

## Bloque VII. Economía, Economía Urbana y Dirección Pública

### Dirección pública

**Tema 14** La Dirección Pública y su entorno de actuación.

v.5.0 ago-20

**Tema 15** La toma de decisiones en el Sector Público.

v.5.0 ago-20

#### AVISOS SOBRE RESPONSABILIDADES DE UTILIZACIÓN

Este material desarrolla el temario publicado por la Resolución de 28 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública.

Se distribuye únicamente a los alumnos de la Escuela de Opositores del Instituto de Formación Continua del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid durante el seguimiento del curso. La fecha de actualización es la indicada en el encabezado de cada tema.

Los autores son los preparadores de la Escuela de Opositores. Se persigue su difusión y/o comercialización total o parcial.

## BLOQUE II. TEMA 14.

1. LA DIRECCIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO DE ACTUACIÓN.
2. LA CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO.
3. GESTIÓN DE RIESGOS, ÉTICA Y RESPONSABILIDAD CORPORATIVA.
4. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DIRECCIÓN DE PERSONAS Y EXCELENCIA OPERATIVA.
5. LA GESTIÓN DEL CAMBIO.
6. MARKETING PÚBLICO.

### 1. LA DIRECCIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO DE ACTUACIÓN.

- La **Dirección Pública** se puede entender como la **gestión de las organizaciones del sector público para alcanzar sus objetivos mediante el desarrollo de la función directiva en un entorno natural singular, crecientemente afectado por nuevos retos.**

#### 1.1 CRISIS DEL GERENCIALISMO CLÁSICO

- La acción pública, en las democracias avanzadas, ha venido estando repartida durante décadas con arreglo al conocido modelo Weberiano. Una de sus características en relación con la Dirección Pública es que existía una clara **separación entre:**
  - **las funciones políticas decisorias**, que recaen sobre el Gobierno y el Parlamento, y
  - **las funciones de gestión** que recaen sobre el sector público y que consisten en ejecutar las decisiones adoptadas en el Parlamento. Y regidas por el sistema de mérito.
- Sin embargo, este sistema gerencialista del modelo Weberiano presenta ciertas **debilidades internas** que unidas al cambio en el entorno del sector público han puesto de manifiesto la necesidad de un nuevo sistema de gestión. Podemos señalar algunas de sus carencias internas:
  - La rutina procedimental no garantiza la eficiencia del sistema.
  - La unidad de mando no puede mantenerse, dada la complejidad de las actuaciones del sector público y el creciente grado de especialización de las mismas.
  - No es posible adoptar directamente los procedimientos de producción propios del sector privado en el sector público.
  - Las soluciones no son únicas, existen distintas soluciones por lo que no podemos tener la certeza de que alguna de ellas sea perfecta.
  - Los incentivos económicos no son los únicos relevantes.

#### 1.2. LA SITUACIÓN ACTUAL

- El nuevo modelo de dirección pública trata de **acercar la producción pública a los procedimientos de producción privada pero sin trasladar directamente sus métodos**, como propone el gerencialismo, **sino adecuando estos métodos a la producción pública teniendo en cuenta sus peculiaridades.**
- Sus principales **postulados** son:
  - **Descentralización y especialización:** Reduciendo el tamaño de las organizaciones. De este modo el sector público no produce directamente bienes y servicios sino que garantiza la **provisión** de los mismos a través del sector privado.
  - **Desregulación de amplios sectores de actividad:** introduciendo reglas de competencia, o bien organizando la producción a través de concursos competitivos y liberalizando los mercados de modo que las organizaciones compitan entre sí para captar recursos y clientes.

- **Desburocratización y ruptura del monolitismo:** mediante la creación de unidades especializadas independientes, de pequeño tamaño, que disponen de una organización interna propia y están vinculados a las estructuras centrales.
- **Reducción de la estructura estatutaria de los empleados públicos.** Introduciendo mecanismos de incentivo que se basan en la valoración individual de cada trabajador.
- **Orientación al cliente:** de tal modo que el consumidor de bienes y servicios públicos es considerado como un cliente que demanda los bienes y servicios facilitados por el sector público.
- **Incorporación de las técnicas de evaluación como norma,** mediante la incorporación de **indicadores** que permiten conocer el grado en el que se han alcanzado los objetivos propuestos y permiten orientar la acción pública hacia la maximización del bienestar colectivo. Es decir, se trata de compatibilizar la economía con la eficacia y la eficiencia.
- **Cambios en la cultura organizativa y en la cultura de los empleados públicos:** En el que la Administración trata de ofrecer un servicio de calidad.

### **1.3. INICIATIVAS GENERALES DE MEJORA**

- Entre las medidas adoptadas estos últimos años en el ámbito de la AGE podemos destacar:
  - Desarrollo de políticas de calidad: AEVAL (Disuelta RD769/2017 > SEFP)
  - Gobierno abierto: mejoras en la información y participación ciudadana
  - Nuevas normas: el pasado 2 de octubre de 2016 entraron en vigor la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP (LPAC) y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)
  - Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
  - CORA
  - Estatuto del directivo público en la AGE

## **2. LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO**

### CONCEPTO

- De acuerdo con Mark H. Moore, el **valor público** es la "**capacidad que tiene el Gobierno, sus instituciones y fundamentalmente los gerentes públicos (=dirección pública) para satisfacer los deseos o aspiraciones de los ciudadanos para el establecimiento de una sociedad bien ordenada en donde lo justo, eficiente y la rendición de cuentas de la empresa pública existan**".
- El concepto de valor público **provee** entonces **una medida** con la cual se puede evaluar el desarrollo de las políticas y las instituciones públicas, la forma en que toman las decisiones, distribuyen los recursos y seleccionan los sistemas adecuados para generar los bienes.
- Sin embargo, la importancia del valor público va más allá de su definición o de la utilidad que se le otorga como medida de evaluación. **El mérito sobre el valor público, se centra en la creación del mismo,** y es ahí donde radica la mayor polémica entre los estudiosos y gerentes públicos.

### LAS FUENTES DE VALOR PÚBLICO

- La valoración de la oferta pública por parte de los ciudadanos se realiza sobre la base de tres aspectos o fuentes de valor público:
  - **La provisión de los servicios** se valora por los ciudadanos en la misma medida en que valoran un servicio privado y en relación directa con los costos del servicio.

- **Los resultados o impactos:** están directamente ligados a los servicios, llegando en algunos casos a confundirse o traslaparse, sin embargo, deben medirse y manejarse de diferente manera.
- **La confianza, legitimidad y confidencia:** La confianza se convierte en la base de la relación entre ciudadanos y gobierno y esta puede ser determinada por tres posiciones generales:
  - “...por los niveles generales de confianza social y la propensión a confiar en las instituciones en general.
  - ...por la efectividad con la que se maneja la economía y se generan los servicios.
  - ...por la manera en que los políticos y las instituciones políticas se conducen”. (Kelly, 2002)
- Un aspecto relevante del valor público, y que además es una fuente de valor aunque independiente de las antes señaladas, es la **relación de valor público con otro tipo de valores** como la ética y aquellos ligados a las organizaciones públicas proveedoras de servicios, y en general con los relativos a las profesiones.

