además de la ley de transparencia. Ésta responde al objetivo de prestar la información clara y precisa al ciudadano para evitar su desconfianza en la administración.

5.1 GESTIÓN ESTRATÉGICA.

5.1.1 Indicadores de gestión de los Recursos Humanos

Los recursos humanos son una parte imprescindible para la administración, ya que son el brazo motor que permite a la administración conseguir los fines para los cuales ha sido creada. Su importancia repercute hasta en el propio presupuesto ya que en el capítulo I del mismo, que es el que constituye el gasto personal, supone un 5% del gasto total de la Administración. Esa repercusión económica supone un foco de atención para los gestores públicos porque de un buen gobierno de esta parte de la administración, obtendremos un ahorro necesario en las cuentas que puede ir destinado a paliar los efectos de la menor posesión de recursos del organismo estatal.

Para ello se comenzó a tratar la idea de los indicadores de gestión como modo eficiente para controlar el gasto en la partida de los Recursos Humanos. Los indicadores de gestión, según el departamento administrativo de la función pública son (Maldonado 2014, p. 7) “una expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo”

Como vemos los indicadores nos permiten la recogida de la información para afrontar los cambios necesarios que el entorno produce en la administración, en un determinado órgano creado con un fin determinado, mostrando si los recursos destinados hacia un fin son suficientes o abundantes, y en su defecto proceder a su minoración en los

apartados que se muestren convenientes. Además, conseguiremos asignar los complementos con la verdadera participación de los empleados a los objetivos de la empresa, hecho que suponía un verdadero quebradero de cabeza para los gestores, y que propiciaba el carácter incrementalista del presupuesto.

Algunos de los pioneros en España en aplicar este método fueron 51 Ayuntamientos de la provincia de Barcelona que clasificaron los indicadores de Recursos Humanos en seis grupos:

- El primero es la **retribución**. Para ello con los datos del Informe del *Departament de la Comunitat de Recursos Humans de la Diputació* de Barcelona (2011) nos muestra unos gastos en personal bastante elevados en la planificación inicial, superiores al 30% del total, y que han sufrido variaciones mínimas con el presupuesto al final ejecutado. Aquí se toma como uno de los valores con más peso sobre el sueldo los complementos, que se establecen a partir del resultado de la evaluación de desempeño, que a su vez se compone entre otros métodos de la evaluación de la valoración antes mencionada.
- El segundo indicador es el **absentismo**, siendo de gran importancia para el gasto de la administración, y que no había sido analizado en profundidad anteriormente. En el caso del estudio que estamos analizando con fecha 2011, el absentismo se encontraba en un 11'5% de media. Actualmente en el plano nacional se sitúa sobre un 2%, por lo que como definen Banchieri, Campa y Gorgori en la revista de Contabilidad y Dirección a año 2011 supone un coste “en la reposición del personal efectivo, en el coste implícito del servicio no ofrecido”(2011:232) que hace necesario la posición del absentismo como variable en los complementos para el funcionario público, ya que sin existir ese aliciente caeríamos en un mayor gasto al tener que reponer al empleado o asumir las pérdidas de su incomparecencia.
- El tercer indicador es la **formación**, que supone una gran partida del gasto del personal en el que incurre una administración. Ésta puede ser minorizada al apostar por una formación interna basada en recursos informáticos, ya que si apostamos por instrucción personal tendremos que sumar la necesidad de contratar a los docentes que impartirán las asignaturas al empleado. Con referencia a la formación externa el gasto a soportar es mayor, ya que tendremos que cubrir tanto las dietas de transporte como el tiempo que el empleado no va a

destinar en su puesto de trabajo, siendo un gasto superior que el que suponía el propio absentismo.

Sin embargo, la formación es una inversión, ya que el gasto que supone este método es muy inferior al que supone la renovación del empleado público a través de la contratación externa, y la necesidad de establecer técnicas de selección del empleado que en el caso público tiene el plus de tener que cumplir con los principios de igualdad, mérito y capacidad que dicta el EBEP. Al ser una inversión tenemos que asegurarnos de que ha podido ser fructífera, y uno de los métodos encontrados por estos ayuntamientos fue una partida en los complementos destinada al cumplimiento de “una serie de condiciones, siendo una de ellas la justificación de asistencia y aprovechamiento por parte del empleado público de unas horas mínimas de formación” (Banchieri, Campa y Gorgori, 2011, p233)

