

La iniciativa empresarial en el sector público

En este dictamen, el Consejo Económico y Social (SER) aboga por mejorar la prestación de los servicios con un interés público estimulando la iniciativa empresarial. Este dictamen se enfoca sobre todo en sectores como la educación, la asistencia médica y social, y las corporaciones de viviendas. Este tipo de iniciativas empresariales abre nuevas posibilidades para una facilitación efectiva de servicios cualitativamente buenos y para un aumento de la innovación en los mismos, del trabajo a medida y consecuentemente de la libertad de elección para los clientes.

En este dictamen, el término ‘iniciativa empresarial’ se refiere a las iniciativas empresariales que cumplen ciertas condiciones. Se enfocan en un objetivo externo – servir lo mejor posible los intereses públicos. La iniciativa empresarial en el sector público necesita gente que se rija en primer lugar por un ‘espíritu público’.

Iniciativa empresarial en diversos tipos de organizaciones

El Consejo considera que la iniciativa empresarial en el sentido arriba descrito puede y debe desarrollarse en distintos tipos de organizaciones que prestan servicios de interés público, ya se trate de servicios públicos, organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones o empresas privadas. Lo importante es que la iniciativa empresarial en los servicios públicos esté lo suficientemente legitimada por la política y la sociedad, por una combinación de formas horizontales y verticales de justificación y supervisión que encaje con la forma jurídica elegida y con el carácter del interés público en cuestión.

Marcos jurídicos europeos

La solicitud de este dictamen establece explícitamente una relación con la reglamentación europea: “¿Qué formas jurídicas se pueden aplicar, por ejemplo, dentro de los marcos europeos para las empresas sociales?”. La respuesta es corta y buena: en principio todas las formas jurídicas que conocemos actualmente. Tras la pregunta tal vez se oculte la idea de que la elección de cierta forma jurídica podría dar lugar a que ciertos servicios de interés público se mantengan al margen del mercado interior y de sus libertades y reglas. Esta idea se fundamenta en un malentendido porque no es la forma jurídica del oferente de los servicios la que determina si se trata de una actividad económica según el derecho comunitario.

Orientación y espacio para la iniciativa empresarial

Hacia fuera, la iniciativa empresarial en los servicios públicos se mueve entre tres círculos: el de los ‘clientes’ individuales, el de la sociedad y el de la administración pública y la política. El Consejo pide que se preste atención a los siguientes aspectos:

1. El enfoque orientado hacia el ‘cliente’: la manera en que las organizaciones responden a las (distintas) necesidades y prioridades de los clientes de los servicios y suministran ‘trabajo a medida’. La posición de los clientes viene determinada por las posibilidades de *exit* (la libertad de escoger otro oferente) y de *voice* (participación y derecho a presentar quejas). La iniciativa empresarial debe contribuir a la ‘emancipación’ de los servicios públicos.

2. La relación con la sociedad (los distintos ‘grupos interesados’): la legitimación social de los distintos tipos de organizaciones que ofrecen ciertas formas de servicios públicos. Esta legitimación no es un dato histórico, sino que se debe seguir adquiriendo cada vez, procurando que los servicios cumplan con las expectativas sociales y entablando un diálogo basado en la franqueza con el entorno social.
3. La relación con la administración pública y la democracia política: la política tiene que decidir lo que un interés público implica exactamente y decidir cuál es la mejor manera de defenderlo (mediante la reglamentación y/u otros instrumentos).

A continuación, la calidad de las relaciones con el ‘mundo exterior’ impone exigencias a la calidad de la propia organización. Es fundamental un liderazgo moderno y un método de trabajo que inspire y motive a los profesionales para poder aprovechar óptimamente las capacidades de la organización.

La calidad de los servicios públicos se debe reflejar sobre todo en el contacto directo entre el profesional y el cliente. Por profesional no sólo se entiende el directivo y el especialista sino precisamente también el empleado ‘en el campo’ que mantiene directamente la relación con el cliente y le presta los servicios. La propia organización debe reconocer y facilitar este importante papel.