#### FACTORES DE GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO:

- Hasta aquí, podemos decir que **la creación de valor público se determina por dos factores fundamentales que son:**
  - **las necesidades** (bienes, servicios, preferencias) que los ciudadanos expresan a su gobierno y los recursos que le otorgan a este para que los resuelva; y,
  - **la forma** en que el gobierno selecciona y define cuales son los bienes que habrá de crear y cómo lo realizará, generando el mayor nivel de satisfacción en los ciudadanos.
- Elegir la mejor opción de políticas, es parte de los retos futuros en la creación de valor público que deben ser tomados en cuenta, tal como lo señalan Kelly y Muers: “El valor público puede generar nuevas **técnicas y aproximaciones** para **ayudar en la toma de decisiones** informada en cada ciclo del desarrollo de políticas: escuchando preferencias, análisis, valorando opciones de política, midiendo/monitoreando y evaluando”.
- Para lograrlo, Jackson señala que es necesario determinar si existe un espacio o **arquitectura gubernamental** con mejores condiciones para generar valor público, y cuál sería entonces el diseño más adecuado y qué incentivos deben ser tomados en cuenta por el sector público para que logre transformarse en una organización que agregue valor público.
- La generación de valor público requiere entonces de un **intercambio** constante de **información** entre los diferentes actores del sector público, de una construcción, modificación, corrección y adaptabilidad del sistema, bajo criterios de eficiencia y democracia, tal como lo señala Stoker, y que si bien son valores fundamentales, no son los únicos a considerar en la toma de decisiones.
- Saber cómo generar valor a través del mercado es más sencillo que saber cómo generar valor público ya que los precios sirven para comparar el grado de preferencia por un bien u otro. Sin embargo, en las organizaciones públicas las preferencias no son individuales sino colectivas, y tampoco existe un indicador como el precio. Por tanto, en las sociedades democráticas se decidirá si algo es valioso mediante el debate y la negociación política. En cualquier caso, se genera valor público a través de:
  - Respuestas a problemas relevantes para los beneficiarios y ciudadanos.
  - La apertura de nuevas oportunidades para generaciones actuales y/o futuras.
  - Procesos que constituyen comunidad, ciudadanía, democracia y capital social: deliberación, participación, etc.
  - Procesos públicos que demuestran el buen uso de recursos públicos.

### 3. GESTIÓN DE RIESGOS, ÉTICA Y RESPONSABILIDAD CORPORATIVA

#### 3.1. GESTION DE RIESGOS

##### CONCEPTO:

- Por "Gestión de Riesgos" se entiende en general: el proceso consistente en identificar acontecimientos posibles, cuya materialización afectará al logro de los objetivos y la aplicación de las medidas destinadas a reducir la probabilidad o el impacto de esos acontecimientos. Un factor fundamental para la Gestión de Riesgos es la eficacia de los controles institucionales internos.
- Entre las principales definiciones se pueden resaltar las del **Project Management Institute** (Duncan, 1996):
  - Es el proceso por el que los factores de riesgo se identifican sistemáticamente y se evalúan sus propiedades.
  - Es una metodología sistemática y formal que se concentra en identificar y controlar áreas de eventos que tienen la capacidad de provocar un cambio no deseado.
  - En el contexto de un proyecto, es el arte y ciencia de identificar, analizar y responder a los factores de riesgo a lo largo de la vida del proyecto y en el mejor cumplimiento de sus objetivos.

##### CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS

- Los objetivos se pueden clasificar en cuatro categorías:
  - Estrategia: Objetivos a alto nivel, alineados con la misión de la entidad y dándole apoyo.
  - Operaciones: Objetivos vinculados al uso eficaz y eficiente de recursos.
  - Información: Objetivos de fiabilidad de la información suministrada.
  - Cumplimiento: Objetivos relativos al cumplimiento de leyes y normas aplicables.

##### CONTENIDO GESTIÓN DE RIESGOS

- El proceso de la Gestión de Riesgos contempla genéricamente una serie de componentes, contenidos o fases que los actores sociales deben considerar en su aplicación y que son:
  - 1) La **toma de conciencia**, la sensibilización y la educación sobre el riesgo.
  - 2) El **análisis de los factores** y las condiciones de riesgo existentes en el entorno bajo consideración o que podrían existir con la promoción de nuevos esquemas, y la **construcción de escenarios de riesgo** de manera continua y dinámica.
  - 3) El **análisis** de los **procesos causales del riesgo** ya conocido y la identificación de los actores sociales responsables o que contribuyen a la construcción del riesgo.
  - 4) La **identificación de opciones de reducción del riesgo**, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles accesibles para la implementación de esquemas de reducción, y de otros factores o limitantes en cuanto a la implementación de soluciones.
  - 5) Un proceso de **toma de decisiones** sobre las **soluciones** más adecuadas en el contexto económico, social, cultural, y político imperante y la negociación de acuerdos con los actores involucrados.
  - 6) El **monitoreo permanente** del entorno y del **comportamiento** de los **factores de riesgo**

##### CAPACIDADES DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

- Dentro de las capacidades que nos entrega la Gestión de Riesgos, tenemos las siguientes:
  - 1) **Alinear el riesgo aceptado y la estrategia**: En su evaluación de alternativas estratégicas, la dirección considera el riesgo aceptado por la entidad, estableciendo los objetivos correspondientes y desarrollando mecanismos para gestionar los riesgos asociados.

- 2) **Mejorar las decisiones de respuesta a los riesgos:** La Gestión de Riesgos proporciona rigor para identificar los riesgos y seleccionar entre las posibles alternativas de respuesta a ellos: evitar, reducir, compartir o aceptar.
- 3) **Reducir las sorpresas y pérdidas operativas:** Las entidades consiguen mejorar su capacidad para identificar los eventos potenciales y establecer respuestas, reduciendo las sorpresas y los costos o pérdidas asociados.
- 4) **Identificar y gestionar la diversidad de riesgos para toda la entidad:** Cada entidad se enfrenta a múltiples riesgos que afectan a las distintas partes de la organización y la Gestión de Riesgos facilita respuestas eficaces e integradas a los impactos interrelacionados de dichos riesgos.
- 5) **Aprovechar las oportunidades:** Mediante la consideración de una amplia gama de potenciales eventos, la dirección está en posición de identificar y aprovechar las oportunidades de modo proactivo.
- 6) **Mejorar la dotación de capital:** La obtención de información sólida sobre el riesgo permite a la dirección evaluar eficazmente las necesidades globales de capital y mejorar su asignación.

### 3.2. ÉTICA EN EL SECTOR PÚBLICO

- La Administración Pública está tratando de integrar comportamientos morales dentro de sus estrategias de actuación, partiendo de que la condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones para con los ciudadanos, la Administración y las necesidades de servicio.

Así el Art.103 CE señala que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

- Con el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (actual texto refundido TREBEP 2015) por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, **fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta**. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.
- **Así el art.52** señala que los empleados públicos deberán **desempeñar con diligencia** las tareas que tengan asignadas y **velar por los intereses generales** con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y **deberán actuar con arreglo a los siguientes principios:** objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.
- **El art.53** recoge una serie de **principios éticos** que deben regir la conducta del empleado público (entre otros):
  - Abstenerse en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal
  - Evitar cualquier conflicto intereses con las obligaciones de su puesto público.
  - No acepta trato de favor o situación que implique privilegio
  - No influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa
  - Mantener la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo
- **El art.54** señala determinados principios de conducta.

### 3.3. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

- La Responsabilidad Social Corporativa se define como el compromiso voluntario de las empresas, incluidas las públicas, con el desarrollo de la sociedad y la preservación del medio ambiente, desde su composición social y un comportamiento responsable hacia las personas y grupos sociales con quienes interactúa. De este modo, se

persigue la mejora sustancial de la sociedad mediante la conjunción entre el crecimiento económico, la protección medioambiental y la cohesión social.