- El cuarto indicador es el **análisis y la distribución de la plantilla**, con el que se quiere combatir el sobredimensionamiento de la misma, que con el estado de bienestar y épocas de crecimiento económico había supuesto un coste de eficiencia ya que como establece “la productividad marginal decreciente del factor trabajo, para incrementar la producción en una unidad cada vez son necesarios más trabajadores adicionales, y el coste aumenta cada vez en mayor medida” (Lara de Vicente,F.,2012) Para realizar un control de la dimensión del aparato administrativo, disponemos de la herramienta de las RPT o relaciones de puestos de trabajo que contiene “la descripción uno a uno de todos los puestos de trabajo que existen en la organización” (Banchieri, Campa y Gorgori, 2011, p233). Así podremos conocer las necesidades de empleados de una y otra categoría, dependiendo de los objetivos propuestos por el mando directivo de la organización. Con el estudio que nos muestra, podemos vislumbrar que existe una gran sobre cualificación del empleado público en estos ayuntamientos, siendo integrantes mayoritarios el Grupo A1 en el caso de la directiva, y ocupando un segundo lugar en el caso de la dirección de recursos humanos, existiendo una menor importancia al grupo A2 que, con un menor sueldo, puede desempeñar estas funciones que en ayuntamientos suelen ser de carácter menor.
- El quinto indicador son las **relaciones laborales**, que significan la verdadera distinción de las distintas administraciones públicas ya que se trata de la relación entre la Administración y los trabajadores. Con estas negociaciones entre los jefes

de mando y los demás funcionarios representados por organizaciones sindicales se persigue establecer un convenio colectivo.

En el estudio analizado se muestra un proceso de negociación colectiva largo, 16 meses, que ha podido influir en el desarrollo del trabajo de los empleados debido a la incertidumbre de su posible futuro, y las propagaciones de comunicaciones horizontales y rumores que propiciasen la crispación y el descontento con los órganos superiores.

- Por último, analizar las **horas que al empleado se le requiere en la empresa**, así incluyendo la posibilidad de jornadas flexibles o en la posibilidad de realizar horas extra que repercuten en un mayor gasto para la administración. Como vemos en estos ayuntamientos se realiza de manera ínfima, siendo un aspecto claro de que existe un gran número de empleados, por lo que no se necesita que otros empleados realicen un horario mayor del que están obligados.

5.1.2 Las agencias estatales

El origen de las agencias estatales es un paso gigante hacia la evolución de la administración pública. Los objetivos que se intentan alcanzar con su creación son la solución a los problemas que se arrastraron de la administración burocrática.

La necesidad de transparencia unida a la autonomía, la ruptura de la solidez en la estructura y conseguir que los funcionarios públicos adquiriesen una participación más importante a la hora de conseguir los objetivos, es lo que aúpa que en la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos se cree a figura de la Agencia Estatal. Su gran importancia como destacan Martín-Caro García, Bettschen Capa y Estoa Pérez se muestra incluso en la propia Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos LAE, que escribe como las agencias estatales van a ser “la formula organizativa hacia la que, progresivamente, se van a reconducir aquellos organismos existentes en la actualidad” (Martín-Caro, Capa y Estoa, 2007, p.23)

Las agencias estatales son organismos que tienen un patrimonio y personalidad jurídica propia, dependientes de la administración central y que tienen como misión el cumplimiento de los programas estatales. A pesar de tener personalidad jurídica propia están sujetas a un gran legalismo, y es que conforme a la normativa su constitución se realiza por el gobierno mediante ley, precisando incluirse una memoria en la que se encuentra tanto su estructura como la misión por la que ha sido creada y cuya consecución

es motivo del origen y fin de la misma, siendo por la naturaleza de la misma dependiente del ministerio con el que comparta objetivos.

Después de su constitución se concretará un Estatuto para cada agencia en el cual se contiene la misión para la que ha sido creada, el plazo para la consecución del plan y los recursos de los que dispone para su consecución, además de las facultades y potestades que se le pretendan atribuir.

El sistema de las agencias busca establecer un sistema de contratos similar al privado en el ámbito público. Esto se representa mediante el Contrato de Gestión y el Plan de Acción Anual. El primero es un desarrollo del propio Estatuto que incluye además como expresan Martin-Caro, Bettschen y Estoa, (2007:127) tanto “la responsabilidad en la gestión y mecanismos para exigirla y el procedimiento para modificar anualmente el propio contrato si procede”. Como desarrollo al propio contrato también nos encontramos el Plan de Acción Anual que analiza la aplicación de los recursos y su rendimiento a través del grado de cumplimiento de los objetivos.

