



Instituto de Dirección y  
Organización de Empresa

Núm. 402

# **LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA ANTE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

**"THE BUSINESS ECONOMY AND PUBLIC  
INSTITUTIONS MANAGEMENT"**

**"CONTRIBUCIÓN AL  
MANAGEMENT DE LAS  
INSTITUCIONES PÚBLICAS"**

**"THE BUSINESS ECONOMY AND PUBLIC  
INSTITUTIONS MANAGEMENT"**

Prof. Dr. Santiago García Echevarría  
Prof. Dr. María Teresa del Val  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ



**CONFERENCIAS Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DIRECCIÓN Y  
ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS /Núm. 402  
DIRECTOR: Prof. Dr. SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA**

**LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA ANTE LA GESTIÓN  
DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

**"THE BUSINESS ECONOMY AND PUBLIC INSTITUTIONS MANAGEMENT"**

*"CONTRIBUCIÓN AL MANAGEMENT DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS"*

*"THE BUSINESS ECONOMY AND PUBLIC INSTITUTIONS MANAGEMENT"*

Prof. Dr. Santiago García Echevarría  
Prof. Dr. María Teresa del Val  
Universidad de Alcalá

Alcalá de Henares, Noviembre 2020

**Autor/Author:** *Prof. Dr. Santiago García Echevarría*

**Resumen:**

**"LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA ANTE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS"**

La actividad pública en los países europeos desarrollados implica un volumen cercano al 50% del PIB, por un lado, e implica, por otro lado, por su capacidad normativo- reguladora, en muchos casos, al sector privado de la economía, por lo que tiene una influencia decisiva tanto en la configuración del Orden de la Economía como en la incidencia sobre las economías tanto domésticas como empresariales. Se trata en ésta actuación pública, por un lado, de la disposición que realiza de los recursos y, por otra, de la evaluación del impacto de su normativa reguladora.

El Orden de la Economía afecta tanto a la acción pública como a la actuación privada, por lo que la acción de las Instituciones Públicas incide de forma creciente en la ordenación económica de la sociedad y en su respuesta al desarrollo de las personas. De la configuración y estructuración de las múltiples y diversas Instituciones Públicas a través de las cuales se realiza la acción pública en el Orden de la Economía y en la configuración de la Sociedad, depende el funcionamiento económico-social de un País.

Por lo que se precisa plantear tanto su organización como el desarrollo del personal bajo perspectivas de Economía de la Empresa tanto en lo que afecta a la disposición de los recursos como al impacto que ocasiona con su acción pública en el conjunto económico-social. La exigencia de criterios económico-empresariales en la "gestión" de la Institución Pública es decisiva, en particular, fomentando el desarrollo de las personas que actúan en las Instituciones Públicas singulares. Y ello con el fin de dotar a las Instituciones Públicas con la necesaria capacidad de transformación y cambio tecnológico y social que va más allá de los planteamientos meramente presupuestarios. Es una nueva y necesaria transformación de las Instituciones Públicas para dar eficiencia, en los diferentes planos, a la acción pública.

En esta contribución se trata de diseñar la contribución de la Economía de la Empresa en la configuración de la acción pública y de sus Instituciones.

**Palabras Clave:** Orden de la Economía, Economía de la Empresa, Empresa Pública, Instituciones Públicas, Desarrollo de las Personas, responsabilidad social de las Instituciones Públicas, Gobierno de las Instituciones Públicas, Organización de las Instituciones Públicas.

**Abstract:**

**"THE BUSINESS ECONOMY AND PUBLIC INSTITUTIONS MANAGEMENT"**

In the developed European countries public activity represents approximately 50% of GDP while also often exercising legal and regulatory control over the private sector of the economy. Public activity, therefore, plays a decisive role in configuring the Economic Ordering and in both family and business economies. This paper examines how the exercise of public activity affects how resources are made available and also its regulatory impact is evaluated.

Economic Ordering affects both public and private action and therefore the actions of Public Institutions increasingly affect Society's Economic Ordering and its response to individual development. Public action within the Economic Ordering ranges from configuring and constructing the numerous Public Institutions, through which public action is performed, to configuring Society itself, all of which depends upon the manner in which State functions in economic-social terms.

As a result of the above, both organising and developing a business' staff must be approached from the perspective of its Business Economy, both in terms of the use of resources to the impact that its public action will have upon the economic-social nexus as a whole. The demands of economic-business criteria upon the *management* of a Public Institution are decisive – particularly in order to promote the development of those individuals who act within singular Public Institutions. Add to this the aims of endowing Public Institutions with the necessary capacity for social and technological transformation and change which goes beyond mere budgetary issues. This, then, is a new and necessary transformational process that Public Institutions must undergo in order to be, on many different levels, efficient in their public action.

This contribution aims to design how the Business Economy can contribute to configuring public action and Public Institutions.

**Key words:** Economic Ordering, Business Economy, Public Enterprise, Public Institutions, Individual Development, Institutional Social Responsibility, Governance in Public Institutions, Organisation of Public Institutions.

**Clasificación / Classification:** JEL H10, H11, H83

**Consejo de Redacción:**

Santiago García Echevarría (Director)  
María Teresa del Val Núñez (Coordinación)  
Eugenio Recio Figueiras

**Secretaría y Administración:**

**I.D.O.E.**

Instituto de Dirección y Organización de Empresas  
© Prof. Dr. Santiago García Echevarría  
Dirección del I.D.O.E.: Plaza de la Victoria, s/n  
28802 – Alcalá de Henares  
MADRID – ESPAÑA  
Teléfono: 91.885.42.00  
E-mail: [idoee@uah.es](mailto:idoee@uah.es) <http://www.idoee-uah.es>  
M-26722-2020

**LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA ANTE LA GESTIÓN  
DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

**ÍNDICE**

	<b>Página</b>
<b>I. ACOTACIONES PREVIAS .....</b>	<b>6</b>
<b>II. ECONOMÍA DE LA EMPRESA EN EL ORDEN DE LA ECONOMÍA .....</b>	<b>8</b>
1. Impacto del Orden de la Economía en la concepción de la Economía de la Empresa .....	8
2. La interrelación entre la Economía de la Empresa y el Orden de la Economía .....	11
3. Las Instituciones Públicas en la conceptualización de la Economía de la Empresa .....	13
4. Las dimensiones de la configuración y gestión de las Instituciones Públicas .....	16
<b>III. CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>19</b>
1. Factores determinantes de la gestión de las Instituciones Públicas .....	19
2. Diseño de la estructura y organización de las Instituciones Públicas .....	23
3. Gobierno de las Instituciones Públicas .....	26
4. Responsabilidad Social de las Instituciones Públicas .....	28
<b>IV. LA EMPRESA PÚBLICA EN LA CONCEPCIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA .....</b>	<b>32</b>
1. La Empresa Pública en el marco del Orden de la Economía .....	32
2. Condiciones determinantes de la configuración y desarrollo de la Empresa Pública .....	35
3. Principios para la gestión de la Empresa Pública .....	37
<b>V. PRINCIPIOS ECONÓMICO-EMPRESARIALES EN LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>39</b>
1. En cuanto a su dimensión societaria .....	39
2. En lo que afecta a su dimensión institucional-organizativa .....	41
3. Exigencias de cambio cultural: desarrollo de las personas .....	42
4. Sistemas de información y de responsabilidad societaria .....	44

<b>VI.</b>	<b>A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTA DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DESDE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA .....</b>	<b>45</b>
	1. La dimensión societaria de las Instituciones Públicas .....	45
	2. El desarrollo de las personas en las Instituciones Públicas .....	46
	3. La clave del proceso de cambio: el desarrollo integral de las personas .....	47
	4. Condiciones corporativas y organizativas para el proceso de cambio .....	48
<b>VII.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>52</b>

## **LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA ANTE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS\***

*"Contribución al Management de las Instituciones Públicas y al Desarrollo de las Personas"*

**Prof. Dr. Santiago García Echevarría y Prof.Dr. María Teresa del Val**  
**Universidad de Alcalá**

### **I. ACOTACIONES PREVIAS**

La Economía de la Empresa tanto como ciencia así como praxis se ocupa del diseño de las instituciones singulares, con un acento principal en el ámbito empresarial, así como también en la configuración y acción de la persona en todos los procesos socio-económicos en los que se involucran recursos escasos. Y ello tiene lugar en las diferentes formas en que se organiza societariamente el Orden de la Economía en el que se define tanto la acción del Estado, configurador del Orden Económico, como de la actividad de las economías productivas y de las economías domésticas<sup>1</sup>. En el marco de la amplia diversidad tanto de diferentes Órdenes Económico-sociales como en la capacidad de acción en cada uno de ellos de las diversas Instituciones Públicas, se trata de disponer eficientemente de recursos escasos para lograr productos y servicios, prestaciones que den respuesta eficiente a las necesidades para el desarrollo de las personas, tanto en cuanto a las personas involucradas en los procesos como de aquellas otras personas destinatarias, receptoras de estas contribuciones. En cualquiera de las manifestaciones en que tiene lugar la acción económico-social, en todas y en cada una de las instituciones singulares implicadas, tanto en la función del Estado en la Sociedad como en las instituciones involucradas en el instrumento coordinador del Mercado, se trata de dar una respuesta de *"eficiencia económica"* en la gestión de los recursos implicados, así como en la dimensión ética<sup>2</sup> que implica la *"dignidad humana"*. Y ello independientemente de la forma institucional bajo la que actúa la correspondiente institución, así como la de las personas implicadas directa o indirectamente, tanto en los procesos generadores de los productos y servicios como en los procesos de coordinación con las demás instituciones y procesos<sup>3</sup>. Esto es lo que afecta, en los términos de la Economía de la Empresa, a los *"costes de coordinación"* que originan tanto la *"interrelación institucional"* como la específicamente organizativa de cada *institución* singular actuante.

Precisamente de la amplia diversidad institucional y de su acción en el contexto del Orden Económico-social se generan los *"costes de transacción"* de las relaciones en el marco de los propios instrumentos de coordinación, el *"Estado"* y el *"Mercado"*, los *"costes de transacción"* y los *"costes de organización"* de cada una de las instituciones<sup>4</sup>. Costes, por otro lado, generados por el propio diseño del Orden Económico, así como del diseño de cada institución, como de cada uno de los procesos.

---

\* Esta contribución se ha preparado para la Obra Homenaje del Profesor Ubaldo Nieto de Alba editado por el Sr. Ubaldo Nieto Carol con el título "Estudios en Homenaje al Prof. Ubaldo Nieto de Alba", editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2020. ("Libro Homenaje al Profesor Ubaldo Nieto de Alba- Volumen II, Estudios Económicos" dirigido por Ubaldo Nieto Carol, Editorial Tirant Lebranch, Valencia 2020).

<sup>1</sup> Véase Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., pp.19 ss.

<sup>2</sup> Nieto de Alba, U. (2014) "Ética, Política, Economía y control", ob. cit. pp.63 ss.

<sup>3</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control en la nueva economía...", ob. cit., pp.15 ss.

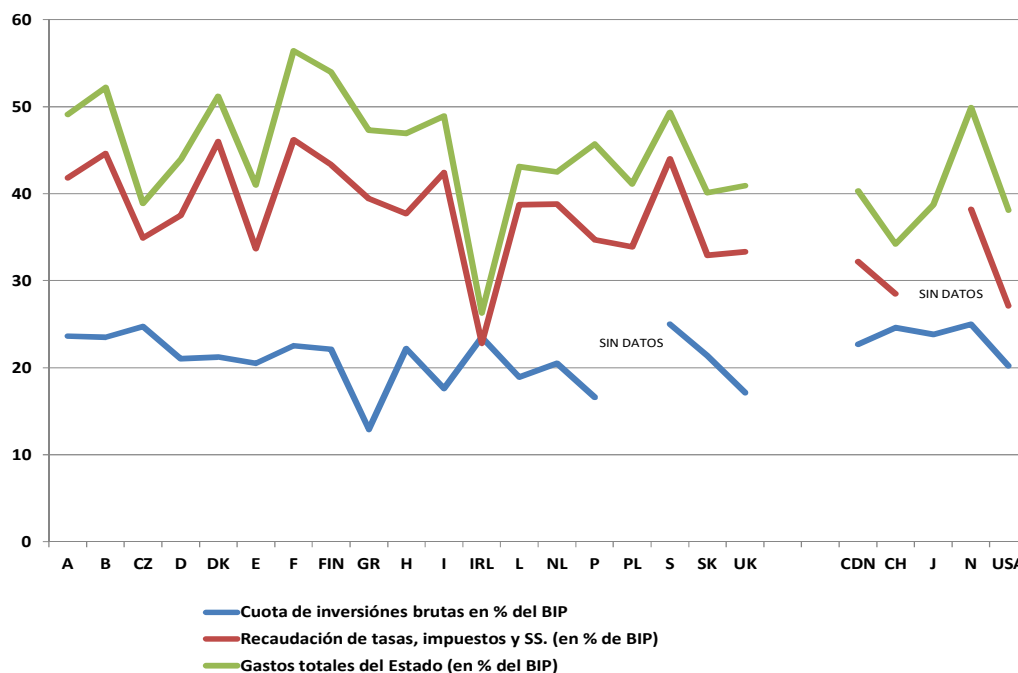
<sup>4</sup> García Echevarría, S. (1994) "Introducción a la Economía de la Empresa...", ob. cit., pp.167 ss.

Y con una especial atención al papel de la persona como parte configuradora de las instituciones singulares, así como parte "gestora"<sup>5</sup> de la misma. Del diseño corporativo-organizativo y de la configuración organizativa y de dirección de los procesos dependerá la "eficiencia económico-social", tanto en la disposición de los recursos como en cuanto a las características de sus prestaciones en productos y servicios, en prestaciones para el "fin último" del desarrollo de las personas y para la sostenibilidad, tanto de la Sociedad como de sus múltiples Instituciones Públicas y Privadas.

Por consiguiente, la Economía de la Empresa abarca, por su configuración, tanto científica como en su aplicación institucional-organizativa, no sólo la respuesta a un Orden de la Economía y a las Instituciones que lo configuran, sino también da respuesta desde la perspectiva económico-social al funcionamiento de todas las Instituciones Públicas y Privadas que configuran los procesos de asignación de recursos. Y el Estado, en sus múltiples y diversas actuaciones, no sólo económicas y sociales, sino también políticas, implica a las diversas instituciones que configuran su actividad en búsqueda de una eficiente respuesta a sus productos y servicios que persiguen el funcionamiento eficiente de la Sociedad y el desarrollo de las instituciones y, en especial, el desarrollo de las personas.