- Para que la información contable esté a la altura del compromiso social que van adquiriendo las empresas, deber ser capaz de reflejar su comportamiento. En este sentido, la transparencia de la actuación de las empresas y en la información clara, veraz y oportuna sobre la misma, se ha convertido en un factor relevante. Es por tanto fundamental, que las cuentas anuales sirvan no solo para reflejar la imagen fiel de su patrimonio, su situación financiera y sus resultados, sino también sus actuaciones en materia medioambiental y social.
- En relación con este tema, el Gobierno aprobó en 2008 la creación del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE).
- Más tarde, la Ley 2/2011 de Economía Sostenible facilitó que las entidades públicas empresariales adscritas a la AGE comenzaran a promover premisas de compromiso social, a revisar sus procesos para hacerlos más sostenibles e incorporar criterios responsables en sus procesos de contratación así como a elaborar informes de sostenibilidad y gobierno corporativo, entre otros.
- Por último, mencionar que muy recientemente se ha aprobado la Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora.

#### 4. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DIRECCIÓN DE PERSONAS Y EXCELENCIA OPERATIVA

##### 4.1. LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA EN EL CONTEXTO DEL SECTOR PÚBLICO

- El concepto de Dirección Estratégica, acuñado en el campo de la organización empresarial, puede definirse, siguiendo a Boleman y Phatak (1989), como aquel proceso que "...está preocupado por la determinación de la dirección futura de una organización y la implementación de decisiones que ayuden a alcanzar los objetivos a largo y corto plazo de la misma".
- El desarrollo de una dirección estratégica se identifica con un proceso secuencial en el que pueden distinguirse **tres grandes dimensiones**, siguiendo la terminación anglosajona establecida por Anthony y Young (1984):
  1. La planificación estratégica (strategic planning),
  2. La implementación de la estrategia (management control) y
  3. Las tareas de control (task control).

##### 1) PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA:

- Puede ser entendida como el proceso consistente en el análisis de los factores internos y externos de la organización para, en base a este análisis y a las previsiones de su evolución, fijar los objetivos que se deseen alcanzar así como las acciones estratégicas y tácticas necesarias para su consecución, siendo posible distinguir dentro del mismo una serie de **fases** que se derivan de su propia definición.
  - **Análisis de la situación interna y externa:** en la que la Administración Pública pondrá empeño en analizar el medio donde se desenvuelve.
  - **Fijación de los objetivos:** partiendo de unos objetivos globales delimitados por el cuerpo de gobierno, y que vienen determinados de forma política, éstos se concretarán posteriormente en políticas que deben desarrollarse por los distintos Departamentos.
  - **Cálculo de las previsiones.** a través de la elaboración del presupuesto por medio del cual se persigue la obtención de un determinado objetivo.
  - **Medida del desfase entre previsiones y objetivos.** En esta fase de la planificación se observen los desfases o "gaps" para introducir cuantos cambios y condicionamientos se estimen oportunos en los planes de acción que deberán desarrollarse para el cumplimiento de los objetivos planteados.

## 2) LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA (MANAGEMENT CONTROL)

- Podemos definir el management control con Glynn, (1987) como “...el medio por el cual una organización lleva a cabo sus objetivos de forma efectiva y eficiente”. En esta dimensión es donde se van a concretar los objetivos, estrategias y metas en planes de acción a realizar por cada departamento de la Administración pública en particular. Estos planes de acción conllevarán la asignación de recursos por programas, que serán expresados en los presupuestos.
- En cuanto a la **secuencia de operaciones** a desarrollar en esta dimensión, pueden enumerarse las siguientes:
  - **Generación y evaluación de planes de acción.** En la que las distintas unidades funcionales dentro de la Administración Pública definen, en detalle, los planes de acción necesarios para la consecución de los objetivos particulares que se establecieron en la planificación estratégica.
  - **Elaboración de programas.** que representan planes, normalmente a medio y largo plazo, en los que se detallan las actividades a desarrollar por un área de la organización, así como el consiguiente reparto de recursos necesarios para ejecutarlas.
  - **Elaboración de presupuestos.** El presupuesto supone la transformación de los programas a unidades monetarias, constituyéndose, de esta forma, en la siguiente fase de la implementación de la estrategia.

## 3) LAS TAREAS DE CONTROL (TASK CONTROL).

- Por último, el proceso se completa con el establecimiento de un sistema de control de gestión (task control). Como nos señalan Anthony y Young (1984: 4) “son procesos que se utilizan en las actividades diarias de la organización. Éstos consisten en reglas, procedimientos, formularios y otros métodos que gobiernan la ejecución de las tareas específicas. La tarea de control es el proceso de asegurar que las tareas específicas sean llevadas de forma efectiva y eficiente”.
- Sin embargo, y pese a la importancia atribuida a tal proceso, éste se muestra incipiente pues, en la mayoría de los casos, se limita al control del presupuesto por los órganos políticos.
- En cualquier caso, puede decirse que, **el sistema de control de gestión debería suponer para la Administración Pública, el seguimiento de las políticas y estrategias establecidas, así como el control de la eficacia, eficiencia y economía de las actividades de la organización.**
- En este contexto se hace imprescindible la obtención de información para la evaluación de los resultados obtenidos como consecuencia de la aplicación de las estrategias desarrolladas, para lo cual nos será necesario un sistema de medición y valoración de éstos. Una vez conocidos los resultados, éstos deberán confrontarse con los objetivos preestablecidos en orden al establecimiento de cuantas acciones correctoras se estimen convenientes para su consecución última.

## 4.2. DIRECCION DE PERSONAS

- La dirección estratégica de los recursos humanos es aquella rama de la dirección estratégica que centra su actividad en la gestión de los recursos humanos, con el objetivo de conseguir el mejor **alineamiento** posible **entre los objetivos particulares del personal y la estrategia y fines de la organización.**
- Los **elementos fundamentales** sobre los que una organización puede **actuar** para conseguir el mejor alineamiento posible entre los objetivos particulares del personal y la estrategia y fines de la organización son los siguientes:
  - Clima laboral.
  - Coaching:
  - Retribuciones.
  - Desarrollo de la carrera profesional.
  - Formación.



- En el ámbito público de la dirección de personas, está cobrando especial relevancia la **Evaluación del Desempeño**. En síntesis, se trata de un proceso sistemático y periódico de apreciación de la actuación del personal en el desarrollo de sus actividades o responsabilidades, así como de su contribución al cumplimiento de objetivos de su dirección general, que favorece:
  - El conocimiento que aquéllos tienen de cómo han de actuar y qué se espera de ellos.
  - La detección de las dificultades que se encuentran para realizar su trabajo.
  - El desarrollo de las capacidades adecuadas.
  - La comunicación entre jefes y colaboradores.

#### **4.3. LA EXCELENCIA OPERATIVA**

- La excelencia operativa puede definirse como la **superior calidad en la realización de las funciones de una organización**. Supone una estrategia de gestión orientada a optimizar los procesos operativos de la Administración, incrementar al máximo la productividad y, por consiguiente, la competitividad.
- El **Real Decreto 951/2005**, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado integra de forma coordinada y sinérgica seis programas para impulsar la mejora continua de los servicios públicos en la Administración General del Estado, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil.
  - **Análisis de la demanda y satisfacción de los usuarios:** programa orientado a la identificación de las expectativas y necesidades y a conocer la percepción de usuarios con respecto a los servicios prestados por las organizaciones.
  - **Cartas de Servicios:** Documentos que informan a los ciudadanos sobre los servicios de las organizaciones, sobre los derechos que les asisten y sobre los compromisos de calidad en su prestación.
  - **Quejas y sugerencias:** Mecanismos para la recogida y tramitación de las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios, así como de las iniciativas o propuestas para mejorar la calidad de los mismos.
  - **Evaluación de la calidad de las organizaciones:** Diagnóstico organizativo de la gestión y resultados de las organizaciones conforme a modelos de Excelencia.
  - **Reconocimiento:** Certificación por AEVAL del nivel de Excelencia de las Organizaciones y Los Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública.
  - **Observatorio de la calidad de los servicios públicos:** Análisis periódico y uniforme de la calidad de los servicios públicos y de la percepción ciudadana sobre los mismos.