La iniciativa empresarial en el sector público no sólo necesita orientación sino también espacio. La administración pública puede dar más espacio alejándose de la prestación real de servicios y limitándose a la responsabilidad del sistema como conjunto a medida que se van cumpliendo las tres condiciones siguientes. En primer lugar, una mejor justificación horizontal de las instituciones ante los grupos interesados, así como una justificación profesional y una estructura de control dentro de la propia organización. En segundo lugar, se puede dar más espacio a la iniciativa empresarial a medida que aumenta la libertad de elección de los clientes y que hay competencia entre los prestadores de servicios. Y en tercer lugar, la administración pública debe especificar realmente su responsabilidad del sistema en base a unos intereses públicos definidos claramente en lo referente a la asequibilidad, la calidad y la seguridad de suministro de determinados servicios.

Atender bien al cliente

El Consejo considera que se deben aprovechar al máximo los incentivos de la iniciativa empresarial para la diferenciación de los servicios públicos. Los ciudadanos desean tanto una buena calidad y un enfoque orientado hacia el cliente como trabajo a medida: unos servicios que se adapten a su situación específica. Dentro de las condiciones establecidas para prestar el servicio público se debe poder adaptar la oferta a estas necesidades, independientemente de si se hace por parte de un oferente financiado por lo público o lo privado.

‘El cliente, lo más importante’ implica, entre otras cosas, que los clientes tienen realmente algo que escoger y que pueden beneficiarse de la oferta de los distintos competidores. Los clientes también tienen que tener suficiente poder adquisitivo para hacer realidad sus preferencias. En la práctica, ni mucho menos se cumplen siempre

estas condiciones, lo cual limita las posibilidades de orientar los servicios hacia la demanda. No se deben subestimar las posibilidades de solucionar este tipo de obstáculos. Durante los últimos años, se han adquirido un montón de conocimientos sobre la manera en que se puede mejorar la orientación hacia la demanda.

El punto de partida es que es la administración pública la que debe imponer normas para regular la competencia. Cuando las organizaciones privadas y públicas prestan servicios similares, deberá haber un campo de juego idéntico. Aunque en varios sectores, como por ejemplo la enseñanza superior, no se dan desigualdades en lo concerniente a la reglamentación para los oferentes existentes y los posibles competidores, sigue siendo difícil acceder al 'campo de juego' para los nuevos contrincantes.

Por lo demás, se debe evitar que sólo ciertos oferentes se lleven la mejor parte, debido a lo cual a otros oferentes ya no les compensa ofrecer un paquete amplio. La administración pública debe solucionar este problema y garantizar unas relaciones competitivas idénticas regulando adecuadamente el acceso a los sectores en cuestión. También es importante aprovechar la experiencia adquirida en la regulación del acceso al mercado.

A veces, no es posible regular el acceso a un sector y los oferentes establecidos siguen beneficiándose de una posición protegida. En este caso, los incentivos al rendimiento pueden estimular una mayor orientación hacia el cliente. Se deben poner como ejemplo las 'mejores prácticas' y éstas pueden ganar una bonificación. Por el contrario, se debe poder imponer sanciones efectivas a las organizaciones que no rinden lo suficiente.

La integración social requiere una justificación múltiple

La integración social es algo característico de la iniciativa empresarial en la prestación de servicios públicos. Las empresas no operan en un vacío sino que necesitan una base de apoyo social para poder funcionar de forma efectiva. Éste es el mayor reto para las organizaciones. Lo importante es un método adecuado para una justificación múltiple, es decir, una combinación equilibrada de supervisión (vertical) externa, control interno y justificación horizontal.

Para la legitimación es importante la relación con el entorno social. Por eso, dentro de la justificación múltiple el énfasis recae en un buen método para la supervisión interna y la justificación horizontal. Conceptos clave a este respecto son: la responsividad y la rendición de cuentas. Por una parte, la organización deberá escuchar bien al entorno social y también deberá tomarse en serio sus comentarios. Por otra parte, al mismo tiempo deberá rendir cuentas de su funcionamiento y de las tareas (sociales) realizadas. A medida que esta infraestructura de justificación sea más efectiva, se deberá utilizar la supervisión vertical de forma más específica y también de forma más selectiva.