En desarrollo al funcionamiento de la agencia, como novedades a anteriores organismos públicos, vemos como protagonista la autonomía ya que nos encontramos con un organismo que puede establecer su propio RPT, y ante la necesidad de un mayor número de miembros se permite tanto convocar pruebas de selección del empleado² como su resolución, pudiendo también contratar libremente en el caso de personal laboral. Además podrá establecer a las personas que formarán parte de los puestos de mando de la agencia.

Otra de las características que lo separan de la administración son las remuneraciones, y es que las cantidades de las mismas se establecen en el contrato de gestión que firman la agencia y el Estado, siendo los pluses de productividad relacionados con la consecución de los objetivos. Al contrario que los empleados públicos, cuyos pluses se debían a condiciones del puesto de trabajo o exámenes de rendimiento.

Al igual en el asunto de la presupuestación se obtiene autonomía, ya que, sumado a la posibilidad de poder aprobar su propio presupuesto, junto con el ministerio de Hacienda y Economía, también podrá endeudarse con un límite, en este caso el 5%. Respecto a los ingresos también encontramos una gran libertad, y es que los ingresos que pueda obtener la agencia entre los cuales se incluyen conceptos de publicidad, pueden afectarse a las partidas de gasto que vean conveniente para cumplir con los objetivos

² Para la selección de personal funcionario, la Agencia podrá realizar la convocatoria excepcionalmente, mediante convenio con el ministerio (Art 19.2.2º.LAE)

propuestos en su particular contrato, aunque para ello tendrá que pedir autorización al ministerio de economía y Hacienda.

5.2 GESTIÓN PRESUPUESTARIA. TENDENCIAS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

La crisis económica provoca una reducción del crédito del que dispone la administración para cumplir con los objetivos por la que ha sido creada. Debido a ello cobran importancia términos que anteriormente no requerían de la misma importancia, como es el de estabilidad presupuestaria, conformando el vocabulario típico de la gestión presupuestaria de nuestra época.

La estabilidad presupuestaria era un objeto propio de los tratados europeos, ya que desde el 1997 se dictó por normativa internacional el PEC o pacto de Estabilidad y Crecimiento que “establecía la obligatoriedad de que los Estados Miembro mantuvieran situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit” (Domínguez y López, 2012, p.11), que, lejos de ser importante, pasó a ser desapercibida debido al incumplimiento que provocado por la situación económica a comienzos de la crisis.

Aquella situación de poca estabilidad deriva en la necesidad de establecer un nuevo plan, y con él se alcanza el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza o TCEG o conocido en España como el Pacto Fiscal, que provocó la creación del artículo 135 de la Constitución Española con la labor de que las Administraciones Públicas se encuentren en estado de equilibrio o superávit. Esta situación no se desarrolla en nuestro país de forma estricta, debido a nuestra gran labor conforme a la deuda pública que se situaba en números muy bajos comparados con los del Eurogrupo y a la excepción expuesta para casos en los que exista periodos de una gran recesión económica.

La aplicación en España del TCEG se produjo con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2012, que promulga principalmente el principio de estabilidad y la regla del gasto. Como primer punto notamos como se consigue la aplicación que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento o PEC deseaba al someterlo a un plan estatal que provoca su real cumplimiento, por lo que como mostramos en el artículo 135 las administraciones tienen que encontrarse en una situación de equilibrio o superávit, aunque con el matiz que hemos anotado anteriormente, ya que los entes públicos que no se contemplan como Administración Pública, también tienen que hallarse en una situación de equilibrio financiero.

El principio de sostenibilidad financiera, se acota como un principio para combatir la deuda pública, dirigiéndose a lo dictado en el PEC. Para ello como hemos anotado se dictará una serie de límites deficitarios que no podrán ser superiores en inversiones tanto a corto plazo, como en un carácter plurianual.

También supuso la introducción de la regla del gasto que se encuentra en el artículo 135 de la Constitución Española que dicta que “la variación del gasto computable a la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española”.(Domínguez y López, 2012, p.32) Por este motivo nos encontramos unos presupuestos estancados que no pudieron mostrar el carácter de crecimiento que aportaban otros sistemas presupuestarios. La situación de crisis provocó una disminución del PIB y en adaptación a la normativa y al pago de la deuda supuso la necesidad de realizar una serie de disminuciones en las partidas de los presupuestos.