#### MODELOS DE GESTIÓN DE CALIDAD Y EVALUACIÓN EXTERNA

- Entre los **modelos de gestión de calidad** que se emplean destacamos:
  - Normas ISO 9000 de gestión de calidad, implantándola en la empresa y no sólo en el producto
  - Modelo EFQM de excelencia, muy orientado a los resultados y al cliente
  - Modelo NQI de Canadá, muy orientado a la prevención.
  - Modelo EVAM (de evaluación, aprendizaje y mejora)
  - Modelo CAF de autoevaluación.
- Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 20 del Real Decreto 951/2005, la **evaluación externa**, conlleva la realización, por parte de las correspondientes **Inspecciones Generales de Servicios**, de la validación de las autoevaluaciones en curso o de la realización de evaluaciones conforme a un modelo de aprendizaje e innovación diseñado al efecto, a modo de autoevaluaciones asistidas.

## 5. LA GESTIÓN DEL CAMBIO.

### LA NECESIDAD DEL CAMBIO

- Los altos niveles de competencia, la internacionalización económica y la aparición de nuevas tecnologías son algunos de los muchos factores que han presionado el cambio en las organizaciones, sumiéndolas en un proceso de innovación constante. Esta situación afecta también a la Administración Pública.
- El cambio organizacional es aquella estrategia organizativa que hace referencia a la necesidad de un cambio. Esta necesidad se basa en la visión de la organización para que haya un mejor desempeño administrativo, social, técnico y de evaluación de mejoras. En este sentido **el cambio se facilita no se gestiona.**

### GESTIONAR EL CAMBIO

- De forma sintética, cualquier cambio organizacional debe respetar los siguientes pasos, de modo que el proceso sea ordenado y asumible:
  1. **Evaluación del entorno:** Identificar los cuatro factores del entorno que son los principales responsables de estimular el cambio organizacional:
    - los usuarios finales o clientes,
    - la tecnología,
    - los competidores, y
    - los trabajadores.Otros factores que podrían motivar que las organizaciones cambien son la globalización, los avances tecnológicos y las acciones de grupos de interés importantes, como serían los accionistas, las autoridades reguladoras, los sindicatos y los grupos de acción política.
  2. **Determinar la brecha de desempeño:** Una brecha de desempeño se refiere a la distancia que separa lo que la organización está haciendo de lo que quiere hacer. El cambio debe plantearse cuando dicha brecha tiene la suficiente entidad como, por un lado, ser una amenaza para la organización y, por otro, suponer un aliciente para el cambio.
  3. **Diagnóstico de los problemas de la organización:** A fin de identificar la naturaleza y el grado de los problemas para obtener conocimiento de las razones que explican las brechas del desempeño antes de tomar medidas.
  4. **Liderar el cambio.** Hay que distinguir entre el líder del cambio, que impulsa, exige y autoriza el cambio, y los agentes del cambio, que son las personas que asumirán el papel directo de llevar a cabo el cambio en la organización.
  5. **Articular y comunicar una visión del futuro:** Mientras los líderes no hayan formulado una visión clara y convencida a otros de que se unan a ellos para dedicarse a esa visión, no podrán generar el entusiasmo ni los recursos que se necesitan para un cambio cultural de gran escala.
  6. **Desarrollar un plan de acción**
  7. **Anticipar y reducir la resistencia.** Si no está clara la razón por la que se desea cambiar una situación, el cambio nunca tendrá lugar. Es fundamental dar respuesta a esa resistencia explicando en detalle la lógica que existe detrás del cambio a realizar, por ello es importante utilizar técnicas estructuradas de análisis de la situación actual y de las oportunidades y amenazas que se aproximan. El objetivo final de esta etapa es crear una visión conocida y compartida por todas las personas que integran la organización.
  8. **Monitorización del cambio:** A medida que se desarrolla el proceso del cambio, los administradores deben monitorizar las reacciones de los empleados y también los resultados.

## 6. MARKETING PÚBLICO

### EL MARKETING Y EL MARKETING PÚBLICO:

- De acuerdo con la AMA (*American Marketing Association*), se entiende por marketing a la actividad, conjunto de instituciones y procesos para crear, comunicar, entregar e intercambiar ofertas que tienen valor para los consumidores, clientes, socios y la sociedad en su conjunto.
- En coherencia con esta definición, el Marketing Público puede definirse como el **conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio que llevan a cabo los organismos públicos en orden a satisfacer necesidades sociales, especialmente en lo referente a los Servicios Públicos que presta la Administración del Estado**. El Marketing de los Servicios Públicos pretende, por lo tanto, facilitar el acceso a dichos servicios a la ciudadanía, satisfaciendo sus necesidades sociales de una manera eficaz, eficiente y transparente, con las únicas limitaciones del presupuesto económico disponible.
- Estudiar la actuación del Sector Público como proveedor de productos y, fundamentalmente, servicios, debe tener siempre presente el rasgo diferenciador que supone la multiplicidad de actores que intervienen en el mismo:
  - Empresas productoras públicas de bienes.
  - Empresas proveedoras de servicios públicos.
  - Servicios de la Administración, que pueden ser servicios reglamentarios, servicios comunitarios, servicios de prestación directa al público o servicios de fomento que impulsan la actividad económica y social.
- Las diferencias existentes entre el Sector Público y el sector privado hacen que la aplicación práctica del enfoque de marketing en la gestión de las corporaciones públicas sea difícil.

### DOS APROXIMACIONES AL MARKETING PÚBLICO:

- Para comprender mejor la relación entre el sector público y el marketing, es necesario determinar las dos orientaciones posibles que este último puede presentar:
  - **Aproximación normativa o descendente.** Bajo este enfoque, el marketing no entra en consideración hasta que han sido tomadas las decisiones políticas y se han establecido los cauces normativos para su aplicación. Por lo tanto, queda limitado a un plano meramente técnico, en el que se aprovechan algunas técnicas comerciales para la explicación al público de temas concretos.

Los canales para comunicar bajo esta óptica son los tradicionales: prensa (incluida la digital), radio o TV.

- **Aproximación evolutiva o ascendente.** Bajo este enfoque el ciudadano deja de ser considerado como un mero administrado, y adquiere el papel de un participante más en el proceso de toma de decisiones. En este caso el marketing toma una especial relevancia, ya que se convierte en el elemento de comunicación entre los poderes públicos y la ciudadanía, por lo que queda imbricado con el proceso de toma de decisiones desde el principio.

Los canales en los que se establece son muy variados cobrando especial importancia las redes sociales.

### EFFECTOS:

- Los **efectos principales** de una política que implemente correctamente el marketing público son los siguientes:
  - Mejora en la eficiencia de la Administración, ya que sus esfuerzos se centran en necesidades reales de la sociedad, conocidas de antemano, por lo que la posibilidad de fracaso de las políticas públicas se reduce considerablemente.
  - Unido a la anterior, reducción de costes.
  - Aumento en la utilización de los servicios públicos, con la consiguiente mejora en su financiación.
  - Mayor satisfacción por parte de la ciudadanía, ya que ve cumplidas sus necesidades en mayor grado.

## BLOQUE IV. TEMA 15.

1. LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PÚBLICO.
2. ELECCIÓN SOCIAL Y PREFERENCIAS INDIVIDUALES.
3. EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO. BUROCRACIA Y GRUPOS DE INTERÉS.
4. LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO. PRODUCCIÓN PÚBLICA Y PRODUCCIÓN PRIVADA.
5. SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS.
6. COSTE, BENEFICIOS Y REGLAS DE DECISIÓN.