En la Figura 1 puede apreciarse la gran dimensión de las Instituciones Públicas de los principales países tanto en lo que afecta en torno al PIB, del gasto del Estado, así como de la institución de recaudación de impuestos y tasas y la acción de la Seguridad Social.

**CUOTAS DE INVERSIÓN BRUTA, IMPUESTOS Y SS. GASTOS TOTALES DEL ESTADO  
(EN % BIP) AÑO 2017**



Fuente: OECD y Deutschland in Zahlen 2019", Institut der deutschen Wirtschaft  
Figura 1. Cuotas de Inversión Bruta, Impuestos y Seguridad Social.

Y puede también apreciarse el importante volumen que supone la actividad inversora en cada país y la incidencia que implican los procesos de gestión estatal. Pueden apreciarse las relativas

<sup>5</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control en la nueva economía...", ob. cit., pp.15 ss.

diferencias entre los países en torno a la acción del Estado en el contexto del gasto estatal a través de sus diferentes instituciones que oscila entre el 40% y un 50% del PIB de cada país, a lo que institucionalmente debe considerarse todo el sistema de recaudación de impuestos, tasas y de las de Seguridad Social que viene, por su parte, a representar, con significativas oscilaciones entre los diferentes países, entre un 30%/40% del PIB de cada país.

Todo ello implica su realización económico-social a través de las más diversas Instituciones Públicas, sus diferentes formas organizativas y la magnitud de las estructuras de personas, su involucración, su desarrollo y su contribución para dar eficiencia de los productos y servicios, a las prestaciones que aportan las Instituciones Públicas a la configuración de estas Instituciones. Y, en particular, al desarrollo de las personas involucradas en los más diversos cometidos y organizaciones, así como al logro de la eficiencia en las respuestas a la Sociedad y a las personas involucradas, todo lo cual constituye el tema de esta aportación.

Y todo ello como contribución en el Homenaje al *Prof. Dr. Ubaldo Nieto de Alba* con el que pude compartir en lo que ya en los años 60 fue su acción como Catedrático de la Universidad Complutense, como Decano, así como en el transcurso de muchos años con su ayuda y colaboración con la que siempre he contado. Su larga trayectoria como Profesor Universitario, su acción en la vida Académica, en la acción política y, en particular, en lo que concierne como miembro destacado del Tribunal de Cuentas, refleja su búsqueda de la "*eficiencia económica-social*" en la gestión pública en el marco de la dimensión ética en la que debe desenvolverse toda actuación de estas instituciones. Y ello junto a su brillante aportación con las publicaciones realizadas en torno al papel del Sector Público y de sus instituciones. Junto a las brillantes contribuciones del Profesor Ubaldo Nieto, queremos, con esta contribución, expresar su amistad y afecto, agradecer su comprensión y su ayuda en momentos nada fáciles en la gestión de las instituciones universitarias, dedicándole esta humilde contribución que consideramos clave en el desarrollo futuro de la acción del Estado a través de las Instituciones Públicas para el desarrollo de una Sociedad libre y abierta al desarrollo de las personas y a su involucración. Y ello tanto en su propio desarrollo personal como en cuanto a su contribución al "*bien común*" y a la "*eficiencia socio-económica*" de las instituciones. Nuestro testimonio de agradecimiento al Prof. Dr. Ubaldo Nieto de Alba.

## **II. ECONOMÍA DE LA EMPRESA EN EL ORDEN DE LA ECONOMÍA**

### **1. IMPACTO DEL ORDEN DE LA ECONOMÍA EN LA CONCEPCIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA.**

Europa se ha caracterizado en su devenir como Sociedad por su elección de una orientación especial desarrollando "*sistemas sociales y formas de vida que han vinculado una relativa gran libertad por un bienestar relativo para los miembros de la sociedad*"<sup>6</sup>.

Lo que ha marcado durante siglos una diferente forma de concebir la Sociedad frente a otras culturas en cuanto a la configuración de la libertad y en su relación con el Orden Social, lo que ha involucrado el desarrollo del Derecho para asegurar los grandes cambios sociales que ha hecho posible que "*en Europa se establecieran órdenes sociales que han logrado asegurar la libertad de aquellos que estaban sometidos al poder de los gobiernos*"<sup>7</sup>. Y en este proceso cultural se busca la respuesta a la concentración de poder, a la lucha contra la pobreza y, en gran medida, evitar las guerras<sup>8</sup>. Ha sido en Europa, a diferencia de otras culturas, donde se han logrado establecer los órdenes societarios con los que se armonizan los conglomerados de poder impulsando el Derecho. En ésta contribución de *Albert* sobre el "*ideal de la libertad y el problema del Orden Social*" debe situarse la concepción del "Orden de la Economía" de la

<sup>6</sup> Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., pp.114-115

<sup>7</sup> Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., p.104

<sup>8</sup> Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., p.115



Escuela de Friburgo<sup>9</sup> y el desarrollo de la *Economía Social de Mercado*<sup>10</sup> como expresión que se formula y aplica desde hace 70 años en el contexto Europeo<sup>11</sup>.

El Orden de la Economía constituye la respuesta a la ordenación societaria de "lo económico" y, consiguientemente, la respuesta a las exigencias de coordinación entre las diferentes instituciones que configuran el Orden de la Sociedad.

No puede entenderse ni explicarse la economía empresarial, que constituye la acción económico-social de la persona, más que en el marco del Orden de la Economía en el que se desarrollan las economías empresariales y las economías domésticas, en un contexto societario en el que "el Estado... posee, por tanto, una parte necesaria del orden social"<sup>12</sup> para configurar "... un orden social adecuado a lo que pudiera ser de interés en nuestro tiempo"<sup>13</sup>. El Orden Económico en el que "la medida de la economía es la persona"<sup>14</sup>.

Dos son los aspectos centrales en la configuración del Orden de la Economía: la determinación de la "realidad económica", por un lado, y la "cuestión social" por el otro. La "realidad económica" no es lo meramente económico, sino que constituye la realidad interdisciplinar, pues como señala señala Hayek "... quien sólo es economista no puede ser un buen economista"<sup>15</sup>. La *interdisciplinariedad* es la clave de la captación de la "realidad económica" que configura el Orden de la Economía que se manifiesta en las diferentes instituciones que lo articulan<sup>16</sup>.

Instituciones singulares que se ocupan de las diferentes materias que articulan la "realidad" de la vida económico-social, instituciones que emiten normas que definen el espacio de libertad del que dispone la persona, en sus más diversas acciones, en el contexto económico-societario.

---

<sup>9</sup> García Echevarría, S. (2018) "Contribución de la Escuela de Friburgo...", ob. cit., [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32947/contribucion\\_garcia\\_IDOEDT\\_2018\\_N392.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32947/contribucion_garcia_IDOEDT_2018_N392.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>10</sup> García Echevarría, S. (1978) "Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública", ob. cit., <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3154/5900905173.pdf?sequence=1&isAllowed=y> así como Watrin, Ch. (1978) "Alternativas de Orden Económico y de Sociedad", ob. cit., <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3895/5904249042.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dürr, E. (1978) "La Economía Social de Mercado como aportación a un nuevo Orden económico mundial", ob. cit. <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3159/5900905226.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>11</sup> Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., p.105

Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., p.115

<sup>12</sup> Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., p.115

<sup>13</sup> Albert, H. (1999) "Das Ideal...", ob. cit., p.127

<sup>14</sup> Teufeld, E. (2014) "Die soziale ...", ob. cit., p.20

<sup>15</sup> Hayek, F. A. von (1969) "Freiburger Studien...", ob. cit., p.16

<sup>16</sup> García Echevarría, S. (2018) "Contribución a la Escuela de Friburgo...", ob. cit., p.10 [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32947/contribucion\\_garcia\\_IDOEDT\\_2018\\_N392.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32947/contribucion_garcia_IDOEDT_2018_N392.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



valora al trabajador como persona y como trabajador, le concede un derecho social de configuración sin que se reduzcan las iniciativas empresariales y la responsabilidad de la empresa<sup>21</sup>. El fundamento de un Orden de la Economía "... de la Economía Social de Mercado se puede definir como una idea de política de orden cuyo objetivo es integrar, sobre la base de la economía de la competencia, la libre iniciativa con el progreso social asegurado por las prestaciones de la economía de mercado<sup>22</sup>.

## 2. LA INTERRELACIÓN ENTRE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA Y EL ORDEN DE LA ECONOMÍA

Las posibilidades de la aplicación del conocimiento de la Economía de la Empresa se abren, se plantean, de muy diversa manera según la configuración del Orden de la Economía. Esto es, del espacio de libertades que establece el Orden de la Economía para la acción de la persona, con sus correspondientes responsabilidades, lo que permite muy diversas formas del diseño tanto corporativo-institucional, organizativo, en particular, en lo que respecta a la configuración del papel de las personas en las instituciones. Y es precisamente en el planteamiento en torno a la persona, en la acción corporativa y organizativa de los procesos, tanto empresariales como en las economías domésticas, donde se perciben las grandes diferencias. Se trata de culturas fuertemente diferenciadas que generan no ya sólo diferentes formas de "resultados", sino del desarrollo de la persona. Y en el planteamiento del Orden de la Economía, así como en el Orden Social, societario, se involucran, por un lado, las Instituciones Públicas que determinan, con sus normas, el espacio de libertad y responsabilidad que asume la persona y, por otro lado, su influencia en el diseño organizativo que pueden elegir cada una de las economías empresariales y domésticas. Y estas Instituciones Públicas, actuantes de forma configuradora del Orden de la Economía y de sus normas reguladoras que enmarcan el espacio de libertad/responsabilidad, disponen, como se ha señalado, de importantes recursos escasos necesarios para realizar sus procesos institucionales, pero también para evaluar el impacto sobre la acción de la persona en los procesos económico-sociales. Esto es, el impacto más allá de la propia disposición de los recursos necesarios para la actividad institucional.

Lo cual implica dos dimensiones en las Instituciones Públicas configuradoras del Orden de la Economía, por un lado, en cuanto a la propia gestión de los recursos disponibles en las instituciones configuradoras del Orden de la Economía, en particular, en lo que se refiere al desarrollo de las personas implicadas en estas instituciones. Y, por otro lado, el impacto que originan las normas que emiten sobre las otras Instituciones Públicas configuradoras del Orden de la Economía y sobre las economías empresariales y domésticas.

Esto es, por una parte sus "*costes de organización*", propios y específicos de cada Institución Pública y, por otra parte, de los "*costes de transacción*" que afectan a las decisiones que adoptan sobre la actividad productiva. Ambos constituyen la clave de su "*resultado*" en términos económico-empresariales.

La clave se encuentra en definir correctamente cual es la "*realidad económico-societaria*" de cada una de las Instituciones Públicas configuradoras del Orden de la Economía y de la configuración del "*cálculo económico-societario*" que permita evaluar los "*resultados*" de cada una de las Instituciones Públicas. Lo que debe constituir la base de su "*gestión*", tanto en cuanto a la "*eficiencia económica*" de su acción como la del marco "*ético-societario*" que genera en torno al desarrollo de la "*dignidad humana*"<sup>23</sup>. Ambas dimensiones les afecta a todas y a

---

<sup>21</sup> Müller- Armack, A. (1976) "Wirtschaftsordnung...", ob. cit., p.187

<sup>22</sup> Müller- Armack, A. (1976) "Wirtschaftsordnung...", ob. cit., p.245

<sup>23</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control en la nueva economía...", ob. cit., pp.31 ss.

cada una de las Instituciones Públicas del Orden de la Economía, lo que implica su contribución al desarrollo de la persona.

Por consiguiente, éste "*cálculo económico-societario*" constituye la base para que las Instituciones Públicas presenten su "*responsabilidad social corporativa*" en las dos dimensiones señaladas. Pues también las Instituciones Públicas deben asumir sus "*resultados*", base precisa de su "*legitimación institucional*" en los procesos de cambio que también les afecta. La dimensión legitimadora de sus "*resultados económico-societarios*" constituyen, sin duda, la base para un eficiente desarrollo de la acción de las personas en las empresas y en las economías domésticas, pues de los espacios de libertad y de responsabilidad definidos dependen tanto la acción económico-social ética de las instituciones productivas y su "coordinación".

Y dada precisamente la amplia heterogeneidad de las Instituciones Públicas que configuran el Orden la Economía se precisa de una amplia capacidad de "*coordinación*" entre todas estas instituciones antes de abordar las normas a aplicar en la definición del Orden Económico, "*coordinación interinstitucional*", que tienen que basarse en el establecimiento de los "*Principios*" que deben regir en cada una de las instituciones y en su conjunto. Ésta es precisamente la gran aportación de *Walter Eucken*<sup>24</sup> al remitir a los "*Principios*" que deben facilitar precisamente la "*coordinación interinstitucional*". "... *ya que a través de la política global de ordenación se debe intentar impedir que aparezcan cuestiones sociales...*"<sup>25</sup>, puesto que "... *no hay ninguna medida de Política Económica que no tenga, simultáneamente, de forma directa o indirecta, efecto y un significado social*"<sup>26</sup>.

Por consiguiente, en la relación entre la Economía de la Empresa y el Orden de la Economía configurado a través de las Instituciones Públicas descansa la determinación de la "*realidad económica*", por un lado, y la "*cuestión social*", por otro, que genera toda norma que se emite de Política Económica y del Orden Societario. Motivo por el cual "... *la política social no debe considerarse como un apéndice del resto de la política económica, sino que debe ser, en primer lugar, política de ordenación económica*"<sup>27</sup>.

La clave de este proceso la constituye un "*orden de competencia*" que es el que integra "*lo económico*" con "*lo social*", por lo que tienen que estar definidas ambas dimensiones, "*eficiencia económica*" y la "*dignidad humana*" desde las instituciones normativas del Orden de la Economía, ya que "... *se debiera intentar establecer la justicia social a través de un orden global capaz de funcionar y, en especial, sometiendo la formación de los ingresos en ciertas reglas de la competencia, del riesgo y de la responsabilidad*"<sup>28</sup>. Lo que implica tanto a las "*estructuras de poder*" como a la configuración de los procesos de coordinación para generar la libertad necesaria para los planes económicos de las empresas y de las economías domésticas de forma que se pueda impulsar el desarrollo de las personas, siendo "... *la política distributiva una parte de la política económica que reviste una importancia primordial*"<sup>29</sup>.