La crisis ha tenido como resultado una gran falta de recursos por parte de la administración, que ha tenido que superarse a través de los recortes, así (Parrado,2015,p.302) “la estrategia de recortes generalizados se basa en que todos los departamentos tienen que recortar su gasto en un porcentaje determinado”

Esta idea estudiada a través del presupuesto por resultados muestra como unidades que podrían haber conseguido el rendimiento deseado, tenga que volver a replantearse con un número menor de recursos, ya que el recorte al ser de carácter generalizado recorta en los centros anteriormente descritos y en los poco productivos por igual. De esta manera se convierte en un recorte de carácter contrario a su fin, que es el ahorro, ya que lejos de acercarse a la eficiencia nos encontramos un sistema en el que permanecen centros que no generaran un bien social adecuado a los recursos consumidos.

Los recursos que eran destinados a las administraciones tenían que ser después repartidos en los distintos programas de los que se encargaba, teniendo que así tomar una decisión difícil sobre a qué programas reducir el gasto y a qué programas mantenerlo, llevándolo a una discusión en la que se tendrá que fijar la partida financiera para cada plan y los objetivos que tendrán que cumplirse, así como una medición en la consecución de los mismos.

Por último, nos encontramos los recortes estratégicos que son aquellos en los que el gobierno toma la decisión sobre a qué programas estatales decide realizar la disminución de recursos, por lo que en un principio mucho de los recortes que se realizaban se producían en unas partidas que afectaban a grupos minoritarios, como los

deportistas al rebajar las becas de deporte. Cuando la crisis fue acentuándose el otro foco de atención fueron los servicios que prestaban las comunidades autónomas y las entidades locales. El gran problema al practicarse a estos grupos descende de que estos órganos se encargaban de propiciar servicios necesarios en un Estado de Bienestar, como son la educación y la sanidad, y que ha provocado las numerosas marchas y huelgas que han colapsado las calles de todas las localidades españolas.

5.3 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

5.3.1 La idea de transparencia y la Ley de Transparencia

Con la llegada de la crisis, comienzan a tener una mayor importancia los casos de corrupción que en nuestra administración, han sido caso recurrente debido a la nefasta gestión de los fondos públicos, y la falta de información a los ciudadanos cubriendo de un tapiz oscuro la actuación de la administración.

Con la llegada de la Ley 19/2013, La ley de Transparencia y Buen Gobierno comienza a funcionar siendo una ley que va “más allá de un derecho de los ciudadanos a demandar determinada información pública o de un deber de publicidad activa de nuestras administraciones”(Pérez, 2016, p.5) Así las administraciones tendrán que dejar atrás una estructura arcaica para dirigirse a una administración tecnológica donde cobrará con una gran importancia el portal de Transparencia, junto con el cambio físico de la organización. Ello tendrá acompañado un cambio moral, y es que los gerentes públicos tendrán que adaptarse a los cambios que requiera ese retoque físico, y a una creciente exigibilidad por su realidad, que son tanto los organismos internacionales en los que participa y los ciudadanos como clientes. Esto exigirá unas mayores obligaciones a las administraciones derivado de un mayor conocimiento de la misma y de las crecientes medidas de recepción de la voz del ciudadano.

Como muestra un estudio realizada por Foro Europa Ciudadana en el año de creación de esta ley, una mayoría superior al “91’2% manifestó la importancia de abrir canales de comunicación con los ciudadanos” (KPMG, 2016, p.8)

A partir de la creación de la ley, se necesitó la implementación de la misma en la administración, tarea complicada derivada del gran proceso renovador que suponía estos preceptos. Los principios de Transparencia y Buen Gobierno entraron en una segunda etapa, implementándose en las comunidades autónomas y entidades locales efectivamente

en una tercera etapa que sucedió en 2015. Ello vino acompañado con la creación del portal de Transparencia en 2014, que supuso la implementación de la tecnología con el objetivo de que la ciudadanía estuviese más cercana a la administración, y es que según el INE actualmente más del 90% de las personas comprendidas entre los 16 y los 45 años tienen acceso a Internet, permitiendo ser una herramienta óptima para la comunicación de la sociedad. A través del Portal de Transparencia se puede vislumbrar desde la estructura de cada ministerio y sus componentes, como los contratos realizados por los mismos y los presupuestos realizados por cada uno, viendo así las partidas de dinero del ciudadano y su uso. Se convierte así en el centro de todas las demás sedes centrales, estableciéndose como un medio preferente en la petición de información.

Para realizar esas peticiones no se abandona el formalismo ya que se tendrá que tramitar una solicitud que en el tiempo de tres meses tendrá que ser respondida con silencio administrativo negativo. Este ha sido uno de los grandes avances producidos y es que la reducción de los casos en los que se ha producido silencio de 2014 a 2016 ha sido de un 43,2% según el estudio de tuderechoasaber.es, reduciéndose a casos excepcionales ya que solo hablamos de un 0,18% dato facultado por el propio portal de transparencia.