### 1. LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PÚBLICO.

#### 1.1. CONCEPTO

La toma de decisiones en el Sector Público es un **proceso complejo** por los siguientes motivos:

1. Multiplicidad de actores y de intereses públicos.
2. Importantes limitaciones.
3. Trascendencia de las resoluciones adoptadas.
4. No sólo debe considerarse la rentabilidad económica.

#### 1.2. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

En la definición del proceso de toma de decisiones existen varias teorías y enfoques diferentes, entre las cuales destacamos la enunciada por **Eugene Bardach** quien afirma que: todo proceso de toma de decisión en el sector público debe realizarse mediante un **proceso estructurado**, que ha de incluir al menos los siguientes **aspectos fundamentales**:

1. **Definición del problema:** De una forma clara, objetiva y sin ningún tipo de ambigüedad en el lenguaje, que presuponga que va a ser entendido de una forma determinada.
2. **Obtención de información:** La información es necesaria para :
  - evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir.
  - evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar.
  - evaluar las políticas que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento.
3. **Construcción de alternativas:** Siendo necesario distinguir entre una alternativa "básica" y sus "variantes".
4. **Selección de criterios:** Se utilizan para juzgar los resultados asociados a cada una de las alternativas.
  - El criterio más importante es que el resultado proyectado resuelva el problema en un grado aceptable.
  - Otros criterios fundamentales, asociados a la toma de decisiones en el sector público son: eficiencia, legalidad; aceptabilidad política, solidez o perfectibilidad.
5. **Proyección de los resultados:** Paso especialmente complejo y delicado, ya que es muy difícil saber de antemano qué efectos reales tendrá una política determinada antes de su implantación.
6. **Confrontación de costos y beneficios** de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público.
7. **Toma de decisión:** Si se han realizado bien las etapas anteriores, el paso de toma de decisión debería ser el más sencillo de todos.
8. **Comunicación:** Debe ser definido de antemano cómo se va a realizar esa comunicación.

## 2. ELECCIÓN SOCIAL Y PREFERENCIAS INDIVIDUALES

### 2.1. TEORÍA DE LA UNANIMIDAD

- Para Wicksel, la regla de la unanimidad es la única válida para fijar un nivel óptimo-paretiano de consumo de bienes públicos y su correspondiente fórmula impositiva de financiación.

Esta regla presenta los siguientes inconvenientes que hacen difícil su aplicación práctica:

1. Excesiva pérdida de tiempo en la negociación.
  2. Se estimulan conductas estratégicas de los votantes, que pueden llevar a la adopción de una medida por unanimidad sin que suponga un óptimo paretiano.
  3. Esta regla es inaplicable si el número de votantes es elevado.
  4. La regla prima sobremanera a las minorías. Es lo que Baumol denominó "Tiranía de la minoría").
- Debido a estos problemas WICKSELL propuso que las decisiones se tomaran por mayoría de 5/6 (o regla de la unanimidad relativa) admitiendo que en este caso la mayoría podrían imponer su elección a la minoría (dictadura de la mayoría).

### 2.2. REQUISITOS DE LAS REGLAS DE ELECCIÓN COLECTIVA

TEOREMA DE IMPOSIBILIDAD DE ARROW

- **Arrow demostró que bajo condiciones muy razonables y plausibles, no existe una función o regla de elección social compatible con las mismas.** Las condiciones consideradas por Arrow sobre las preferencias son las siguientes:
  1. **Ausencia de dictadores**
  2. **Dominio no restringido.** La regla de elección debe ser aplicable a cualquier situación posible.
  3. **Racionalidad** o transitividad de la Regla de elección social
  4. **Óptimo Paretiano débil**
  5. **Independencia de las alternativas irrelevantes**

LA REGLA DE LA MAYORÍA SIMPLE

- La regla de la mayoría simple, según la cual **la alternativa vencedora será aquella que obtenga más votos que cualquier otra alternativa**, sin que haga falta que ese número de votos supere al de las restantes alternativas consideradas conjuntamente. La ganancia en términos de coste de oportunidad del tiempo necesario para la adopción de decisiones ha motivado que esta regla sea la más usada en los procesos de decisión democrática. Según el profesor Bruno S. Frey, la regla de la mayoría simple presenta **tres grandes ventajas**:
  1. Equidad absoluta en cuanto al poder de decisión de los diferentes individuos,
  2. La sencillez operativa del sistema evita que cualquier tipo de problemas en su conocimiento e interpretación.
  3. En caso de que haya dos alternativas, los costes de organización y funcionamiento del sistema son mínimos.
- Pero también tiene **desventajas**, como:
  1. Los resultados pueden ser inconsistentes, como consecuencia del fenómeno de las mayorías cíclicas.
  2. Las preferencias de los votantes se recogen exclusivamente desde un enfoque ordinal, no permite tener en cuenta la intensidad de las preferencias de los votantes.
  3. Una situación de Statu Quo en la que la una mayoría estable explote continuamente a las minorías.
  4. Existen pocos incentivos para que el votante trate de obtener información más completa y exacta posible sobre la cuestión a debatir, e incluso para que no opte por abstenerse.

5. Las votaciones estratégicas pueden tener una influencia positiva sobre el proceso de votación.
6. La manipulación de los procesos de votación puede existir. La selección, formulación y presentación de las alternativas a elegir es de gran importancia para el resultado final de la votación.

#### LA REGLA DE LA MAYORÍA REFORZADA

- Existen diversas formas de **mayoría cualificada**, aunque las más habituales son las dos siguientes:
  1. **Porcentaje mínimo de votos**: se puede requerir un porcentaje mínimo para poder tomar una decisión sensible, por ejemplo: dos tercios, tres quintos o cuatro séptimos de los votos. La mayoría absoluta, en este sentido, sería un tipo de mayoría cualificada. Las mayorías cualificadas que sean superiores a las absolutas se denominan reforzadas.
  2. **Mínimo de votos emitidos**: en este caso las abstenciones no son neutras, sino que impiden que la decisión se apruebe.

### 3. EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO. BUROCRACIA Y GRUPOS DE INTERÉS

#### **Democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad.**

- En sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes.
- En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

#### 3.1. **ESTRUCTURAS DEMOCRÁTICAS**

- En cuanto a las estructuras democráticas, podemos distinguir las siguientes:
  1. Hay **democracia indirecta o representativa** cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes.
  2. Hay **democracia participativa** cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios consultivos.
  3. Hay **democracia directa** cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo, mediante plebiscitos vinculantes, elecciones primarias, facilitación de la iniciativa legislativa popular y votación popular de leyes, concepto que incluye la democracia líquida.

Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios en algunos sistemas políticos, aunque siempre suele haber un mayor peso de una de las tres formas en un sistema político concreto.

- Algunos autores también distinguen una tercera categoría intermedia, la **democracia semidirecta**, en la que el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de:
  - Referéndum.
  - Plebiscito.
  - Iniciativa popular.
  - Destitución popular, revocación de mandato o *recall*.
- Recientemente ha surgido una nueva corriente denominada **democracia líquida**, en la que el ciudadano puede optar por delegar su voto en un representante o bien participar en todas las decisiones de gobierno a través del voto por internet.