Por consiguiente, tenemos que plantear este problema de la interrelación entre la Economía de la Empresa con el Orden de la Economía conjuntamente, por un lado, planteado desde el marco generador de los "*espacios de libertad*" empresarial y, por otro lado, de la propia acción de la empresa asumiendo su responsabilidad. Pero los componentes de todo el análisis deben basarse, por una parte, en la definición de la "*realidad económica*" y en la definición del "*cálculo económico*" que permita evaluar los "*resultados*" de los diferentes procesos de "*coordinación*",

---

<sup>24</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., pp.305 ss.

<sup>25</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., pp.395

<sup>26</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.369

<sup>27</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.369

<sup>28</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.373

<sup>29</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.30

tanto institucionales como "organizativos" de cada una de las Instituciones Públicas singulares, aportación fundamental que debiera realizarse desde la Economía de la Empresa.

### 3. LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA

Como se ha visto al inicio de esta contribución el Estado actúa de forma altamente relevante en la configuración de la "realidad económica" de los diferentes Países industrializados en magnitudes en torno al 40%/50% del PIB. Y ello por lo que respecta a su acción directa sobre los procesos económico-sociales, a lo que se debe añadir su impacto normativo en el proceso económico-social tanto de los procesos productivos como en el de las economías domésticas. En el marco que se acaba de señalar del Orden de la Economía: *"el Estado debe garantizar a las personas la libertad para la realización de la "coordinación económico-social" en los planes individuales de los empresarios..."* -por lo que – *"... nadie debe disponer de más o menos poder económico que el que sea necesario para mantener un Orden de Competencia"*<sup>30</sup>.

La empresa, la actividad productiva se realiza bajo diferentes Órdenes Económicos, en términos globales, de Orden Económico de una economía centralizada, siendo el Estado el instrumento que realiza los "procesos de coordinación" económico-societarios, o bien de un Orden de Economía en el que es el Mercado el que realiza, de forma descentralizada, los procesos de coordinación económica en lo que afecta al conjunto de la economía. La Economía de la Empresa, por su parte, implica el *análisis económico* de las instituciones productivas singulares, instituciones productivas que pueden estar involucradas en un Orden de la Economía abierto, descentralizado, en una Economía de Mercado, pero también pueden encontrarse las instituciones productivas encuadradas en un marco, en un Orden Económico, sometidos a procesos de regulación del Estado, bien en base a instituciones empresariales estatales o cuasi estatales, o bien bajo el concepto de Empresas Públicas. La morfología de los mercados define en ambos casos el nivel de descentralización versus centralización, la "concentración de poder" en la configuración de los procesos productivos y la responsabilidad de los procesos de "coordinación económica"<sup>31</sup>.

Dentro del marco de una economía situada en el contexto de una Economía de Mercado juega la acción del Estado un papel relevante en la configuración de la actividad económica, bien sectorialmente, o bien a través de normas restrictivas sobre la acción económica que reduce los espacios de libertad y de responsabilidad.

En la trayectoria del desarrollo científico de la Economía de la Empresa centroeuropea, como disciplina científica, siempre se ha incidido en la diferenciación del rol de la empresa según el Orden de la Economía bajo el que actúa la actividad empresarial. Las actividades empresariales, cuyo proceso de coordinación económica tiene lugar bajo los criterios de coordinación del mercado, constituyen la orientación principal del desarrollo científico, pero, sin embargo, dada la fuerte relevancia de los sectores productivos encuadrados en el ámbito de las Instituciones Estatales o cuasiestatales, se ha planteado así mismo el análisis económico para este tipo de empresas. En ambos casos se trata de dar respuesta a la "eficiencia económica" en la disposición de los recursos escasos en el contexto de la "dignidad humana", pero difieren de forma relevante en lo que concierne tanto a la dimensión "corporativo-organizativa", la configuración de las estructuras de poder y de responsabilidad, así como en la conceptualización de los "resultados". Y que dadas las estructuras de "poder" y la configuración centralizada del mismo, incide predominantemente en los procesos que afectan a los "costes de organización" y su impacto en la acción de la persona.

<sup>30</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.372

<sup>31</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.372

De forma sistemática *Erich Gutenberg*<sup>32</sup> refleja esta diferencia dentro de una sociedad orientada a una Economía de Mercado definiendo dos tipos de "*Principios*" que contribuyen a la configuración empresarial:

1. Motivos indiferentes al sistema económico.
2. Motivos vinculados al sistema económico.

Se trata de "*Principios*" que caracterizan la configuración y realización de la actividad empresarial bajo los que se analiza y dirige la actividad empresarial. Se trata de los *Principios* que deben regir en toda empresa, independientemente del Orden Económico en el que se desenvuelve su actividad.

Son "*Principios*" que deben regir en toda actividad empresarial, son específicos de la Economía de la Empresa. Lo que destaca Ubaldo Nieto de forma muy clara al resaltar que "*la educación permanente se verá facilitada si en la enseñanza de la Ciencia de la Dirección dominan los Principios, las ideas y los modelos sobre los detalles... Pero siempre con más importancia... a los Principios y a los métodos que a hechos que quizás no se repitan. Para ello, debe situarse al nivel de integración de la transdisciplinariedad*"<sup>33</sup>.

Al primer grupo pertenecen los siguientes Principios:

- *Principio de Economicidad*, en el que se concibe la actividad como la combinación de *factores elementales* (personas, equipamiento, materias primas y semifabricados) junto con los *factores dispositivos* (dirección y planificación, organización y controlling). Todos los procesos, independientemente de las características de la corporación, realizan estas funciones bajo el "*Principio de Economicidad*". Se trata de lograr la máxima eficiencia, en términos de *productividad* y de *dignidad humana*.
- Es el *Principio de Equilibrio Financiero* que toda empresa tiene que cumplir con sus obligaciones financieras. Se trata de coordinar, en el tiempo, la disposición financiera independientemente del Orden Económico en el que actúa.
- *Principio de Autonomía*, o de determinación individual, ya que la empresa actúa económicamente en un Sistema de Economía de Mercado asumiendo el riesgo y la responsabilidad de los procesos económicos.

En el *segundo grupo* de *Principios* dependientes del Orden Económico en el que actúa la empresa, esta se rige por el

- *Principios de órgano ejecutor* de las instrucciones recibidas del órgano del Orden Económico, de los órganos gestores o de planificación.
- *Principio de co-determinación*, que determinará el órgano exterior a la empresa que adapta o co-adopta las decisiones a adoptar en la empresa<sup>34</sup>.
- *Principio de rentabilidad*, de lucro, por el que la empresa en una economía de mercado tiene que lograr "*resultados financieros*", beneficios<sup>35</sup>, buscando asegurar la sostenibilidad de la empresa a largo plazo con sus propios medios y hacer frente a los riesgos. Lo que en las empresas en el sector público se les señala como los "*resultados*" que se espera de ellos establecidos por el correspondiente órgano de planificación. Se trata de la "*actividad productiva*" asignada.

---

<sup>32</sup> Gutenberg, E. (1990) "Economía de la Empresa", 5ª edición, ob. cit., pp.19 ss.

<sup>33</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control en la nueva economía...", ob. cit., p.180

<sup>34</sup> Voigt, F. (1977) "La cogestión como elemento...", ob. cit.

<sup>35</sup> García Echevarría, S. (2011) "Papel del beneficio en el Ordenamiento económico-societario...", ob. cit.

La denominación de empresa se reserva primordialmente cuando su actividad se rige por el *Principio de Autonomía*, el *Principio de la determinación individual* y el *Principio de la rentabilidad* junto con el *Principio de Economicidad* y el *Principio del Mantenimiento del Equilibrio Financiero*. Mientras en las instituciones con actividad regulada por el "*Principio de Órgano*", de cogestión en el proceso y en la actividad planificada, se tiene una Institución Pública., bien sea, una explotación generadora de productos o bien de servicio, a ser una mera instancia generadora de normas reguladoras que afectan a otras instituciones. Lo que genera dos diferentes formas de configurar los procesos productivos, con una especial incidencia en el ámbito de la dirección, organización y controlling, pero, en particular, en la de dirección de las estructuras organizativas humanas y procesos de acción.

Y como señala Gutenberg<sup>36</sup>: "*explotaciones que actúen... según el Principio de la utilidad pública constituyen, en cierta forma, un cuerpo extraño dentro del sistema liberal y capitalista*".

Pero el *Principio de Economicidad* en la gestión de la combinación de factores constituye la fuente fundamental para el "*cálculo económico*" para centrar la definición de los "*resultados*" que miden la "*eficiencia económica*" en el marco de la *dimensión ética* de la dignidad humana en las Instituciones Públicas.

#### 4. LAS DIMENSIONES DE LA CONFIGURACIÓN Y GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Como ya se ha señalado anteriormente toda Institución Pública implica una gran diversidad de formas de configuración de su actividad, según la propia naturaleza de su concepción y de los "*fines últimos*" que se persiguen. La diversidad de su cometido plantea dificultades no ya sólo en cuanto afecta a la configuración de sus procesos de configuración institucional, sino por la gran divergencia en su conceptualización Jurídico-administrativa y las formas en las que se fórmula su configuración. Esto no sucede solo en el sector de la actividad pública, sino que sucede también en el sector "privado" de la actividad económico-social. Tradicionalmente se determina la actividad económica como "explotación" (*Betrieb*), que "*comprende... el conjunto de la actividad productiva, todas las funciones y todos los sectores funcionales. Ahora bien, el sentido y funcionamiento no lo da ella misma, sino que viene determinado por su carácter complementario, de los factores determinantes que le dan forma, contenido y dirección... "la empresa" es siempre, al mismo tiempo "explotación", pero "explotación" no es siempre "empresa"*<sup>37</sup>. A lo que debe añadirse que no puede aislarse la definición de la entidad económico-social concebida bajo los *Principios de la Economicidad* y de la *Combinación de los Factores*, si no se le da una clara orientación a los "*fines*" de esa actividad: cuál es el papel de la empresa en el sistema económico-social que es lo que le da sentido o valor a ambos Principios. Lo cual es necesario para definir todo el diseño de la Economía de la Empresa para la configuración de la institución empresarial.

Lo mismo hay que considerar en el análisis económico-empresarial a la hora de configurar de cada una de las Instituciones Públicas, esto es, la determinación de la "*realidad económico-social*" de la misma y la configuración de su "*cálculo económico*" de forma que permita valorar los "*resultados*" de su acción en el marco del Orden de la Sociedad que da la orientación y, consiguiente, la valoración de las mismas. La gran diversidad en la configuración y gestión de cada una de las Instituciones Públicas presenta cierto paralelismo con la diversidad también en la actividad empresarial y, por ello, son de aplicación los conocimientos disponibles en la Economía de la Empresa en la actividad de las Instituciones Públicas.

Y ello tanto en lo que se refiere a los fundamentos de la acción económico-social en aplicación de los recursos escasos, como en cuanto a su impacto en el desarrollo de las personas en el contexto tanto de las economías domésticas como en el de las empresas industriales. Lo que se

---

<sup>36</sup> Gutenberg, E. (1990) "Economía de la Empresa...", ob cit., p.22

<sup>37</sup> Gutenberg, E. (1990) "Economía de la Empresa...", ob. cit., p.23

diseña en el capítulo siguiente según las dimensiones institucionales-organizativas en las que tienen lugar las Instituciones Públicas.

En cualquier tipo de actividad, de cualquiera de las Instituciones Públicas, deben regir los "Principios de Economicidad" y de la "Eficiencia en la Combinación de Factores" disponibles para realizar su acción, *Principios* que deben interpretarse en el marco del Orden Societario-económico sobre los que actúa. De ahí la relevancia de las dimensiones corporativas que implica la acción pública configuradora, por un lado, de la dimensión institucional-organizativa y, por otro lado, sobre la gestión operativa, con una especial incidencia en lo que afecta a las personas involucradas, a la "*cultura institucional*" dominante<sup>38</sup>.

Pero una de las características dominantes de las Instituciones Públicas frente al contexto de la economía privada se encuentra en su papel relevante en torno a la *dimensión social* del Orden de la Economía de la que depende, a su vez, el desarrollo de una Economía de Mercado societariamente responsable que no debe contradecirse con la "*lógica económica*", como a veces se señala<sup>39</sup>.

Y una de las condiciones del momento actual, tanto tecnológico como globalizador, obliga a generar un Orden de la Economía que transforme la institución, tanto de la actividad pública como de la actividad privada, en base al "*sistema de valores*" que hacen posible precisamente la sostenibilidad de las instituciones en su transformación y adaptación, valores que deben ser prioritarios como medio de "coordinación" económico y social. Lo que implica que "*... un orden social y económico impulse el desarrollo de las personas en su referencia a las instituciones*"<sup>40</sup>.

Lo que recalca Ubaldo Nieto cuando señala que la "*estabilidad del sistema exige valores compartidos que emanan de la propia dinámica del sistema...Estos valores compartidos son los que, transformados en reglas de juego, mediante un proceso de elección colectiva, cooperativo, impiden que el sistema se deslice hacia la zona de inestabilidad explosiva (visión sistémica)*"<sup>41</sup>.

Tal como se refleja en la Figura 3 se define el cometido societario del Orden de la Economía en el entramado del desarrollo de las instituciones y el desarrollo de las personas reflejando, por un lado, el impacto en los "*costes de coordinación*" y el impacto, por el otro lado, en la *dimensión social* de la persona. Ambas constituyen la clave para los procesos de transformación impulsando la innovación, la creatividad orientada al desarrollo de la persona y del "bien común".

---

<sup>38</sup> Pümpin C. y García Echevarría, S. (1988) "Cultura Empresarial", ob. cit., pp.25 ss.

<sup>39</sup> Homann, K. (2007) "El programa ético en la economía de mercado", ob. cit., <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3164/Documento%20a%20Debate%20Nº10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>40</sup> García Echevarría, S. (2007) "¿Dónde se encuentra la persona en nuestro ordenamiento económico-social...", ob. cit., p.