Otro aspecto relacionado con la gestión que ha sufrido este lifting de la transparencia ha sido el coste de los servicios públicos. Y es que a partir de la Ley de Transparencia se obliga a comunicar a los ciudadanos el coste que ha producido su disfrute del servicio que, a pesar de no ser pagado directamente por el mismo, consigue transmitirle el gasto que supone para la sociedad su uso. Con ello se consigue comunicar al ciudadano en un hecho de transparencia que el dinero que se ha destinado al programa que ha disfrutado tiene un coste acorde a lo presupuestado, también a su vez ha servido para concienciarle del abuso que puede realizar de los bienes públicos. Así, por ejemplo, un estudiante universitario ve en la matrícula el coste real que supone su participación en el curso.

Uno de los problemas derivados es conocer el verdadero coste que supone un servicio público. Hay servicios que no se prestan por el mercado, por lo que no se han podido ponerles precio, así por ejemplo cuando un funcionario nos realiza una función administrativa, no sabemos cuánto en verdad ha costado, ya que el mismo puede realizar en un mismo día varios casos y en unos ocupándoles más tiempo que en otros, por lo que no puede cuantificarse el precio.

Otro de los problemas es que la información presupuestaria no está homogeneizada. La administración pública, por ejemplo, realiza una contabilidad presupuestaria mientras que las sociedades que forman parte de la administración, pero tienen actividad económica, tienen una contabilidad basada en el devengo, por lo que las actividades de uno y otro en contabilidad no coincidirán. Por ello “sería recomendable modificar el sistema presupuestario siguiendo el criterio de caja al de devengo tomando como referencia IPSAB (International Public Sector Accounting Standards en sus siglas en inglés)” (Pérez, 2016, p.31), así conseguiríamos que pudiesen normalizar el sistema pudiendo transmitir una información plena y fiel al ciudadano. Además, que al utilizar un sistema internacional podríamos medirnos con otros países y poder mejorar en los apartados en las que ellos son más eficientes.

Por último, como hecho importante, tenemos que tener en cuenta que en año 2016 seguimos teniendo graves problemas tanto externos, con una gran reforma administrativas que aún no ha terminado de realizarse; como en aspectos internos, en la falta de manuales para los funcionarios para tratar las nuevas funciones que tienen que afrontar, o en la creación de informes que permitan revisar lo que no funciona adecuadamente para poder seguir evolucionando en la búsqueda de la transparencia.

5.2 LA VOZ DEL CIUDADANO

La sociedad actual se encuentra en una gran desconfianza, así lo refleja los datos del CIS, contenidos en un artículo del diario de la expansión, expresando que la preocupación de los españoles en fraude y corrupción se sitúa en un 37,3% (Expansión, 2017), y es que, cuando los ciudadanos adquieren información y se topan ante la reducción de los servicios públicos derivados de la recesión, la sociedad quiere tener una voz y una opinión de como poder gestionarlos. Son las pequeñas localidades, y debido a la descentralización del Estado, las que están comenzando a recibir una mayor influencia del exterior.

La desafección política no es un hecho nuevo, así tenemos una definición de los años 70 como ese sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas que generan distanciamiento y alineación, pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político. Esto es debido a los grandes cambios que suceden en las crisis, no solo en el aspecto que hemos comentado, siendo éste un cambio físico, sino que la propia cultura de los ciudadanos se ha

modificado. Nos encontramos ante una sociedad más exigente ya que la administración ya no tiene la legitimidad que poseía anteriormente. Antes la propia democracia actuaba como legitimadora de su actuación, ahora el ciudadano encuentra como única legisladora la visión de calidad.

Ante una “gobernabilidad que se vea afectada en la complejidad y fragmentación de las políticas públicas, influyendo a su vez en la administración pública” (Rodríguez, 2011, p.3) y ante una administración basada en la jerarquía, la idea principal sería crear más relaciones horizontales que se transformen en la participación de la ciudadanía, aunque ello no podría llevarse a un extremo, por lo que deberemos de encontrar una tercera vía. Para ello se han creado distintos modelos que han sido probados en los ayuntamientos locales. Así que analizaremos estas nuevas corrientes de participación:

- **Clásico-institucional:** “Entendemos este modelo como un instrumento donde las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía pasan por unas coordenadas muy definidas y poco flexibles (similares a la democracia representativa), basadas en unos esquemas de participación por invitación cuyo objetivo es mantener bajo control la participación. El objetivo es acercar servicios públicos y no tanto democratizar las relaciones de poder entre los agentes.” (Rodríguez 2011, p.11) En el modelo clásico-institucional, la participación ciudadana se encuentra constreñida ya que se basa en grupos sociales tradicionales, como asociaciones de vecinos o centros cívicos que, como órganos para recoger ideas de la sociedad, se encuentran muy limitados ya que su propia función se basa en un plano individual que le hace no acercarse a la realidad de toda la sociedad. Los ciudadanos de forma individual no tendrán un gran peso ya que el peso de su voz queda callado ante las grandes campañas políticas que pueden dar los partidos, y ante la propia ciudadanía organizada en estos grupos tradicionales que disponen de muchos más medios y unión.

En tanto a la toma de decisiones no tiene una gran importancia la toma de opiniones de la sociedad y solo se basa en responder algunas dudas que se tramitan en los plenos en los que participan los partidos políticos, siendo los resultados no visibles para el resto de la población. Así quedan en un gran ostracismo ya que las actas de los plenos suelen quedar ocultas o de muy difícil acceso. También los propios partidos políticos pueden vetar los temas que no les resulte de interés, por lo que vemos que la mayor parte del peso sigue quedando en manos de los

partidos, siendo los grupos sociales una especie de adorno para intentar dar transparencia.

Debido a su poco peso se tiende más hacia la reclamación que la búsqueda de soluciones y las veces que se reúnen en grupos de trabajo no abordan con profundidad los problemas que se les plantea, no llegando a la conclusión de los objetivos que se plantean y quedando por parte de la sociedad una participación nula. Para que esto se produzca es necesario una gran presión social que lejos de conseguir la cooperación suele ser una lucha entre los partidos políticos y los grupos sociales.

Así los resultados que obtenemos no suelen ser demasiado representativos de la realidad social, ya que el control político tan obsesivo consigue que las demandas populares solo sean aceptadas cuando existen minorías políticas que intenten tumbar el gobierno vigente. Por su parte, los métodos más usados por los grupos sociales son las manifestaciones y los mítines en contra de la actuación política, creando una gran desconfianza en los grupos ciudadanos que intentan participar en política, ya que se sienten infra representados y que sus esfuerzos no quedan visualizados porque la estructura de toma de decisiones y conclusión no permite su participación.

A pesar de ello como punto positivo tenemos un primer sistema que permite la canalización de las quejas y sugerencias del ciudadano a la política, con la que se ha podido solucionar problemas menores como obra pública de bajo coste o la creación de actividades socio culturales, que no se realizaban anteriormente, y que con el paso del tiempo han creado una gran necesidad que la administración tiene que prestar.

- **Deliberativo-institucional:** “Este segundo modelo tiene unas concepciones más avanzadas que el clásico pues, aunque es cierto que los esquemas de funcionamiento de los que parte son similares, pretende generar y construir espacios de deliberación y acuerdo entre la esfera institucional y la ciudadana. El objetivo es definir más o menos conjuntamente la construcción del interés general.”(Rodríguez, 2011, p.11)

Los grupos que realizan la representación son asociaciones vecinales, deportivas, etc. que se entienden que son los que realizan una mayor representación de la sociedad, capaces de traer nuevas ideas sobre la situación del territorio. Aunque a la hora de la verdad su captación de información no consigue ser llamativa, por lo

que no aúna principales sectores de la sociedad en la que se desarrolla, no llevando así a la política las necesidades reales que necesiten ser escuchadas.

Aunque no podemos decir que sea tan cerrada como el otro modelo, ya que las organizaciones sociales tienen un papel más decisivo y son protagonistas de los consejos de gobierno. Así permiten una mejor captación de las sugerencias que poseen estos organismos que, aunque sean reducidos por lo que hemos comentado anteriormente, permite ver la posibilidad de que el pueblo tome un papel más importante.

En tanto a la toma de decisiones se hará en consenso con los grupos sociales, que realizarán un debate de carácter deliberativo por lo que se permitirá cierta posibilidad de que todas las ideas puedan estar recogidas, además de por otro lado el consenso con los técnicos del ayuntamiento para afrontar del mejor modo posible el cómo solucionar el problema planteado.

El gran problema que posee este sistema es que en la toma de decisiones no participa ningún agente político, por lo que no existe ningún compromiso por su parte llegando a que al no existir tal obligación la toma de decisión no encuentre una verdadera ejecución. Cuando existe un gran trabajo detrás en la toma de decisión argumentando costes y *outcomes*, se consigue que estas decisiones calen en los órganos políticos y comiencen a tomarse decisiones siguiendo los planes de estas juntas sociales, aunque ello podría recoger un gran coste, mayor que el de producirlo, ante la necesidad de realizar informes con profesionales sobre la materia.