### 3.2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

- La reflexión de los distintos autores que, desde un enfoque de la teoría económica ortodoxa, se han ocupado del comportamiento del sector público, se fundamenta en suponer que los agentes que influyen en la actividad del sector estatal se mueven por **criterios de optimización**, no muy diferentes a los que guían la conducta de consumidores o empresarios. Es decir, se considera que votantes, representantes políticos, grupos de presión o funcionarios que administran la acción pública se mueven con el objetivo de satisfacer sus intereses, sometidos a aquellas restricciones que su posición en el proceso les impone.
- Fijándonos en la acción de un **gobierno, se entiende que éste solo buscará maximizar el bienestar social si esto le resulta conveniente para sus fines**. Downs fija para explicarlo **dos contextos hipotéticos** para examinar la naturaleza de las decisiones de votantes y de los políticos:
  1. En el primer contexto: **los ciudadanos y el gobierno tienen una información perfecta**, los primeros sobre lo que hará el segundo, y éste sobre lo que quieren los primeros. En este contexto **cada ciudadano vota pensando de manera racional**, es decir, pensando en su propio beneficio, fijando como referencia en la evaluación “la conducta real del partido en el poder. Sin embargo, el autor también explica que este modelo de información completa no existe y que en realidad nunca tenemos información perfecta.
  2. En el segundo contexto: predomina la **incertidumbre de los ciudadanos a la hora de elegir sus gobernantes**, por la falta de información, por lo tanto su “decisión de voto se oscurece por falta de conocimiento”. Debido a esto aparecen unos individuos que cumplen la función de **persuadir** a los electores en su decisión, para así llenar el vacío que deja la falta de información. En este caso surge un instrumento que facilita la elección: **las ideologías**, que aparecen como sustituto a la falta de oferta en información.

#### 3.2.1. LOS VOTANTES:

- En relación a los votantes, para explicar su comportamiento en relación a la participación electoral, este economista considera que la acción del votante dependerá de las siguientes variables:
  - de la probabilidad de que su comportamiento afecte al resultado de la elección,
  - de los beneficios que le reporte el hecho de que gane el grupo político que prefiere
  - de los costes que le imponga acudir a las urnas (en términos de las actividades a que debe renunciar para ejercer el voto)
  - los beneficios que le produzca el mero hecho de participar en el proceso electoral, en términos de propia satisfacción o de su entorno.
- De esta formulación obtiene Downs algunas conclusiones:
  - si el participante estima que su participación puede ser decisiva, será más fácil su afluencia a las urnas
  - los costes de ir a votar explicarían las diferencias que se observan cuando la jornada electoral se celebra en días laborables o festivos, o de la influencia de factores meteorológicos.
  - Por último, la variable beneficios servirían para entender determinadas conductas como las de apostar al equipo ganador y sentirse así parte de la victoria colectiva.

#### 3.2.2. LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS:

- Así mismo, el autor explica que tanto en un sistema democrático tanto bipartidista como multipartidista, las acciones de gobierno no pueden variar demasiado en su contenido: **tanto los gobernantes como los opositores terminarán llevando a cabo políticas similares**, a fin de obtener el máximo número de votos. Entre las conclusiones que obtenemos de esto:
  - En países con tendencia al bipartidismo, ambos grupos tenderán a ocupar el centro político, de tal modo que sus ofertas electorales serán bastante similares.

- En aquellos regímenes políticos cuyo sistema electoral sea proporcional, en alguna de sus modalidades, y el resultado sea de tendencia al multipartidismo, se generan soluciones inestables, pues la tendencia de los grupos mayoritarios hacia el centro político se ve compensada por la entrada de competidores potenciales en los respectivos extremos.
- La tendencia hacia el centro político se ve reforzada con el argumento de que cada partido tenderá a ocupar los espacios próximos, confiando en que mantendrá cierto apoyo de su electorado tradicional. Para ello deberá adoptar decisiones que, si bien le pueden restar apoyo en su electorado básico, es posible que dicha pérdida de confianza no sea inmediata, e incluso que no llegue a darse nunca si las alternativas no son satisfactorias.
- El mismo objetivo de hacer máximo el número de votos recibidos explica, también, que los dirigentes políticos traten de distribuir los costes de la decisión de tal modo que ningún colectivo se vea especialmente perjudicado, mientras que los beneficios suelen dirigirse a grupos singulares de votantes, cuya movilización a favor de los candidatos del partido se considera necesaria para la victoria electoral. Por último señalar que este comportamiento explica que los políticos tiendan a sobrevalorar los beneficios derivados de una acción determinada y a subestimar sus costes, al menos en la presentación de la acción del gobierno a los ciudadanos.

### 3.2.3. BUROCRACIA

- De acuerdo al análisis sociológico de Max Weber, es una forma de organización y administración más **racional** que las alternativas, que se caracterizan como sistemas basados en aproximaciones "carismáticas" o "tradicionales".

Weber definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones. Así mismo sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

- Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
  - Carácter formal de las comunicaciones.
  - Racionalidad en la división del trabajo.
  - Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
  - Jerarquía bien establecida de la autoridad.
  - Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
  - Competencia técnica y meritocrática.
  - Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
  - Profesionalización de los participantes.
  - Completa previsibilidad del funcionamiento.
- Otra aproximación distinta a la visión estática de Max Weber, la obtenemos de Niskanen, quien hace un análisis del comportamiento de los funcionarios como proveedores de bienes y servicios de la actividad pública. Éste formula su modelo distinguiendo entre el burócrata y la agencia que le entrega los fondos para su labor, ya sea esta el Parlamento o el responsable político de un órgano de la Administración.

El análisis de Niskanen considera que existe una diferencia entre la información disponible para la agencia y para el funcionario:

- la agencia sólo observa el nivel de servicio público suministrado y asigna el presupuesto considerando que existe una relación entre éste y la calidad del servicio prestado, pero desconoce el coste de entregar las distintas unidades de bienes o servicios públicos.



- El funcionario, por su parte, sí que conoce el coste de suministrarlas y además, como vimos anteriormente, tiene sus propios intereses en el proceso. Entre otros, desea hacer máximo el presupuesto de que dispone, pues la cantidad de fondos que administra influye en la importancia de la organización burocrática o incluso de su autoestima.
- Entre las conclusiones que extrae Niskanen, se encuentran:
  - Dicho comportamiento de los funcionarios se constituye como una de las teorías del aumento del gasto público.
  - Al no poder comprobar la agencia el coste real de suministrar distintas unidades de servicios públicos, puede considerar que aquellas unidades de gasto que no agotan el presupuesto que se les atribuye, estuvieran en realidad, recibiendo fondos excesivos.
  - La ausencia de precios en el sistema de decisión pública dificulta la medición de la eficiencia de la actuación de los funcionarios.

#### 3.2.4. GRUPOS DE INTERÉS

- Tradicionalmente se ha considerado, según la teoría de los grupos de presión, que en las sociedades occidentales la población tiende a organizarse en torno a la existencia de grupos de presión; los ciudadanos se agrupan en grupos de presión intermedios con indudable influencia y poder en el diseño y ejecución de la actividad financiera del Sector Público. No obstante, diversos autores cuestionan la capacidad espontánea de la sociedad en constituirse en grupos organizados capaces de ejercer su influencia en el ámbito político de una forma sostenida en el tiempo.
- Entre los medios de que disponen los grupos de presión para condicionar la acción del sector público pueden destacarse los siguientes:
  - la entrega de fondos para contribuir a la elección de aquellos candidatos que puedan defender sus intereses
  - la existencia de deficiencias en la información disponible por el sector público, antes de llevar a cabo una decisión, que pueden llevarle a consultar a los sectores más interesados en la adopción de determinadas normas, o en la puesta en marcha de determinadas medidas de política económica.
  - La posibilidad de suministrar información a los votantes. Ya que los grupos de presión pueden reducir los costes en que incurre el ciudadano para informarse sobre las consecuencias de la acción de gobierno.