<sup>41</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control en la nueva economía...", ob. cit., p.39



### ORDEN ECONÓMICO Y SU COMETIDO

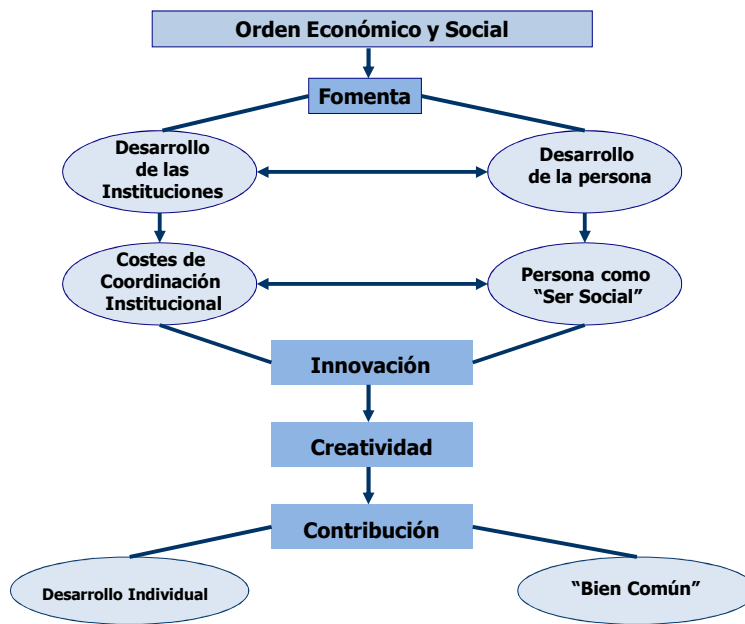


Figura 3. Cometido societario del Orden Económico

Lo que exige orientarse al desarrollo de la persona como base del *sistema de valores* necesarios para el mismo del *"capital humano"*, que junto con la innovación persigue la transformación organizativa que hace posible la sostenibilidad.

### ORDEN ECONÓMICO, SISTEMAS DE VALORES E INNOVACIÓN



Figura 4. Orden de la Economía, Sistema de Valores e Innovación

Lo cual implica que las Instituciones Públicas, como parte constitutiva del Orden de la Economía, deben orientarse, junto con el sector privado, al desarrollo de la "eficiencia"; tanto de sus propios recursos y acciones como en la "eficiencia" en el impacto normativo de las instituciones económico-sociales, junto al desarrollo de la dimensión social de la persona en el marco de la "dignidad humana".

El Orden de la Economía establece para las Instituciones Públicas, junto con las instituciones privadas, una unidad convergente que implica a todas ellas en el desarrollo de la persona en la sociedad y en la sostenibilidad eficiente de las instituciones en el marco del "sistema de valores".

### **III. CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

#### ***1. FACTORES DETERMINANTES DE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS***

La configuración y la gestión pública se han planteado tradicionalmente desde la dimensión de la Administración Pública en el marco predominantemente del órgano político, desde la perspectiva de la Hacienda Pública con respecto a su dimensión presupuestaria, primariamente. Desde la perspectiva organizativa se engarza con los aspectos dominantes de un sistema burocrático articulado en torno al cometido asignado. Independientemente de los órganos de supervisión sobre el funcionamiento presupuestario y de las tareas realizadas, los análisis económico-empresariales no han sido, en términos generales, aspectos determinantes de su funcionamiento, esto es, en torno a la "eficiencia" sobre los recursos disponibles, como en lo que respecta al impacto de su actuación en el contexto económico-societario. Esto es, la "eficiencia económica" en el marco del Orden de la Economía en la que actúa incidiendo en los procesos económico-sociales de la actividad económico-social.

Otra aproximación a la gestión de la Institución Pública se encuentra en la estructuración de la institución desde la perspectiva económico-empresarial, esto es, en el uso eficiente en la articulación de su diseño institucional-organizativo, así como en su "contribución" a la eficiencia económico-social de las instituciones de la economía tanto del sector privado como la del Sector Público en el marco de un sistema de Economía de Mercado.

Para Thom<sup>42</sup> la búsqueda de un concepto sobre cómo dirigir las Instituciones del Sector Público constituye el motivo de su planteamiento planteando su estructura en torno a tres planos:

- Nivel político
- Nivel empresarial
- Nivel de prestaciones o de repercusión de su actividad

Trata, por un lado, de asumir su "entorno" en el que tiene que orientarse y basar toda acción operativa de la Institución Pública que implican las magnitudes

- condicionantes externas a la institución y
- condicionantes internas de la institución.

En estas últimas destacan fundamentalmente dos: cómo afectan a la configuración de la Institución, así como en lo que concierne al personal. Con esta construcción teórica diseña, desde la perspectiva económico-empresarial, los cuatro aspectos que configuran la acción directiva de una Institución Pública:

---

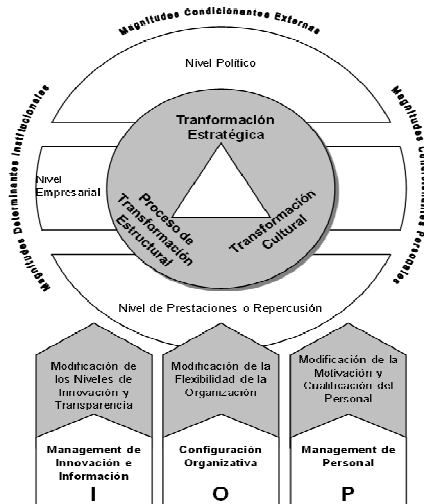
<sup>42</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., pp.29 ss.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- la *definición de las estrategias* que se tratan de plantear
- cómo debe *estructurarse* a tal efecto la actividad administrativa, económica y social
- cómo se *configuran los procesos* que articulan la actividad y, por último,
- cómo se impulsa la "*cultura*" de las instituciones estatales.

Con lo que se persigue que las Instituciones se transformen, consecuentemente, con flexibilidad conforme a las exigencias de su contribución al desarrollo de las personas en la sociedad. En la Figura 5 recoge *Thom* junto a los tres niveles que configuran el contexto externo e interno, la dimensión de su entorno y su estructura empresarial en el nivel correspondiente a la valoración de las prestaciones que realiza con el fin de orientarse a los tres objetivos que persigue

- innovación y transparencia
- organización y comunicación
- motivación y cualificación del personal.



Fuente: N. Thom y A. Ritz

Figura 5. Concepto de Norbert Thom para la dirección de las Instituciones Públicas

En esta concepción de la dirección de las Instituciones Públicas busca *Thom* los criterios con los que se debe operar con el fin de que la contribución que realiza sea económica y socialmente adecuadamente valorada, dando una respuesta a

- *contexto político* que configura la acción institucional
- *al contexto empresarial* en lo que afecta al uso eficiente de sus recursos y de su contribución atendiendo a los Principios de Economicidad y de Eficiencia en la Combinación de los Factores
- y en que su *contribución* al conjunto de las Instituciones Económico-societarias genere la *sostenibilidad* de las instituciones y de las personas en la Sociedad.

Se trata de configurar un nivel de dirección y de organización de las Instituciones Públicas de forma que puedan adaptarse, con más flexibilidad y eficiencia a los procesos de cambio en el entorno en el que se desenvuelven las Instituciones Públicas. Domina, sin duda, aquí prioritariamente el *nivel político* y, en segundo lugar, el "*nivel empresarial*". El primero define la

"dimensión corporativa" de cada Institución Pública, sus "fines últimos" y el diseño de los *objetivos institucionales* que deben alcanzarse en períodos concretos por las Instituciones Públicas correspondientes y en los que luego engarza la "dimensión empresarial" con sus *objetivos instrumentales*, su diseño de los procesos y la gestión de los mismos con el fin de lograr los "fines últimos" diseñados desde la dimensión política.

Y aquí, como señala Thom<sup>43</sup>, se deben diferenciar entre dos diferentes clases de "factores determinantes": aquellos que poseen un carácter de tipo general para el conjunto de las Instituciones Públicas y aquellos otros factores determinantes, específicos, de la actividad que realiza cada Institución Pública, más bien de carácter funcional-técnico. Entre los primeros menciona básicamente los siguientes: de tipo político-jurídico, los económicos, los socio-culturales y los de carácter tecnológico. La exigencia de implicar a los procesos de transformación de las Instituciones Públicas son, principalmente, consecuencia de los planteamientos actuales que Thom los recoge en los cuatro aspectos siguientes<sup>44</sup>:

1. Los *procesos* son cada vez más complejos y más amplios, con una fuerte implicación, también aquí, más que de internacionalización de globalización
2. Aquellos aspectos concernientes a una posición más bien restrictiva de la actuación de las Instituciones Públicas en el contexto económico-social, así como la necesidad de configurar sus acciones económicas más conforme al contexto del Orden de la Economía.
3. Thom lo define como "*individualización de la sociedad*", esto es, mayores exigencias con una clara orientación de la acción de las Instituciones Públicas al "*cliente*", a los *ciudadanos*, una orientación a la persona y a su desarrollo en una sociedad sostenible, lo que afecta de manera relevante a todas las estructuras y políticas de personal de las Instituciones Públicas.
4. La *integración* de la "*revolución tecnológica*", tanto en la configuración de todos sus procesos como, en particular, de los procesos de comunicación, en su relación con el ciudadano.

La velocidad de cambio exige una mayor orientación a los factores externos, pero poseen una gran importancia en todo proceso de transformación los *factores internos* como condiciones institucionales y, en particular, las condiciones personales. Procesos de cambio que lo refleja Thom<sup>45</sup> en la Figura 6 centrándose su modelo de transformación, principalmente, en tres factores del entorno

- orientación a *resultados*
- orientación a la *innovación*
- y orientación a la *integración y participación de las personas*

---

<sup>43</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., pp.3 ss.

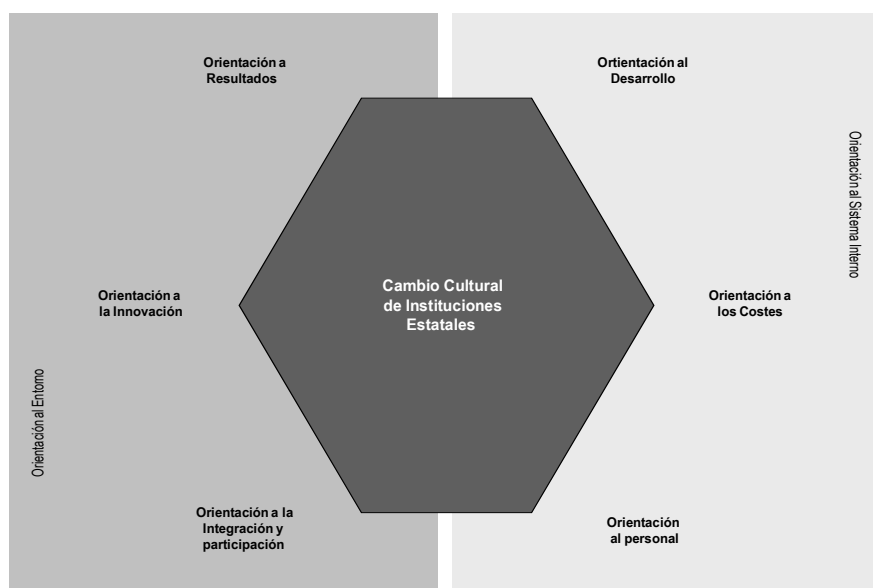
<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>44</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.4

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>45</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.23 ss.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Fuente: N. Thom y A. Ritz

Figura 6. Las dimensiones del cambio cultural de las instituciones estatales

y, por parte, de los factores internos

- orientación al *desarrollo*
- orientación a los *costes*
- orientación al *personal*

Lo que constituye el programa de la contribución de la Economía de la Empresa al desarrollo eficiente, económica y socialmente, de las *Instituciones Públicas* en un Orden de Sociedad orientado al desarrollo de la persona en su dimensión económica y ética.

La integración tanto de "*lo público*" y como de "*lo privado*" en un Orden de la Economía, llevan a una mejor coordinación entre las instituciones y sus procesos, con los consiguientes ahorros de los "*costes de coordinación*", tanto entre las instituciones, esto es, "*costes de transacción*", como en cuanto a los "*costes de organización*" en todas y en cada una de las Instituciones Públicas.

## 2. DISEÑO DE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIONES PÚBLICAS

Se debe considerar que tanto las estructuras institucionales como la organización de la Institución Pública debe realizarse desde el planteamiento de un significativo "*cambio cultural*". Una transformación meramente "jurídico-administrativa" como "técnica" para adaptarse a la tecnología como nuevos instrumentos que obligan al cambio, llevará a una transformación con altos costes e ineficiente desde la *dimensión institucional-corporativa*, no sólo de cada Institución, sino también, en especial, para el conjunto de la acción estatal. El "*cambio cultural*"<sup>46</sup>, como un todo global de la acción del Estado en la Sociedad, en la economía, a

<sup>46</sup> Pümpin, C. y García Echevarría, S. (1988) "Cultura Empresarial", ob. cit., pp.3 ss.

través de sus múltiples y heterogéneas Instituciones Públicas, debe ser concebido en su conjunto y no meramente en partes bien funcionales o bien, por ejemplo, tecnológicas. Las seis orientaciones que se acaban de mencionar del contenido del *"cambio cultural"* permiten integrar los aspectos básicos que vinculan a la Institución como Corporación, tanto a la acción del Estado como al personal de cada institución, y a los "clientes", los ciudadanos, perceptores de sus servicios con el fin de dar la sostenibilidad necesaria a los mismos en el marco de la dinámica de cambio humano, organizativo y tecnológico orientado al desarrollo de las personas.

Como se puede observa en este *"cambio cultural"* figura de forma prioritaria una *"orientación a los resultados"*, a las prestaciones y a las contribuciones que, directa o indirectamente, realizan las diferentes Instituciones Públicas a las personas, a sus "clientes". Ésta es la clave en el proceso de *"cambio cultural"* de las Instituciones Públicas y ello no sólo en lo que respecta a la valoración societaria del *"Sector Público"* y la forma de dirección creando *"valor estatal"*<sup>47</sup>, esto es, la legitimación de su acción institucional, sino también del personal que actúan en estas Instituciones Públicas. Y ello porque *"... el cambio cultural en el Sector Público no puede orientarse solamente hacia la cultura del management de la economía privada, sino que tiene que generar una alternativa propia"*<sup>48</sup>. Tiene, por tanto, una dimensión propia que debe encuadrarse en el marco del Orden de la Economía *"coordinando"* con las instituciones del sector privado en búsqueda de una respuesta compartida al desarrollo de la persona. Se trata de recuperar la *"cooperación"* como la aportación más relevante del *"Orden de la Economía"*, ya que como se ha mencionado anteriormente, *"... a través de la política global de ordenación se debe intentar impedir que aparezcan cuestiones sociales"*<sup>49</sup> y *"...con la mejor política de ordenación serán necesarias medidas de ayuda social, porque aquí no existen soluciones perfectas"*<sup>50</sup>.