Otro de los problemas son la falta de entendimiento entre organizaciones debido a la búsqueda de objetivos muy distantes y su poca apertura a nuevas influencias que, sumado a la posibilidad de que desde la toma de decisión a la realización ocurra un gran espacio de tiempo, genera grandes incertezas en la población sobre la confianza en el modelo y el verdadero poder que tienen los grupos sociales a la hora de modificar la sociedad en la que viven. También al ser asociaciones con un peso demasiado pequeño sus fuentes de comunicación no llegan a la mayoría de la población, y al no contar en el proceso con los grupos políticos se vive con una gran oscuridad la realización de las políticas públicas.

- **Innovador-institucional:** “En este tercer modelo se intenta romper, o cuando menos superar, los tradicionales límites del modelo clásico, para así lograr un formato de participación diferente que modifique los instrumentos y capacidades

de los agentes, mejorando la interacción y las sinergias ciudadano-institucionales. Con el objetivo último de regenerar en profundidad el sistema de democracia representativa, haciéndolo más flexible y permeable a las demandas ciudadanas” (Rodríguez, 2011, p.11)

Este modelo es el más abierto, ya que permite una gran participación ciudadana, acogiendo a colectivos que antes no eran escuchados, como agrupaciones juveniles. El gran problema que poseen es que sus medios de comunicación suponen un gran coste para ellos, tomando otras vías que no consiguen esa implicación de otras personas que podrían compartir su misma opinión, solo actuando en los casos en los que de verdad exista una afección por hechos o problemas que les pueda solucionar esa toma de decisión. En tanto a la participación política se tiene como nula, ya que la gran pluralidad de voces, y la representación de cada uno de los sectores se nota como suficiente para recoger las ideas que los partidos políticos pudieran tomar sobre el problema.

La toma de decisiones se realiza de una forma más intrusiva o participativa, y es que lejos de existir una agenda política puesta desde un principio, se permite que todas las ideas puedan tener su hueco a debate, permitiendo que grupos que pudiesen tener menos voz en estos sistemas tengan una mayor participación.

Esto no es del todo positivo, ya que al existir tantos temas de los que poder debatir, puede no existir respuestas por parte de los demás órganos a las demandas al existir desconocimiento de causa. Además de que en materia política se puede reproducir el problema, debido a que exista ya en su agenda política otras prioridades por lo que las nuevas a introducirse puedan no tener cabida. Y es que sobre todo las actividades deportivas o culturales no tienen un gran protagonismo para los órganos políticos, que suelen dejarlas hacia un segundo plano, respondiendo hacia cuestiones más llamativas, además de que al no existir un presupuesto sobre la mesa, puede producirse falta del mismo en dotación para ese ámbito, por lo que los esfuerzos dedicados a apoyar una idea puedan quedar en vano por falta de dinero.

En tanto a la conclusión podemos definir que ha sido un sistema que debido a su lentitud no ha podido medirse en tanto a resultados, existiendo una gran duda de que las mejoras ocurridas hayan sido por el sistema o por la propia acción política, y movido por más acciones individuales que colectivas, ya que los ciudadanos solo participaban cuando

un problema les pudiese perjudicar en algún sentido. Además, debido a la falta de impulso político, a pesar de ser un sistema que como punto fuerte ha tenido esa canalización y asunción de los problemas colectivos de la población que en otros modelos no se representaban, para que los planes den resultado tienen que estar sometidos a una gran presión social por lo que tiene que ser un problema que afecte a muchos para que los agentes individuales decidan actuar igualmente.

Como vemos, nos encontramos ante un proceso que lejos de conocer su verdadero resultado está suponiendo las primeras etapas hacia un modelo en el que la voz del ciudadano empieza a canalizarse, y los grupos sociales comienzan a dialogar y a poner sobre la mesa distintas políticas haciendo poco a poco una democracia participativa.

6.CONCLUSIÓN

La gestión pública está en constante evolución debido a los cambios de la sociedad, y los cambios más significantes salen a relucir con las crisis económicas, por lo que, debido a la reciente en 2007, nos hemos encontrado un nuevo modelo que tiene que ser mejorado con la práctica del mismo y con la retroalimentación derivada de la aplicación de las distintas políticas públicas que se originen en el sector público.