### 4. LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO. PRODUCCIÓN PÚBLICA Y PRODUCCIÓN PRIVADA.

- Cuando se refiere al funcionamiento de las organizaciones, el término eficiencia se suele definir como la **relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo**. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos.

#### 4.1. EFICIENCIA ECONÓMICA

- El **Art. 31.2 de la Constitución Española** establece que: "el gasto público realizara una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía", lo cual da una idea de la importancia fundamental que otorga nuestro sistema jurídico a la eficiencia en el gasto público.
- La **eficiencia económica** a la que hace referencia el art. 31.2 tiene varios aspectos fundamentales a considerar:
  - **Eficiencia asignativa**: Se produce cuando los artículos son adecuados para la gente adecuada al precio adecuado.

- **Eficiencia productiva:** Se produce cuando la economía está utilizando todos sus recursos de manera eficiente, produciendo el máximo de producción con el mínimo de recursos.
- La eficiencia económica debe conjugar, por un lado, un sistema recaudatorio eficaz y, por otro, una asignación eficiente del gasto. Aspecto en el que el Fondo Monetario Internacional se ha pronunciado en diversas ocasiones.

#### **4.2. LOS BIENES PRIVADOS Y PÚBLICOS**

- Un **bien privado** es un tipo particular de bien económico con estas propiedades:
  - **Principio de rivalidad.** Cuando el consumo por un consumidor impide o reduce la disponibilidad de consumo para otros.
  - **Principio de exclusión.** Es posible impedirle a consumidores su consumo de acuerdo a algún criterio (general pero no exclusivamente, el pago por el uso o consumo).
- Por el contrario, un **bien público** es un bien que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no substraer del uso por otros.
- Las características principales de los bienes producidos por el sector público son precisamente los contrarios a los indicados para los bienes producidos por el sector privado, ya que:
  1. Respecto al **principio de rivalidad:** En los casos de producción pública, el consumo que un individuo realiza de ese bien no impide ni reduce la cantidad disponible para el consumo de otras personas. Por tanto, de manera simultánea o no, varios individuos pueden consumir las mismas unidades del bien sin que se resienta el consumo de los otros.
  2. **Respecto al principio de exclusión:** La baja capacidad de exclusión de los bienes de producción pública implica que es imposible – o muy difícil – prohibir el consumo de un bien a otros individuos.
- Sin embargo, existen otros servicios públicos que no responden a los dos principios antes indicados. Son los casos en los que el sector público presta servicios privados. En la mayoría de estas áreas, la producción estatal coexiste con la privada; dichas áreas son: servicio postal; electricidad; transportes; seguros; banca y crédito; y gestión de la tierra y de los recursos naturales.

#### **4.3. LA EFICIENCIA Y LA PRODUCCIÓN DE BIENES PRIVADOS Y PÚBLICOS:**

- En el análisis microeconómico tradicional, la cuestión de qué cantidad de bien privado debe fabricarse y a qué precio se resuelve a través del mecanismo de mercado, de tal modo que la cantidad y el precio obtenidos en el punto de equilibrio representan un resultado que tiene las características de óptimo de Pareto.
- En el caso de los bienes públicos puros, no puede existir un mercado, de ahí que sea el sector público el encargado de su provisión. Para analizar las condiciones de eficiencia es necesario atender a un mecanismo hipotético que cumpla las funciones del mercado, siendo los resultados obtenidos mediante este modelo, similares a otros modelos de asignación más complejos como el de Samuelson.
  - Así, para los bienes privados el mecanismo del mercado genera dos condiciones que caracterizan la eficiencia económica de esos bienes:
    - Que el precio pagado por cada consumidor sea igual al precio de equilibrio en el mercado, y por tanto al coste marginal.
    - Y que el precio de equilibrio sea igual a la suma de cantidades demandadas por los distintos consumidores.
  - Es importante destacar que del análisis deriva que para los bienes públicos puros, las condiciones de asignación **se invierten** con respecto a las de los bienes privados. Ya que la demanda total de los bienes públicos se caracteriza porque se obtiene sumando, para cada cantidad posible, los precios que están dispuestos a pagar los demandantes, de tal modo que:

- el precio de equilibrio es igual a la suma de los precios, y simultáneamente, al coste marginal de producción.
  - Y la cantidad de equilibrio es la misma para los distintos individuos que demandan el bien público.
- Entre las conclusiones que obtenemos destacan, la complejidad en la utilización del criterio de la eficiencia para evaluar la producción de bienes públicos debido a dos cuestiones fundamentales:
    1. Su utilización depende de el conocimiento de las preferencias de los consumidores, o lo que es lo mismo, cuánto están dispuestos a pagar por el bien público.
    2. La condición de equilibrio no significa que la financiación de los bienes públicos deba realizarse como sugieren dichas condiciones de eficiencia económica, que no necesariamente serían conformes al principio de equidad, o lo que es lo mismo, supondría implícitamente a renunciar a cualquier finalidad redistributiva en la acción pública.

#### 4.4. LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA

- La colaboración público – privada ha surgido un fuerte incremento en los últimos años, marcados por una fuerte crisis económica que ha supuesto una enorme mengua de los recursos públicos. Por otro lado, este contexto económico no ha supuesto una disminución de las necesidades de la sociedad, que en algunos aspectos han experimentado un fuerte incremento en la demanda.
- En este contexto, las alternativas habituales siempre han sido incrementar los recursos públicos elevando los distintos tributos y, por otro lado, reducir los servicios públicos. Sin embargo, en algunos ámbitos de acción de la Administración Pública surge como alternativa la colaboración público – privada.
- Los **ámbitos de la Administración** en los que se da este tipo de colaboración con más frecuencia son los siguientes:
  1. **Colaboración privada en el ejercicio de funciones de autoridad.**
  2. **Colaboración privada en la prestación de servicios de la Administración.** Esta colaboración suele tener el límite en aquellas funciones que necesariamente deba desarrollar el personal público. Normalmente se establece a través de contratos de servicio, aunque existen otras formas como los convenios de colaboración.
  3. **Colaboración privada en el desarrollo de infraestructuras públicas.** Se establece de diversas formas. Cuando se trata de desarrollar infraestructuras complejas cuya explotación exija la intervención de ambos sectores, pueden constituirse consorcios, fundaciones públicas o sociedades anónimas con participación pública. En caso de que dicha colaboración sea menos duradera, se puede articular a través de contratos públicos, convenios, encomiendas, etc.

### 5. SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS.

- El debate sobre la forma de seleccionar proyectos por parte de los Gobiernos es antiguo. En esencia, se trata de establecer las normas que deben regir las decisiones que se plasman en los Presupuestos, normalmente anuales, que determinan la acción social y económica de los distintos Estados.
- La **evaluación de proyectos** de Gasto Público, al igual que otras cuestiones que se presentan en la economía de asignación, implica la determinación de las formas en que se puede llevar a cabo el uso más eficiente de los recursos escasos. En su forma más simple, la cuestión se reduce a determinar la composición de un presupuesto de una dimensión dada o como asignar un total de fondos también dados entre dos proyectos alternativos.
- Actualmente, los **sistemas** más desarrollados **de selección de proyectos**, a nivel de Estado, son el Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En el tema 2 del bloque 8 se hace un análisis más extenso las técnicas más relevantes de presupuestación a nivel general, y se matiza que no todas son frecuentes en el sector público. En este tema, el enfoque se centra en la **selección de proyectos de gastos** por parte del sector público y, por tanto, en las técnicas presupuestarias a nivel de Estado más extendidas actualmente en las economías modernas: presupuesto por programas o PPBS y, aún en proceso de implantación, el presupuesto por resultados.