Junto al tema de la *"orientación a resultados"* en el proceso de *"cambio cultural"* se sitúa la *"orientación al personal"* como la cuestión clave del proceso de transformación de las Instituciones Públicas. No se puede entrar a diseñar estructuras y organización sin plantearse, previamente, éstas dos dimensiones del cambio cultural: *"resultados"* y *"desarrollo del personal"*.

En la tradición de las Instituciones Públicas ha jugado un papel decisivo el *"sistema de valores"* de administrador, lo que ha caracterizado a toda la acción del desarrollo de personal conforme a las exigencias de transformación técnico-administrativas. Pero como consecuencia, precisamente, de los cambios del entorno y de las propias exigencias de los cometidos de las tareas que corresponden a sus responsabilidades en los nuevos procesos en las que están implicadas las Instituciones Públicas se precisa de cambios relevantes. Se trata de un cambio en el *"sistema de valores"*<sup>51</sup>, en el desarrollo institucional del personal, así como en su motivación por otros planteamientos de la *"... formación y por la fijación de nuevas referencias de lealtad claves para el futuro"*<sup>52</sup>. En particular, en el desarrollo del personal mediante una mayor

---

<sup>47</sup> Moore, M.H. (1995) "Creating Public Valoration...", ob. cit., pp28 ss.

<sup>48</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.24.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>49</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.395

<sup>50</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica", ob. cit., p.398

<sup>51</sup> García Echevarría, S. (1988) "Sistemas de valores de los estudiantes de Ciencias

Empresariales", en Conferencias y Trabajos de Investigación, Nr. 148, IDOE, Universidad de Alcalá

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3891/5903342383.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

y García Echevarría, S. y del Val, M.T. (1994) "El sistema de valores de los estudiantes de Ciencias Económicas y Empresariales", en Conferencias y Trabajos de Investigación, Nr. 209, IDOE, Universidad de Alcalá y (Libro de valores)

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3545/5900907147.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>52</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.26.

satisfacción en el trabajo como en una mejora en su desarrollo profesional y una *"mejora incremental de las prestaciones..."*, ya que *"...las características tradicionales como la seguridad ilimitada del puesto de trabajo, la trayectoria profesional o la seguridad de ingresos y horarios de trabajo serán menos significativas y con ello dejará de ser una característica de un puesto de trabajo público"*<sup>53</sup>.

La *orientación al personal* es la clave del proceso de transformación de las Instituciones Públicas, de su *"cambio cultural"* y del papel de la acción pública en la Sociedad. Sobre estos dos pilares de la transformación de la Institución Pública se asienta su estructuración y su diseño organizativo, estructura que fundamentalmente se asume en el *"plano político"*, en el que se debe considerar el papel diferenciador entre legislativo y ejecutivo, siendo a éste último al que compete la actuación Estatal, que consiste en la configuración de la *"dimensión corporativa"* de la dimensión a largo plazo de las Instituciones. Se trata, por tanto, de plantear

- la *visión y misión* de la Institución Pública
- los *aspectos estratégicos* para alcanzar los *"fines últimos"* propuestos políticamente
- así como los *"resultados"* e *"impacto"* perseguido
- diseñando la *división de trabajo* interna, su organización
- así como el *"controlling"* o supervisión que ejerce la Administración Pública
- así como la configuración de los *procesos de información y comunicación* y, por último,
- la asunción de *responsabilidades*.

Esto es, el diseño *"corporativo-institucional"* en los términos de la Economía de Empresa interpretado en lo que constituye el *"Public Management"*<sup>54</sup>, mientras que en el plano de la *"dimensión empresarial"*, la dirección de la Institución asume la responsabilidad de su ejecución.

Se trata del "CEO" de la Institución Pública con lo que se entra en la cuestión clave que es el espacio de libertad de que dispone para la gestión pública y su capacidad directiva,

- a su *responsabilidad* en la realización de los *objetivos*
- la responsabilidad *organizadora*
- la responsabilidad *personal*
- la responsabilidad de *costes y financiera*
- la responsabilidad de la *información y comunicación*.

Esta *"dimensión operativa"* de carácter *"empresarial"* implica capacidad directiva para gestionar dentro del marco establecido y definir su espacio de libertad, la definición de riesgo y de oportunidades en el desarrollo del personal y su orientación para dar respuesta a la contribución y prestaciones que realiza. Aquí se busca la legitimación de la Institución como ente singular en el contexto de la actividad pública: *"la responsabilidad directiva activa y configuradora sustituye la aplicación existente hasta ahora en las prescripciones políticas por parte de la Administración Pública"*<sup>55</sup>. Lo que afecta a la flexibilidad en la adaptación a los procesos de cambio para cada Institución dentro del marco "político-legislativo" y el marco

---

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>53</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.26.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>54</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.7.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>55</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.7.

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

"político –gubernamental". Lo que plantea la necesidad de una cuidadosa formación "*gestora-directiva*" del personal responsable y la configuración de su propio desarrollo personal, sin que se diluyan las responsabilidades y la esencia de sus consecuencias en la dirección de las personas en las organizaciones. Los diseños organizativos constituyen, sin duda, una parte fundamental de los "*costes de organización*" de cada Institución. Lo que facilita, en amplia medida, el análisis comparativo de la "*gestión empresarial*" en el Sector Público. Y que se debieran plantear procesos de diferenciación en cuanto a la participación del personal en el "*resultado de su gestión*".

### 3. GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En la búsqueda de una nueva forma de actuación de las Instituciones Públicas con el objetivo de lograr "*resultados*" que impulsen el desarrollo de las personas como consecuencia de las prestaciones que realiza, así como la involucración de los ciudadanos en sus planteamientos, juega un rol decisivo el "*gobierno de las instituciones públicas*". Se han señalado la existencia de tres planos que inciden en el *gobierno de las instituciones*: el *plano político*, el *plano "empresarial"* y el *plano de sus contribuciones*, gobierno que abarca una fuerte interimplicación entre los propios tres planos.

Hay que salirse de un esquema de independencia de cada uno de estos planos y debe contribuirse a una comprensión de que todos ellos se encuentran implicados en el propio "*gobierno de la institución*". Y cualquiera de las acciones emprendidas en cada uno de los planos repercute sobre los otros planos, del político al "empresarial", pues los efectos de sus consecuencias repercuten en la acción de los otros planos. Esta interdependencia obliga a un diseño del management que integre los necesarios "*procesos de coordinación*". Cada plano de la acción de gobierno no es un plano aislado, sino interdependiente.

Por otra parte, la actual constelación de las formas de gobierno de las Instituciones Públicas engarzadas en el *modelo burocrático-organizativo* no tiene respuesta a las necesidades de cambio y de transformación para cubrir las necesidades del ciudadano. Los cambios precisan de organizaciones y personas que sean capaces de asumir estos cambios en los entornos reales de forma que puedan darse las respuestas necesarias al desarrollo de las personas. Y en la actual concepción organizativo-institucional no se dispone de la flexibilidad necesaria para dar una propuesta de cambio en todos aquellos ámbitos que se encuentran al margen de un planteamiento "competitivo". Y esto en el sentido de establecer "*sistemas de cooperación*" que faciliten e impulsen la "*competencia*" merced al desarrollo innovador de "*competencias*" por parte de las Instituciones Públicas.

La armonización entre los tres planos de la estructuración del "*gobierno de las instituciones públicas*" se encuentra la respuesta en el *diseño estratégico* entre la dimensión política y la que corresponde a la Administración Pública. Se trata de la "*gerencia*" de las instituciones debidamente coordinada con la dimensión política, relación, sin duda, con amplias tensiones que deben enmarcarse en el "*espacio de libertad*" de lo que constituye la "*administración gerencial*" de la Institución. La exigencia de "*cooperación*" entre ambos planos es la clave con el fin de poder realizar los procesos de transformación sin inferir ni el ámbito de los "*resultados*", ni en el de las "*competencias y responsabilidades*" de cada uno de estos planos: el político, por un lado, y el "empresarial", por el otro.

Es, sin duda, una interacción entre ambos planos, pero asumiendo cada uno su espacio de responsabilidad, tanto en cuanto al logro de los "*resultados*" como en lo que afecta al desarrollo



del personal de las Instituciones. Y aquí es donde se encuentra el papel fundamental del "*plano estratégico*" en el desarrollo y sostenibilidad de la correspondiente Institución Pública<sup>56</sup>.

Esto se logra con la definición del "*sistema de valores*" que concierne tanto a las prestaciones/contribuciones a realizar como al desarrollo del personal de la Institución. Con lo que se puede definir la "*visión*" y la "*misión*" que se asuma por parte de la Institución de forma que permita tanto los espacios de competencias de la "acción empresarial" de la institución como el proceso de transformación "*cultural*" que se debe asumir.

La influencia de las acciones de la gestión pública sobre la dimensión política, se debe reflejar en dos dimensiones:

- La *configuración de los objetivos estratégicos* que conviven en los tres niveles, y obligan a sus responsables a que den respuesta a los "*fines últimos*" perseguidos, así como a las exigencias de una gestión "*eficiente*" en el marco de la dimensión ética.
- Disponer en la "*gestión empresarial*" de la libertad operativa y de la responsabilidad que permita el desarrollo de las "*competencias*" del personal de la Institución. Las exigencias a los responsables es creciente, si se quiere desarrollar una capacidad directiva que permita responder a las necesidades de las personas.

Para definir la estrategia del Sector Público se precisa definir, en base a la "*visión*" del papel de la Institución Pública, cual es el "*fin último*" de su acción y cómo se fijan, por un lado, los correspondientes *objetivos estratégicos* y, por otro lado, cuál es el espacio disponible para la "gestión empresarial", en su desarrollo a largo plazo. Toda estrategia se orienta al logro de los "*resultados*" definiéndolos, previamente, en base a la "*eficiencia económico-social*" y a los "*sistemas éticos*" que deben regir en torno a las contribuciones. Y ello de forma que se plantee anticipadamente a las nuevas necesidades de manera que los ciudadanos perciban y estén involucrados en la percepción del funcionamiento de la institución.

Una de las claves la define la capacidad de percepción de la futura evolución de las prestaciones, más allá de la dimensión técnica, y la orientación de la acción previsor que facilite a tiempo los procesos de transformación. Y ésta es una de las acciones estratégicas de la "*gestión empresarial*", generando la sostenibilidad y la confianza en la institución.

Lo que implica, como consecuencia de la incertidumbre en la evolución de las necesidades y las correspondientes prestaciones, facilitar a la "*gestión empresarial*" un espacio de acción propio, relevante, en particular, en todo lo que afecta a la disposición y formación del personal, así como en cuanto a la forma de dirigir las personas involucradas impartiendo su desarrollo y responsabilidad para evitar discontinuidades y asumir los cambios, así como los procesos de adaptación necesarios. Por lo que el desarrollo singular de las Instituciones Públicas, su adaptación estructural y organizativa para adaptarse a las nuevas situaciones, debe facilitar el "*cambio cultural*" por la vía de la *innovación del personal* y por su *involucración* en los procesos de cambio.

Para *Thom* el hecho diferencial entre Instituciones Públicas e Instituciones Privadas se encuentra no ya tanto en la dimensión organizativa, sino en la capacidad directiva, la "*diferencia entre una persona directiva y un administrador*". Los órganos de gobierno de la "*Administración Pública*" deben contribuir, por un lado, a dar respuesta a los responsables políticos de los "*resultados*" y, por otro lado, tienen que lograr una clara percepción de la contribución que realizan en los ciudadanos y el papel que en la economía se hace para la integración, tanto en lo que afecta a su propia legitimación institucional, como a la del personal involucrado en la Institución. Y ello en cuanto a su capacidad para dar respuesta en búsqueda de la dimensión política en los "*resultados*" de la "*gestión empresarial*" de la Institución Pública.

---

<sup>56</sup> Thom, N. (2016) "Management del Sector Público", ob. cit., p.11  
<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

#### 4. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

5.

Es interesante observar el paralelismo de los procesos conceptuales de legitimación de las instituciones privadas, las empresas, y de las Instituciones Públicas. *Mirrow* escribe en torno al planteamiento empresarial cara a los procesos actuales de cambio: "...la asunción unívoca del pensamiento de una categoría malentendida de "shareholder" ha llevado a todos los grupos de interés a un profundo debate que abarca la política social y de sociedad que exige a la empresa del futuro una actuación proactiva, sino quiere tener a largo plazo daños significativos"<sup>57</sup>.

Se puede interpretar en el Sector Público, cuando se centra su acción en un solo esquema institucional-organizativo configurado en forma de la Administración Pública, como institución burocrática, con su simplificación en la realidad de la "misión" de cada institución singular y de su papel en la sociedad.

La dinámica societaria de cada Institución Pública no exige un pensamiento único, sino acercarse a la realidad diversa sobre la que debe construirse el "diseño económico-organizativo". Cada Institución Pública singular, con una "visión" y una "misión" societaria diferenciada, tanto en cuanto a su papel, organización y exigencias a las competencias del personal, precisa, además, que el "cliente", el ciudadano, sea consciente, asuma su papel institucional en el desarrollo, tanto de su propia persona como en la contribución al "bien común". La singularidad de cada Institución Pública no debe desaparecer en el entramado heterogéneo y altamente complejo de la Administración Pública, pues precisa de que esa singularidad institucional, concreta, sea asumida por su propio personal, su ámbito de competencias, así como también por las personas receptoras de sus contribuciones/prestaciones. La identificación institucional de la Administración Pública no refleja ni la realidad de cada institución singular, ni la de los preceptores de su contribución, ni la singularidad de su propia institución-organizativa y la de su personal. El "cambio cultural" que se precisa en el ámbito de la "Acción Pública" no sólo descansa en el logro de una mayor "eficiencia", tanto en la utilización de sus recursos como en el impacto de su acción, sino precisamente en la *legitimación singular* de cada Institución Pública, de su personal y de ahí la involucración en la valoración de sus "clientes", receptores.

Lo mismo que en el sector privado, el impacto transformador es altamente relevante en la acción pública. Este impacto lo es, incluso mayor, para la acción de las Instituciones Públicas por su incidencia en la acción económico-social. Volviendo a *Mirrow* éste valora, en lo que se refiere al sector privado, en que la "...innovación, redes y dirección de los partícipes de innovación, implica una nueva ordenación de la administración y gestión del riesgo, un nuevo tipo de cooperación entre empresas y las instituciones gubernamentales, así como el trato con la complejidad, con la autonomía y con la libertad, con centralización y descentralización, que caracterizará la estrategia de las empresas del siglo XXI"<sup>58</sup>.