Nos hemos dirigido hacia un sistema mucho más participativo en el que las personas tienen un mayor peso a la hora de tomar decisiones que repercuten en todo el sistema público. Esto implica un cambio generalizado en la creación de políticas públicas, apareciendo nuevos órganos que permiten una mejor comunicación con la población. Gracias a su participación hemos obtenido una administración que mejora en eficiencia, ya que con la aparición de nuevos términos como la calidad, que repercuten en el servicio prestado al ciudadano y en la propia estructura y trabajadores de la misma, generando un nuevo modelo productivo que compite en el día a día con el sector privado a la hora de su mejora.

Aunque el término a destacar actualmente en la gestión pública es transparencia, y es que por la consecución de la misma es el destino de las nuevas tendencias que se producen en la gestión. La población requiere cada vez de más información por lo que es necesario un sistema que permita que el ciudadano esté comunicado con el servicio por el que paga como cliente las tasas requeridas. La gran labor que requiere esta idea ha generado los distintos planes de transparencia, como la Ley de Transparencia y Buen

Gobierno, que es el primer paso hacia una administración visible por todos los ciudadanos.

Con respecto a la gestión presupuestaria nos encontramos una política cambiante de aquí a los años anteriores y, protagonizada en un principio, por un carácter incrementalista y opaco. Actualmente vemos como se ha producido una oleada de austeridad afectando a todas las partidas del gasto y centrado en conseguir los objetivos para los que se propone el presupuesto, dando una mejor imagen a la administración ya que se ve cómo los esfuerzos de la población se transforman en mejoras que se pueden visualizar por los mismos. Junto a ello vemos como cada vez más nos dirigimos a presupuestos orquestados por la misma población que con sus ideas y sus propuestas consiguen que el barrio o localidad en la que viven se parezca a lo que la población realmente piensa, sin tener en cuenta las interferencias que suponía que una persona que era votada por los mismos dirigiera esos planes presupuestarios.

Así nos encontramos una administración más volcada en el público y más receptiva, capaz de poder adaptarse a los nuevos tiempos, donde todo está cada vez más cerca

7.BIBLIOGRAFÍA

- Banchieri, L.,C., Campa,F. y Gorgori,E (2011) El Control y la Optimización de los Recursos Humanos a través de Indicadores de Gestión en las Administraciones Públicas. *Revista de Contabilidad y Dirección*,13, pp.225-40
- Brugué,Q. y Subirats,J. (1996) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, España :Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado
- García Sánchez,I.,M., (2007) *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Presupuesto y Gasto Público,47, pp 37-64
- Instituto nacional de Estadística. 2016. [Consulta: 14 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.ine.es/>.
- KPMG (2016), *El camino hacia la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas*. (Marzo 2016) Recuperado de www.kmpg.com
- Lara de Vicente,F., (2012) UCO. Recuperado el 17 de Abril de 2017 de <http://www.uco.es/~dh1lavif/>
- Maldonado Jiménez,J. (2014) *Los indicadores de gestión en la Administración Pública: el caso de la gestión hospitalaria*.(Tesis de final de Grado) Universidad de Jaén, Jaén
- Martín-Caro García, F., Betttschen Cappa,B. y Estoa Pérez, A. (2007). *Las Agencias Estatales*. Madrid, España:Iustel
- Martínez Domínguez, J., M., y López Jiménez, J., M., (2012) *La reforma de la política de Estabilidad Presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Documentos de Trabajo.9
- Nebot Pineda,C. y Pires,V. (2012) *Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología*. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*,7, pp.51-90
- Olías de Lima, B., *La Nueva Gestión Pública* (2001) Madrid, España:Prentice Hall
- Parrado,S. (2015) *El análisis de la gestión pública*. Valencia, España:Tirant lo Blanch
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

- Agencia Expansión (2017) *La inquietud por la corrupción y la desconfianza política crecen en febrero según el CIS*. Consultado en <http://www.expansion.com/economia/politica/2017/03/07/58bea6b6468aeb427f8b4640.html>
- Restrepo Medina. M.A *Burocracia, gerencia pública y gobernanza*. Revista Diálogos de Saberes,30, pp167-85
- Rodríguez Herrero,G.(2011)Revista Gapp, Nueva Época. *La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo*,5,pp 11-43
- Sánchez, Carreira, M.,C., *Una visión crítica del Proceso de Privatizaciones en la economía española* Universidad Santiago de Compostela obtenido de <https://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/.../Sanchez%20Carmen.PDF>
- Sicilia,A. (2007) *L'azienda. Principali definizioni e teorie evolutive* (Tesi di laurea).Università degli studi della Tuscia, Viterbo