### 5.1. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

- Más conocido por las siglas PPBS (*Planning, Programming, Budgeting and System*), el presupuesto por programas supuso una ruptura con la concepción tradicional del presupuesto público.
- Para su **elaboración** se parte de los **grandes objetivos** o **metas generales** que el Estado pretende alcanzar, y por desagregación y concreciones sucesivas se llega hasta los objetivos de las unidades básicas de asignación presupuestaria (los programas). **Programa** es un conjunto organizado de medios para conseguir un fin. El análisis **coste-beneficio** o **coste-utilidad** es básico a la hora de seleccionar el programa más idóneo, que es aquel que permite alcanzar un objetivo deseado con un coste mínimo o, equivalentemente, que con unos medios dados hace máximo el objetivo perseguido.
- El PPBS es una técnica que permite integrar la **presupuestación** y la **planificación**. El presupuesto por programas anual viene a ser el plan operativo o concreción anual del plan económico a medio y a largo plazo, de carácter plurianual. De la ejecución y control del presupuesto anual se deducen normalmente conclusiones o enseñanzas útiles para revisar las previsiones y prescripciones del plan a medio y a largo plazo, cuando ello resulta procedente.

### 5.2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

- El objetivo de un Presupuesto por Resultados es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la **información de desempeño** para la toma de decisiones presupuestarias.
- De este modo, a través de distintas técnicas, se busca integrar la **información de desempeño** al proceso presupuestario, **relacionando asignación de recursos con resultados medibles**, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos sobre la base de insumos (personal, bienes y servicios por ejemplo).
- La información de desempeño incluye tanto instrumentos de seguimiento como la evaluación de programas y políticas públicas con metodologías más complejas. Las fuentes de información y las metodologías para obtenerla varían entre los países. En los que aplican enfoques de **Presupuesto por Resultados** se han desarrollado **dos categorías de instrumentos para la obtención de información sobre desempeño**:
  1. Por una parte, los **sistemas de seguimiento de los resultados**, basados en mediciones cuantitativas del desempeño (indicadores de eficacia, calidad de servicio, eficiencia y ejecución presupuestaria); y, por otra,
  2. los **sistemas de evaluación de programas e instituciones públicas**.

La diferencia fundamental entre ambos tipos de instrumentos es que mientras los sistemas de seguimiento sólo se centran en los resultados, principalmente a nivel de productos, las evaluaciones entregan además resultados de impacto de los programas en los beneficiarios y profundizan en las causas que explican esos resultados, analizando los procesos de producción, la organización y el diseño de las distintas iniciativas.
- Aun cuando no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, la literatura reciente coincide en el establecimiento de determinados **requisitos esenciales** para su implementación, entre los que destacan:
  1. **Información respecto de objetivos y resultados de desempeño** de las instituciones públicas y sus programas: Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
  2. **Un proceso de formulación del Presupuesto** que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación, mencionado como primer requisito.

---

Podemos referirnos al art. 35 de la Ley47/2003 General Presupuestaria para indicar que, en España (donde el PPBS se implantó a finales de los 80) la comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se puede efectuar función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables y, en caso contrario la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta. En todo caso, también se puede completar el tema 2 del bloque 8 con esta técnica más recientes del presupuesto por resultados

3. **Mecanismos que incentiven** a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la **consecución** de ciertos **resultados**. Entre los distintos tipos de incentivos pueden mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.
4. Cierta nivel de **flexibilidad presupuestaria** que permita a los gerentes gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros.

## 6. COSTE, BENEFICIOS Y REGLAS DE DECISIÓN

### 6.1. EL ANÁLISIS DEL COSTE-BENEFICIO

- El análisis de coste-beneficio es un término que se refiere tanto a
  1. Una disciplina formal (técnica) a utilizarse para evaluar, o ayudar a evaluar, en el caso de un proyecto o propuesta, que en sí es un proceso conocido como evaluación de proyectos; o
  2. Un planteamiento informal para tomar decisiones de algún tipo, por naturaleza inherente a toda acción humana.

Bajo ambas definiciones, el proceso involucra un peso total de los gastos previstos en contra del total de los beneficios previstos de una o más acciones con el fin de seleccionar la mejor opción o la más rentable.

- El análisis de coste-beneficio es una técnica importante dentro del ámbito de la teoría de la decisión. Pretende determinar la conveniencia de proyecto mediante la enumeración y valoración posterior en términos monetarios de todos los costos y beneficios derivados directa e indirectamente de dicho proyecto. Con este análisis se pueden comparar proyectos diferentes o estudiar formas alternativas de alcanzar los objetivos de un programa.
- La metodología del ACB intenta evaluar monetariamente las corrientes de beneficios y costes que se asocian a cada una de las alternativas estudiadas. Ambas corrientes se producen a lo largo del tiempo y se han de expresar en un valor actual por medio de un tipo de descuento.

Una vez alcanzada esta etapa se necesita alguna regla de decisión para elegir la alternativa más eficiente, teniendo en cuenta, posiblemente, los riesgos e incertidumbres que acompañan a los proyectos y sus efectos distributivos.

- La enumeración de las **etapas tipo** en un análisis coste beneficio es:
  1. Definición de los objetivos a alcanzar.
  2. Estudio de los métodos alternativos de alcanzar tales objetivos.
  3. Enumeración, definición y medida de los costes y beneficios sociales, no sólo los financieros.
  4. Elección de la tasa social de descuento.
  5. Estimación de los efectos del riesgo y de la incertidumbre.
  6. Consideración de los efectos distributivos de los proyectos.
  7. Presentación sistematizada a quien deba tomar la decisión de los resultados de las diversas partes del análisis y de la regla de decisión usada.

### 6.2. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES:

- Existe un cierto consenso en que dicho proceso debe realizarse siguiendo los siguientes pasos:
  1. **Crear las condiciones necesarias:** Es necesario determinar qué personas deben participar en el proceso de decisión. Las personas que formen parte del grupo de trabajo deben poseer los conocimientos técnicos necesarios para garantizar un enfoque objetivo y deben ser suficientemente representativos en el seno de la organización.

2. **Plantear el tema en cuestión:** Determinar con precisión la cuestión que se plantea para asegurar la eficacia de su resolución.
3. **Generar alternativas.:** Es necesario disponer de diversas opciones, entendidas como formas de actuar alternativas para resolver las cuestiones. Entre las técnicas más habituales:
  - Tormenta de ideas
  - Diálogo productivo.
4. **Evaluar las alternativas:** Dichas alternativas deben evaluarse de la forma más objetiva posible. Para ello, es necesario ponderarlas de acuerdo con variables establecidas de antemano, como puede ser el coste previsto, el tiempo de desarrollo, el beneficio esperado, los riesgos inherentes, etc. Para la evaluación de las alternativas existen herramientas muy útiles, como puede ser:
  - **Matriz de prioridades:** consiste en valorar numéricamente cada una de las variables a analizar, de modo que se deberá decidir entre las que obtengan una puntuación mayor.
  - **El árbol de decisiones:** es una representación gráfica en la que se representan las consecuencias de cada una de las decisiones que deben tomarse

De cara a una **mejor valoración de los mismos**, es importante distinguir entre:

- **Beneficios y costes primarios directos:** Son aquellos que afluyen directamente a los usuarios del proyecto objeto de análisis (aumentos en la producción, en los costes...).
  - **Beneficios y costes primarios indirectos:** Son provocados por los efectos externos del gasto público y afluyen a personas distintas de los usuarios directos del proyecto.
  - **Beneficios y costes secundarios:** Son aquellos provocados, no por el gasto público en sí mismo, sino por el cambio en la actividad económica de los afectados directamente por el proyecto de gasto.
5. **Toma de decisión**
  6. **Comunicación de la decisión**
  7. **Control y seguimiento de los resultados**