Lo cual se puede acentuar aún más en lo que concierne a las Instituciones Públicas. El proceso de "cambio cultural" de estas instituciones, su forma de concebirlas y su dimensión societaria, son claves en la sostenibilidad de la Sociedad. No se habla nunca de la "dimensión societaria" de las Instituciones Públicas, más bien se da por sobrentendida, cuando ésta no se da en la realidad.

Esta realidad es la singularidad de cada Institución Pública que singularmente debe autoreflejarse más que en las instituciones privadas, por su impacto y dimensión, en su

---

<sup>57</sup> Mirrow, M. (...) "Retos a la estrategia empresarial del siglo XXI", ob. cit., p.415

<sup>58</sup> Mirrow, M. (2011) "Retos a la estrategia empresarial del siglo XXI", ob. cit., p.414

dimensión societaria, que se involucra en sus "*fines últimos*". Con sus consecuencias en el desarrollo corporativo-institucional y de personal, con el fin de poder dar respuesta a las exigencias de la Sociedad para el desarrollo de las personas.

Es por lo que la legitimación de la Institución Pública de cada País, de cada Institución Pública, es clave para el desarrollo del Sector Público en la "*nueva sociedad*" que se va desarrollando<sup>59</sup>.

La Institución Pública precisa de su legitimación, esta no está en la mera asunción de la función pública, sino en el entorno y en el entramado en el que desarrolla su acción: "*Legitimacy is the current of institution but, like trust, legitimacy can vanish very quickly and one lost legitimación legitimación is difficult to regain*"<sup>60</sup>, lo que implica que el "... manager needed to prove their social worth and legitímate their authority, not only to others, but to themselves..."<sup>61</sup>. Siendo este impacto concreto sobre el personal responsable de la Institución la clave del *proceso de cambio*. No se trata del cuerpo al que pertenece lo que le legitima, sino la acción permanente en la que ejerce la responsabilidad de su contribución en la Institución Pública al contribuir al desarrollo de las personas. Esta "*dimensión empresarial*" implica tanto más que en las instituciones privadas las exigencias de presentar cómo se ha asumido la responsabilidad societaria de la Institución Pública.

Cuando estamos planteando el tema de la "*Responsabilidad Social Corporativa*" estamos hablando de los "*valores*" en los que descansan todos los procesos que se realizan en cada Institución Pública, tanto los que afectan a su dimensión interna como a la externa, funciones que asumen las personas responsables dentro de la misma. Consecuentemente se centra la "*Responsabilidad Social Corporativa*" en dos amplias dimensiones:

- las que afectan a los *procesos técnico-sociales* de la actividad de la Institución, la "*eficiencia*" con la que se realiza y las que afectan a las personas que están implicadas en los procesos,
- así como en aquellas que afectan a las *contribuciones* que realiza la Institución.

Como puede apreciarse en la Figura 6, en la que se centra la persona como eje de la *Responsabilidad Social Corporativa* con sus cuatro dimensiones centrales:

- Se fundamenta en el "*sistema de valores*" en el que descansa la configuración del "*fin último*" de la Institución Pública.
- Cuyo diseño organizativo en cada institución articula la *disposición de los recursos escasos* en el marco de la concepción organizativa interna y la normativa externa (*controlling y compliance*)
- y ello considerando la *dimensión ética* que garantiza el comportamiento tanto en torno a la dimensión de eficiencia, como en lo que afecta a la "*dignidad humana*".
- Desarrollo de una "*cultura*" que permita reducir los "*costes de coordinación*".

---

<sup>59</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control de la nueva economía...", ob. cit., pp.71 ss.

<sup>60</sup> Khurana, R. (2007) "From Higher...", ob. cit., p.14

<sup>61</sup> Khurana, R. (2007) "From Higher...", ob. cit., p.3



Figura 6. Responsabilidad Social Corporativa

La *Responsabilidad Social Corporativa* implica la evaluación de la "dimensión societaria" de la Institución Pública, su relación con la Sociedad, la cual se establece, por un lado, desde la acción de la persona entorno al "sistema de valores" que involucra su actuación que configura la dimensión intangible. Por otro lado, la actuación de la institución se encuentra en el Orden Económico-societario que realiza los procesos de coordinación, bien a través del Mercado o bien a través del propio Estado que materializa la dimensión tangible<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> García Echevarría, S. (2017) "Responsabilidad Social Corporativa...", ob.cit., p.3  
[https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/29458/responsabilidad\\_garcía\\_IDOEDT\\_2017\\_N390.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/29458/responsabilidad_garcía_IDOEDT_2017_N390.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

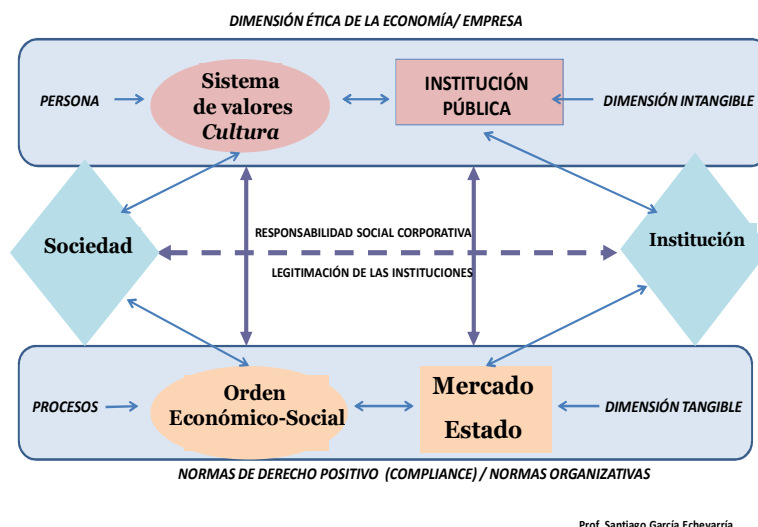


Figura 7. Dimensión de la Responsabilidad Social Corporativa

Ambas dimensiones cubren toda la actividad de la Institución que se recoge en el informe relativo a la *Responsabilidad Social Corporativa* que implica a las personas responsables, así como de las formas en las que se realiza su acción dentro de cada uno de los procesos en los que se materializa. Sobre esta base se trata de generar la *confianza* precisa para reducir los "*costes de coordinación*" de todas y de cada una de las personas implicadas en la gestión de los mismas. Sin duda, si bien la persona y su comportamiento son claves en el funcionamiento de las Instituciones Públicas, son también los procesos implicados en la contribución que aportan los que deben evaluarse en torno al impacto/repercusión de la acción en otras personas.

Su misión puede básicamente centrarse<sup>63</sup>

- en la *legitimación* de la Institución Pública
- la *legitimación* de sus responsables y a su contribución
- *consolidación* del *largo plazo* en la configuración de la sociedad y su dimensión societaria
- consolidar el "*sistema de valores*" sobre los que descansan los "*Principios de Gestión*"
- reducir la *incertidumbre* generando *confianza* y
- orientarse al desarrollo de la persona.

Lo que llevaría a una aceptación de la Administración Pública que consolidaría la "*cooperación*" en el contexto económico-societario que permita involucrar tanto a la persona como a las Instituciones dentro de una adecuada conceptualización de la Administración Pública. Con lo que se configuran los procesos de futuro. El alto nivel de participación de la Administración Pública en el desarrollo socio-económico y su influencia en la acción de las personas e

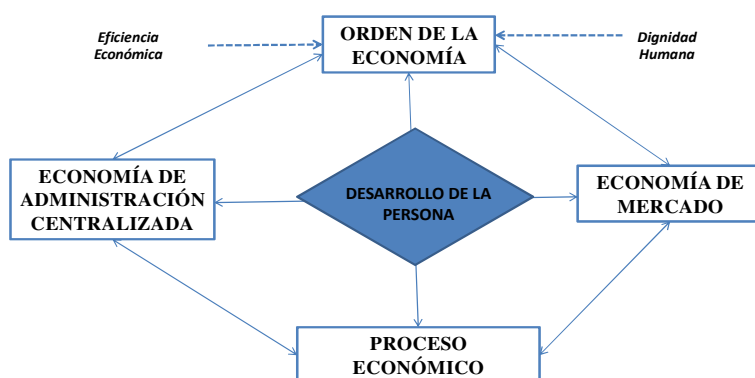
<sup>63</sup> García Echevarría, S. (2017) "Responsabilidad Social Corporativa...", ob.cit., p.18  
[https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/29458/responsabilidad\\_garcía\\_IDOEDT\\_2017\\_N390.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/29458/responsabilidad_garcía_IDOEDT_2017_N390.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

instituciones sometidas a procesos de transformación exige una nueva dimensión institucional organizativa.

#### IV. EMPRESA PÚBLICA EN LA CONCEPCIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA

##### 1. LA EMPRESA PÚBLICA EN EL MARCO DEL ORDEN DE LA ECONOMÍA

La empresa pública, como una de las actuaciones directas del Estado en los procesos económico-sociales, actúa dentro del conjunto del Orden de la Economía, en un primer término, por lo que su valoración y la forma de su acción debe encuadrarse en el funcionamiento del Orden de la Economía como parte integrante de los procesos económico-sociales, tal como se recoge en la Figura 8 "Orden de la economía y proceso económico"<sup>64</sup>. El "fin último" del Orden de la Economía debe ser el "desarrollo de la persona", lo que debe configurar el Orden de la Economía que se realiza en base a las instrumentación desde la Economía de Mercado, por un lado, y a través de la Administración Pública, por el otro, que abarca tanto las Instituciones Públicas referentes a la "gestión" de la Administración Pública, como por la actividad directa del Estado generando los procesos de productos y servicios en la sociedad.



Fuente: Santiago García Echevarría

Figura 8. Orden de la Economía y Procesos Económicos

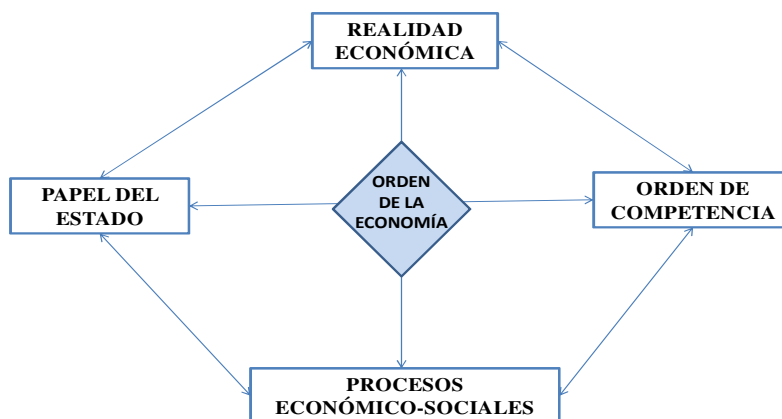
Para *Erhard*, como se ha señalado ya anteriormente, "... en lo que respecta al Estado la función propiamente dicha y preferente del Estado es crear un marco de Orden en el cual los ciudadanos puedan desarrollarse libremente"<sup>65</sup>. De forma que los "procesos económicos" que persigue el desarrollo de la persona emergen de la contribución de la acción de una Economía de Mercado con la economía de las Instituciones Públicas, entre ellas, las Empresas Públicas.

<sup>64</sup> García Echevarría, S. (2018) "Contribución de la Escuela de Friburgo...", ob. cit., p.15 [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32947/contribucion\\_garcia\\_IDOEDT\\_2018\\_N392.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32947/contribucion_garcia_IDOEDT_2018_N392.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>65</sup> Jeske, J. (2013) "Erinnert...", en FAZ, 1-12-2013, ob. cit.

Éstas deben estar integradas en los Principios de funcionamiento del Orden de la Economía en la Sociedad.

Y es en esa "realidad económica" en la que el Estado, con sus Empresas Públicas, actúa y configura los procesos económico-sociales en un amplio campo de contribuciones. La clave del funcionamiento se encuentra en la "conformidad" de la acción del Estado con los *sistemas de competencia* de forma que no distorsione el funcionamiento, tanto de las instituciones como de los procesos empresariales.



Fuente: Santiago García Echevarría

Figura 9. Estado y Orden de competencia

Por lo que la Empresa Pública en su gestión debe integrarse en el Orden de la Economía contribuyendo a la realización del "Principio de Competencia", lo que implica frecuentemente problemas en el funcionamiento de la actividad económica, ya que no siempre corresponden a los Principios constituyentes del Orden de la Economía<sup>66</sup>. El criterio de su gestión debe orientarse a su contribución al funcionamiento del "Orden de Competencia" en su articulación o, en su caso, orientado a los criterios que emanan de los "Principios regulatorios", transitorios, que tratan de resolver problemas de carácter social.

La búsqueda de una respuesta para resolver las necesidades de las personas para su desarrollo constituye el objetivo del Orden Político a través del Mercado o del Estado. Dejando aquí a un lado el tema de la propiedad pública, el problema se centra en las relaciones de las Empresas Públicas con el Ordenamiento de Competencia para cubrir las necesidades de las personas. Para Hamm "... la función de las instituciones estatales en una Economía Social de Mercado es facilitar el desarrollo de la iniciativa privada dentro del marco de las regulaciones legales estatales y dotando al mismo de la configuración social necesaria del mecanismo de mercado orientado, de forma descentralizada, hacia la competencia"<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Eucken, W. (2017) "Principios de Política Económica...", ob. cit., pp.343 ss.

<sup>67</sup> Hamm, W. (1984) "La empresa pública en la Economía Social de Mercado", ob. cit., p.4



Esta definición de la función del Estado persigue, en primer lugar, asegurar el Orden de la Competencia, tanto por las empresas privadas y, en la medida de lo posible, también en la actividad de la Empresa Pública. Lo cual implica la existencia de empresas públicas que entran en "conflicto de interés" cuando coinciden con empresas privadas, precisamente por la ruptura de los Principios del Orden de Competencia. Lo que se ha reflejado en los procesos de privatización en muchos países con el fin de armonizar bajo el *Principio de Economicidad* la acción en los procesos económico- sociales. En particular, se trata de acentuar los procesos de *desregularización* que permiten el funcionamiento del Orden de Competencia. Y estos procesos persiguen estabilizar el "sistema de valores" societarios orientados al desarrollo de la persona, facilitando los cambios o transformaciones necesarias. La exigencia de transformación exige organizaciones flexibles que permitan orientar los procesos en una configuración que se oriente al desarrollo de la persona facilitándolo en base a una nueva "cultura de costes" bajo el Principio de Economicidad.