Un punto importante al que se debe prestar atención en este proceso de innovación es el fortalecimiento del 'gobierno' de las instituciones para fomentar la capacidad de aprendizaje de la organización, la calidad de los servicios y la legitimación social. Un consejo de supervisión independiente desempeñará un papel importante en dicho fortalecimiento. La concretización específica y la operacionalización de dicho consejo de supervisión exigen trabajo a medida, debido, entre otras cosas, a las características específicas sectoriales. Por eso, el Consejo considera explícitamente que la

consagración legal de lo anterior constituye una garantía y no debe adoptarse como un modelo universal.

El punto de partida es que exista una garantía absoluta contra el mal funcionamiento de un supervisor interno (generalmente un consejo de supervisión). El derecho de investigación puede ser un 'último remedio' para las partes interesadas.

Por lo demás, las organizaciones tienen que hacer un esfuerzo serio para abordar de forma estructural el diálogo con el entorno social. En la práctica, se pueden observar varios ejemplos buenos. Para un diálogo efectivo con el entorno social, éste último deberá disponer de información sobre el funcionamiento y el rendimiento de la organización. Las inspecciones y un marco de referencia son recursos importantes para que esta información resulte más comprensible. Estos instrumentos deben aplicarse de forma más amplia dentro de los distintos sectores de los servicios públicos. La capacidad de aprendizaje deberá ocupar un lugar central en ello.

Responsabilidad por parte de la administración pública

Aunque cada sector cuenta con su propia dinámica estratégica, parece que domina la imagen de una transición hacia otros acuerdos institucionales duraderos aún no concluidos y de una búsqueda de nuevos equilibrios. En esta fase de transición, es fundamental facilitar una buena orientación y dar espacio. De la administración pública se espera que encauce de forma clara y consecuente estos cambios del sistema.

En cuanto a la prestación de servicios públicos, la administración pública asume sin más una responsabilidad del sistema: una responsabilidad del buen funcionamiento del sistema como conjunto. Esta responsabilidad empieza por una descripción clara de los intereses públicos relevantes para el sector en cuestión de los servicios y sigue con la estipulación de las normas de conducta y de acceso, de la supervisión y de la forma de financiamiento. Ésta también es la esencia de la responsabilidad ministerial.

Frente a la responsabilidad del sistema están las responsabilidades operativas que engloban la producción y la distribución real de los servicios. En el caso de muchas formas de servicios públicos, no es una buena opción una gestión centralista y directiva de la prestación de servicios, porque desemboca en burocracia y obstaculiza la iniciativa empresarial.

Para finalizar

El Consejo quiere contribuir con este dictamen a una sociedad en la que los ciudadanos puedan confiar en que se responda a su demanda de servicios públicos con unos servicios de buena calidad. La iniciativa empresarial en el sector público exige a las distintas partes un cumplimiento específico de su propia responsabilidad.

La *administración pública* debe enfocarse mucho más que hasta ahora en su responsabilidad del sistema y debe cumplirla también. La política y la administración pública por excelencia son las que deben defender los intereses públicos con respecto a la calidad, la accesibilidad a los servicios y otros aspectos formulando de forma más clara los objetivos y las condiciones que se deben cumplir y vigilando bien esos

intereses públicos mediante la supervisión. También es la manera de alejarse de métodos prescritos detalladamente.

Las empresas que prestan servicios públicos deberán situarse en medio de la sociedad. Esto implica que la organización sirva a los clientes y a los ciudadanos de forma profesional y ‘a medida’, que entable el diálogo con la sociedad (adopte una postura responsiva) y rinda cuentas sobre la manera en que presta un servicio a la sociedad. Pero la misión de la iniciativa empresarial en el sector público sólo puede lograrse si también los *ciudadanos* y *los clientes* se sienten responsables de los avatares de los servicios públicos. El individuo no puede participar en los servicios sólo como un ‘consumidor calculador’ enfocado en su propio interés. Los ciudadanos también deben tener en cuenta las consideraciones y los intereses colectivos.

Traducción: Balance Texts and Translations, Maastricht