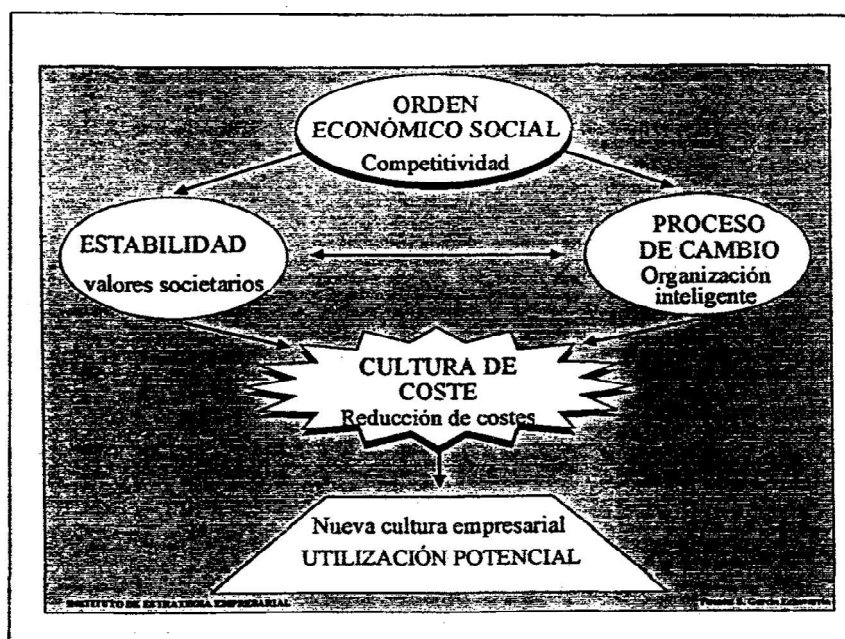


Figura 10. Proceso de transformación de la Empresa Pública

Con la Empresa Pública se delimita, en determinados sectores económicos, el "*Principio de Competencia*"; por lo que su gestión pasa a depender del "Orden de subvenciones, reestructuraciones, preferencias etc. que invalidan no solamente el *Principio de Economicidad* en su acción, así como el del *Principio de Equilibrio Financiero*, sino que genera frecuentemente una distribución irregular de las contribuciones del Estado. Sin duda, "*el futuro del desarrollo europeo está en función de un cambio relevante del papel del Estado en lo económico y en lo social*"<sup>68</sup>.

La Empresa Pública debe configurar su "*gestión*" bajo los criterios del *Principio de economicidad* y el *Principio de la Combinación de Factores* y considerando el *Principio del Equilibrio Financiero* en la configuración de los procesos económicos. Una de las alternativas necesarias la constituyen determinadas posibilidades de una cooperación público-privada con la configuración de una gobernanza que haga posible el proceso de transformación<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> García Echevarría, S. (1998) "Privatización y desregularización ...", ob. cit., p.35  
<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3935/5904570915.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>69</sup> García Echevarría, S. (2011) "Cooperación entre lo público y lo privado...", ob. cit., p.2



En la acción de la empresa pública, que afecta a amplios sectores, en particular de servicios, debe involucrarse el "*Principio de Economicidad*" fundamentalmente, generando sistemas de Management que permitan definir "*resultados*" que se materialicen en la fijación de los "*objetivos*" que deben involucrar al personal en el marco de una adecuada política de desarrollo de las personas, más allá de los procesos burocráticos que hacen inviable la flexibilidad de adaptación necesaria. Se genera una "*cultura empresarial*" fuertemente orientada a una *dirección por objetivos* en torno al "*fin último*" de la empresa pública acompañado de una *política de personal* que involucren a las personas en los "*objetivos*" de los procesos con sus correspondientes expectativas para su propio desarrollo.

La búsqueda de la dimensión societaria de las empresas públicas, la definición de su "*visión*" y "*misión*" y la publicación de su propia legitimación a través de la articulación de la Responsabilidad Social Corporativa contribuye a un mayor "*espíritu empresarial*" sin el cual no tiene respuesta eficiente la empresa pública.

## 2. CONDICIONES DETERMINANTES DE LA CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DE LA EMPRESA PÚBLICA

Existe un principio claro en cuanto a la justificación o no de la empresa pública: "*allí donde la iniciativa privada se desarrolla eficazmente, el Estado no tiene nada que buscar...*" por lo que "*... el Estado debe limitar su actividad pública a lo fundamental*"<sup>70</sup>. A lo que añade Hamm el ejercicio de las funciones de control que tiene el poder político se logrará con crecientes dificultades cuanto mayor sea la entidad del Estado en los procesos de producción. Y ello, fundamentalmente, por la falta de competencias<sup>71</sup>.

Pero además afecta de forma directa al desarrollo de las empresas medianas, pues se cierran las posibilidades empresariales en el sector privado<sup>72</sup>. Es por lo que las empresas públicas deben articularse, en su configuración y gestión, de forma que no distorsionen los procesos de creación de empresas para evitar que surja competencia. Hay sectores de clara presencia como Empresa Pública, pero hay también actividades que no tienen que ser Empresa Pública. En cualquiera de los casos, desde la perspectiva de la Economía la Empresa, debe configurarse la Empresa Pública como cooperación institucional que pueda cumplir eficientemente con la "*misión*" establecida para que, al propio tiempo, no distorsione, dentro del Orden de la Economía, que define el Estado, la dinámica Schumpeteriana de creación de empresas, de los procesos de innovación y de transformación necesarios. Pues, como ya se ha señalado, es la función del Estado crear un Orden de la Economía que implique la creación de empresas, e impulsar su transformación para contribuir al desarrollo de las personas. El Estado debe ser el órgano impulsor del desarrollo empresarial competitivo como parte de su "*misión*" de contribución al "*fin último*" del desarrollo de la persona y de su bienestar<sup>73</sup>.

Por lo que la *primera consideración* es que la creación, o bien existencia de la Empresa Pública no distorsione, en su entorno sectorial, los procesos de competencia que hacen posible el desarrollo de las empresas privadas y los procesos económicos eficientes. Este debe ser el

<sup>70</sup> Hamm, W. (1984) "La empresa pública la...", ob. cit., p.4

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3248/5900905923.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>71</sup> Hamm, W. (1984) "La empresa pública la...", ob. cit., p.5

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3248/5900905923.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>72</sup> Hamm, W. (1984) "La empresa pública la...", ob. cit., p.5

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/3248/5900905923.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>73</sup> García Echevarría, S. (2015) "La crisis del Estado de Bienestar...", ob. cit., p.23

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/22630/Envio%20WP%20372.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

primer criterio desde la perspectiva del Orden de la Economía, pues su actuación es contra el propio "*fin último*" del Estado en la Sociedad. En cuanto a las exigencias corporativo-institucionales, deben situarse tanto en la configuración como en la gestión de la Empresa Pública, es la determinación del "*fin último*" que se persigue por la Empresa Pública como corporación, como institución societaria que busca una respuesta a las necesidades para el desarrollo de las personas, las necesidades que no se pueden cubrir con las instituciones del mercado.

Lo que no se debe confundir con la acción de la Política Social para impulsar, por circunstancias concretas, precisamente el desarrollo de la persona.

La *segunda consideración corporativa* es definir cuál es el "*sistema de valores*" que debe orientar la acción empresarial, el diseño de la "*cultura empresarial*" disponible que haga posible alcanzar el "*fin último*", legitimador de la creación de la Empresa Pública, lo que afecta a la configuración de la estructura directiva y del personal necesarios.

La *tercera consideración* afecta corporativamente a la definición del "*sistema de objetivos*" institucionales que determinen los "*resultados*" que se buscan para todo el proceso de "*gestión*" de la empresa pública, "*resultados*" medidos en torno a la forma eficiente en los procesos productivos.

La *cuarta consideración corporativa* afecta al *diseño organizativo de la estructura directiva* implicando no sólo competencia, sino la articulación de los procesos directivos, poder y responsabilidad de los órganos de supervisión (*controlling y compliance*).

En lo que respecta al *dilema organizativo-institucional* debe descansar en los Principios anteriormente mencionados para la Institución Pública: el *Principio de Economicidad* y el *Principio de la Combinación de Factores* vinculado al *Equilibrio Financiero* necesario para realizar la actividad productiva o de servicios. Y ello orientado a los "*resultados*" definidos en la concepción corporativa de la Empresa Pública, en su amplio sentido técnico-social y societario. Lo que implica necesariamente la definición del espacio de libertad del que debe disponer la *dirección de la empresa* para aplicar los principios señalados. Lo que conlleva necesariamente a la clave del funcionamiento de la Empresa Pública: la configuración de la estructura de personal y la introducción de las posibilidades de desarrollo del personal junto con el desarrollo de sus competencias.

El eje del funcionamiento de la Empresa Pública se centra en la propia singularidad de cada empresa y en las exigencias singulares que presenta por su actividad, situación técnico-económica y la implicación del personal en "esa" Empresa Pública como condición *sine qua non* para su desarrollo. La propiedad, *Administración Pública*, actúa como cabeza de un Holding, un orden organizativo con más espacio para la configuración de su "*sistema de valores*" asumido por esa empresa. De la singularidad de la empresa y de su capacidad y sostenibilidad como corporación, depende la "integración" del personal en la "empresa" y, secundariamente, la Administración Pública. Lo contrario implica un distanciamiento de la persona de los procesos económicos y sociales, y la inviabilidad de su involucración en la sostenibilidad de la empresa a largo plazo. Se tendrán "dependencias" de la "Administración Pública", pero no se tendrán empresas públicas.

La dimensión humana, desde el "*sistema de valores*" a los "*sistemas de responsabilidad*", los "*sistemas retributivos*" y la "*identificación corporativa*" son las características configuradoras de una "*cultura empresarial*" en el marco de la Administración Pública.

### 3. PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

La clave de la gestión de la Acción del Estado en el contexto del *"Public Management"* se encuentra en lo que constituye el *"cambio estructural"*, ya que *"existe una gran necesidad de reorganización de las instituciones públicas para una actuación efectiva y eficiente de la futura actividad estatal"*<sup>74</sup>. El diseño de estos cambios de las estructuras, así como de los procesos, exige, previamente, la definición de la dimensión corporativa, como ya se ha mencionado, de cada una de las instituciones. Con lo que implica en la Institución la asunción de su *"dimensión societaria"* que legitima el contexto institucional y su capacidad de respuesta. La búsqueda de una mayor flexibilización del Sector Público constituye el eje de su estructuración, lo que implica una revisión de sus funciones y el que se concentre el Sector Público con las competencias básicas del sector estatal.

La búsqueda de esta flexibilización pasa por la orientación de la Institución Pública al *"cambio cultural"*, anteriormente señalado, y la implicación de cada uno de los ámbitos destacados. Lo que obliga, en primer término, a la determinación del *"sistema de valores"* que debe regir la configuración de la Institución Pública como corporación que define su *"visión"* que soporta a la *"misión"* que se le encomienda definiendo sus *"objetivos institucionalmente corporativos"*. Con lo que se establecen los *"resultados buscados"* con su actividad, así como su concreción. Los *"Principios Corporativos"* son los que legitiman tanto a la propia institución pública como al papel del Estado en la sociedad. Lo que se implica en el *"plano político"*, por un lado, y sientan las metas para el desarrollo de la *"acción empresarial"* de la institución pública, por el otro. El *"órgano corporativo"* debe involucrar a la *"Alta Dirección"* del sistema empresarial, esto es, en términos tradicionales de la Administración Pública.

El desarrollo de la estructura y de los procesos de las Empresas Públicas, Centros básicos de las Reformas, y que involucra a la dirección y gestión de la Institución Pública, afecta a la revisión y planteamiento de la actividad de esta Institución en búsqueda de una revisión de las prestaciones que se realizan y sus posibilidades, planteando la descentralización de la misma, la transferencia de las actividades a otras instituciones, incluyendo las posibles privatizaciones y el potencial disponible para una recentralización, en su caso.

Lo que implica exigencias organizativas internas que afectan al desarrollo del personal de la Institución, en particular, en lo que concierne a la cualificación del personal, a la motivación del mismo y a su implicación tanto en el *"sistema de valores"* como en la responsabilidad societaria del personal. Se trata de una ruptura frente a los sistemas funcionalistas de las organizaciones públicas de corte Maxweberiano y la orientación a las organizaciones orientadas a las personas implicadas en el diseño organizativo de las instituciones. Lo que implica organizativamente una mayor delegación y descentralización de las instituciones complejas definiendo *"centros de resultados"* y *"centros de responsabilidad"*<sup>75</sup> con el fin de reducir los niveles tradicionales de burocratización y reducir, en gran medida, las estructuras jerárquicas<sup>76</sup>.

Todas las reformas se basan más en el desarrollo de las personas más que en la propia reforma estructural: La orientación a la configuración de los procesos con las responsabilidades correspondientes. El impulso de las *"competencias"* constituye el eje del cambio estructural, pero, sobre todo, la implicación del personal en su propio desarrollo y en el de la institución, lo que afecta, al propio tiempo, al desarrollo del *"cálculo de coste empresarial"*, no al mero control presupuestario. Se precisa de un cambio de mentalidad en la ejecución de los *Principios de Economicidad* y de la *Combinación de Factores* que permitan una mayor transparencia en la gestión de los procesos en el marco de la *"eficiencia económica"* en el contexto de la *"dignidad humana"*, lo que implica un *"cálculo económico"* en torno a los *"márgenes de cubrimiento de*

---

<sup>74</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.28  
<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>75</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.27  
<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>76</sup> Véase García Echevarría, S. (1994) "Teoría económica de la empresa", ob. cit., p.245

*costes*<sup>77</sup>. Esta es la dimensión del "*cálculo económico de costes*" que permite evaluar los procesos de forma orientada a las prestaciones, así como también en torno al funcionamiento de las estructuras.

A lo que debe añadirse, para la evaluación por parte de los responsables de los procesos, los análisis comparativos de costes y de prestaciones dentro del propio sector de la Administración Pública. El *análisis comparativo interinstitucional* constituye una adecuada interpretación que facilita la innovación y la valoración legitimadora de las propias instituciones. Lo que debe configurarse como el "*sistema de información*" interno que facilita los procesos "empresariales" de inversión, de financiación, de organización, esto es, la gestión que debe basarse en un "*controlling estratégico*"<sup>78</sup> y que facilite la gestión institucional y la acción de las personas responsables en las instituciones. De esta forma las "*prestaciones*", como eje del "*resultado*" de la acción pública, se ven apuntaladas con la "*eficiencia*" en el uso de los recursos escasos disponibles y la legitimación de la acción estatal. Ésta sólo puede materializarse por la "*vía de resultados*" societarios de la acción de toda institución y se logrará el desarrollo del personal involucrado en la estructura de la acción pública, lo que se refleja en la *Responsabilidad Social Corporativa*.

La puesta en marcha de estas Reformas implica una gran contribución del Sector Público a la sostenibilidad de la Sociedad y al desarrollo de las personas.

## **V. PRINCIPIOS ECONÓMICO-EMPRESARIALES EN LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.**

### ***1. EN CUANTO A SU DIMENSIÓN SOCIETARIA***

Lo mismo que en lo que concierne a las instituciones empresariales privadas, la falta de la dimensión societaria en su concepción como institución, reduce la actividad, o bien se configura como un mero "negocio", o bien se plantea una organización sin "la persona"<sup>79</sup>. Se entiende predominantemente como una mera estructura funcional que se realiza en torno a la ejecución de las "*funcionalidades*" normativamente identificadas para su ejecución. No existe la dimensión humana, la acción configuradora de la persona en la acción organizativa de la corporación. Se establece en toda organización burocrática una estructura funcional que se articula de forma que según las "*normas organizativas*" se realizan repetitivamente los procesos. Se trata de formas organizativas verticales y horizontales, según la estructura funcional y, en cuanto a la dimensión de la persona, se escenifican formas jerárquicas con la correspondiente selección de las personas y su categorización en el ámbito, tanto de su acción como de sus responsabilidades. Donde la persona no desarrolla sus "*competencias*", no se producen "*motivaciones*" y no se generan ni la *innovación* necesaria, ni se dota de *flexibilidad* en el contexto de las prestaciones por el uso de los recursos escasos. No existe el "*Principio de Competencia*" que obliga a los *cambios organizativos* y a generar los procesos de *innovación* con el fin de dar respuesta a la institución coordinadora del "Mercado".

A lo que se añade la dimensión legitimadora que precisa toda institución-corporativa en búsqueda, en el propio "Orden de la Competencia", del elemento determinante de la

---

<sup>77</sup> Véase Hümmel, S., Männel, W. y García Echevarría, S. (1981) "Política de Costes...", ob. cit., pp.296 ss.

Véase García Echevarría, S. (1994) "Teoría económica de la empresa", ob. cit. pp. 269 ss.

<sup>78</sup> Walid Llorente, L. (2017) "El controlling en la gestión empresarial", ob. cit. [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/29682/controlling\\_walid\\_IDOEDB\\_2017\\_N82.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/29682/controlling_walid_IDOEDB_2017_N82.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>79</sup> Marr, R. y García Echevarría, S. (1984) "Política de Personal en la Empresa...", ob. cit., pp.26 ss.

"confianza" generadora de demanda de las prestaciones en un mercado abierto, competitivo. En la Institución Pública, en búsqueda de una orientación marcada por la eficiencia, tanto en las "prestaciones" como en los "procesos", la eficiencia se deriva de su capacidad de innovación y de flexibilidad en la configuración de los procesos. Para lo que se precisa, en primer lugar, de la definición corporativa de cada Institución Pública, singular concreta. Su "identificación corporativa", como ya se ha señalado, no está cubierta por una integración bajo la clave de la Administración Pública, como parte de la actividad estatal, sino por su acción institucional singular, diferenciando, estableciendo criterios de identificación que permitan la diferenciación correspondiente que haga posible el desarrollo de las "competencias" de cada Institución. La "competencia" la determina su capacidad de "competencias" derivadas de la capacidad de respuesta a las necesidades de las personas debiendo, por tanto, garantizar sus "resultados" de forma que se establezcan criterios, en la medida de lo posible, de libertad de elección por el usuario de la institución. Esto es, la introducción de criterios de valoración externa que repercutan en el management de la institución.

La "libertad de elección externa" de las "prestaciones", dentro de un marco institucional, constituyen el elemento diferenciador que marca "competencias" diferenciadoras.

Desde la posición interna la disposición de "eficiencia" económico-técnica en cuanto al uso de los potenciales disponibles de las capacidades de recursos, instalaciones y personal, con el consiguiente impacto en los "costes de cubrimiento" logrados, refleja la eficiencia económico-técnica lograda, las "productividades" logradas en el uso eficiente de la contribución de la combinación de factores. Dimensión socio-técnica del "Principio de Economicidad" corporativa que debe completarse con los "análisis comparativos" entre las diferentes Instituciones Públicas singulares, lo que permitiría el análisis innovador, organizativo y de desarrollo de las personas y su motivación en el diseño de la organización.

La "identificación corporativa" de las personas con "sus" instituciones, con el esfuerzo de la organización implicando, en los diferentes niveles, a las personas en el marco de organizaciones orientadas a su desarrollo personal, al de sus competencias y al de su implicación en la institución concreta en la que actúa. Lo que debe implicar una clara "política de personal" que facilite su formación, desarrollo de competencias y su papel en las organizaciones junto a las posibilidades profesionales que impliquen su motivación. Lo cual, solamente es posible cuando se define la dimensión organizativa de cada Institución Pública y su valoración externa e interna en la concreción de los proyectos de desarrollo del personal implicado. Sin la persona integrada en el proyecto institucional no existe proyecto de forma eficiente medido en los "resultados" que impliquen el desarrollo de las personas como el "fin último", lo que reforzaría el papel del Sector Público en la Sociedad.

## 2. EN LO QUE AFECTA A SU DIMENSIÓN INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA

La dimensión institucional-organizativa tiene que corresponder a lo que se ha señalado como el "plano empresarial" que implica al "sistema de valores" de la institución y al "fin último" señalado en el "plano político", en la formulación de los "objetivos estratégicos" que deben alcanzarse en una Institución Pública. Y ello tanto para su propia legitimación como por su contribución a la "función estatal" en la Sociedad. De ahí se deduce, por una parte, la "dirección estratégica" en búsqueda de los "resultados" y la definición de la "organización eficiente", por otro lado. Organización orientada a las "competencias" que deben desarrollar las Instituciones

Públicas para el logro de los *"resultados"* y, consecuentemente, cuál es la forma organizativa sobre cómo se considera la integración del personal logrando su capacidad de adaptación a los procesos de cambio y a la disposición a la innovación como parte de los procesos de transformación institucional.

Es la organización, su capacidad de interpretar y responder a los procesos de cambio en los entornos concretos en los que se desarrolla la Institución Pública, la que decide, con mayores o menores *"costes de organización"* el que se pueda convertir en realidad la *"visión"* prevista para la Institución Pública y la forma en la que se configuran los procesos organizativos.

Hay que pasar de la *"visión"* a la *"realidad económico-social"* en la realización de los planteamientos estratégicos en base a la forma organizativa, y ello en consonancia con la Política de Personal en una visión largoplacista. La articulación organizativa que emana de los *objetivos perseguidos*, en un determinado contexto del entorno, se debe concebir de forma flexible de manera que permita adaptarse a las circunstancias cambiantes implicando el *desarrollo del personal* de la Institución. Los objetivos nucleares de la Institución Pública constituyen la referencia precisa de la *"visión"* como idea, lo que debe ir acompañado de las *"competencias"* del personal. La formulación de *"Leitbildern"* facilita, frecuentemente, la interpretación tanto de la propia legitimación de la Institución como de las normas organizativas que facilitan la realización de los Principios perseguidos<sup>80</sup>. Con lo que el entorno de una Institución Pública implicado en la misma percibe el papel de los tres planos que antes se mencionaron, en particular, en cuanto al personal concreto y específico involucrado en el desarrollo de las prestaciones que se esperan.

La búsqueda de una asunción por parte de los receptores de las prestaciones de la Institución Pública y de las personas que las realizan, constituye el eje básico para una Reforma necesaria del Sector Público. Se trata de integrar de forma concreta y precisa al ciudadano en los procesos organizativos generando la confianza necesaria para asegurar los procesos de cambio y de transformación. Lo que exige formas organizativas institucionales, con la fuerza legitimadora de la Institución, en las que la flexibilidad y su capacidad para impulsar el *"Principio de eficiencia"*, en términos de *Economicidad*, y de la forma en la que tiene lugar la *"Combinación de Factores"*, se asuma tanto en el contexto interno como externo de la Institución Pública.

La orientación a *"resultados"* permite flexibilizar la organización disponiendo de las *"competencias"* que deben asegurar la capacidad de las personas responsables.

La orientación a la persona, a sus competencias y a sus responsabilidades, más allá de su responsabilidad como miembro de la "Administración Pública", son las claves para disponer del espacio organizativo en la Institución concreta que contribuya a una mayor dinámica de la Institución Pública en las prestaciones.

La organización por procesos, como área de competencias y de su responsabilidad en el marco del *"sistema de valores"*, permite definir los Principios que faciliten abrir las organizaciones a las innovaciones necesarias conforme a las exigencias del entorno. Con lo que se ponen en entredicho las estructuras jerárquicas, frecuentemente ajenas a las competencias disponibles y, por consiguiente, a las exigencias de formación del personal, de su involucración en el trabajo en equipo y en el propio desarrollo profesional. Se abren los sistemas organizativos a las personas y a su desarrollo.

### 3. EXIGENCIAS DE CAMBIO CULTURAL: DESARROLLO DE LAS PERSONAS

Muy diversos autores resaltan las dificultades para realizar procesos de cambio organizativos en instituciones que se basan en esquemas burocráticos en lo que respecta a su diseño

---

<sup>80</sup> Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público", ob. cit., p.18

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/25097/Wp%20381.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

organizativo, pero, en particular, en lo que afecta a la acción humana en estas organizaciones<sup>81</sup>. Ciertamente la mayoría de los planteamientos, tanto teóricos como en los cambios en la realidad de la Administración Pública, se han tratado de realizar dentro del propio marco tradicional del *"sistema de control"* que facilitan la regulación. Esto es, se mantienen con nuevas formas instrumentales como los *"Programas de Sistemas de Presupuestos"* (PPBS), entre otros, bajo estructuras burocráticas de tipo *Maxweberiano*. Se buscan nuevas formas de dirección de las Instituciones Públicas y de los procesos, pero sin salirse de las pautas "presupuestarias" normativas y sin espacio de adaptación en los procesos que exigen innovación, flexibilidad y responsabilidad, tanto en la acción directiva como en los *"resultados"*.

La clave del proceso de *"cambio cultural"* de la Institución Pública se encuentra, en primer lugar, en la capacidad de las personas implicadas en las instituciones para asumir un nuevo rol societario, el cual se manifiesta de manera precisa en su propia acción y en la referencia, el *"Leitbild"* de su propio desarrollo. Lo que corresponde a la interpretación que realiza de la función del Sector Público en una Sociedad abierta, orientada al desarrollo de la persona. Nunca se logrará ninguna Reforma en la actuación de las Instituciones Públicas, sino se logra involucrar al personal en el proceso de cambio, abriéndole no sólo nuevas posibilidades personales en su desarrollo, sino también por la recepción de un nuevo *"Leitbild"* del papel del Sector Público en el desarrollo de la Sociedad. O recalcando la afirmación que integra al Sector Público en una nueva dimensión societaria, en su papel en la Sociedad.

Y es, al propio tiempo, un proceso de *"cambio cultural"* que se entiende en el Sector Público más allá de la capacidad y competencias técnico-normativas, de una manera de entender la acción de la persona en un contexto organizativo orientado a *"resultados"*, por un lado, y la integración del entorno en su propia acción, por el otro.

Es, por tanto, un cambio que va más allá de las técnicas normativas correspondiendo a una organización cerrada, ya que involucra la entrada de un orden generador de los hechos diferenciadores, un reflejo del Orden de Competencia, facilitando, generando libertad de elección, si fuera posible, de la Institución Pública por parte del entorno. De forma que el hecho diferencial se perciba tanto institucional como organizativamente con perfiles más dinámicos y como persona abriendo camino a su propio desarrollo en función de su contribución a la solución eficiente con las prestaciones correspondientes. Sin el ámbito innovador y flexibilizador que genera nuevas oportunidades para el desarrollo de la persona no es posible ninguna reforma del Sector Público, de las organizaciones públicas y la legitimación de su contribución. El cambio cultural, como señalan Thom y Ritz, *"... se define en el Sector Público como el conjunto de valores, posicionamientos y comportamientos que se han modificado como consecuencia de la influencia de la nueva orientación de la Administración Pública"*<sup>82</sup>. Lo que implica conocer y valorar previamente, en cada Institución Pública, cual es la *"cultura dominante"*, en particular, cual es el *"Leitbild"* que orienta al personal y cuáles son los valores básicos de cambio del proceso. Para esa *"realidad socio-técnica"* se debe plantear la vía de entrada para los procesos de cambio, señalando cuáles son las referencias dominantes en el entorno de la Institución Pública y cuáles serían las expectativas de un proceso de cambio. Se trata de la concienciación en la Sociedad de la relevancia de una Reforma de las Instituciones Públicas para la sostenibilidad societario-económica y la consolidación de una mejora en el desarrollo de las personas y su implicación en el desarrollo de la acción del Estado.

Lo mismo que en el ámbito de la actividad privada no se puede sostener un Orden de la Economía abierto en el marco de una Economía de Mercado sin la contribución del empresario y del personal, tanto en su papel en la institución empresarial como en el desarrollo de la persona, tampoco puede existir una actividad pública, Instituciones Públicas, en las que no esté involucrado su personal, tanto directivo como operativo. Se debe entender que solamente con una Administración Pública eficiente se sostiene e impulsa la acción de las Instituciones Públicas en las que operan las personas. La *"perpetuidad"* no acompaña en las nuevas orientaciones

---

<sup>81</sup> Nagel, E. (1998) "Die kulturelle Dimension des New Public Management", ob. cit., p.25 mencionado en Thom, N. y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.19

<sup>82</sup> Thom y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.20



societarias y una falta de "eficiencia" técnico-societaria de las Instituciones Públicas, plantea, la necesidad de reformas orientadas a una mayor eficiencia. Y ello tanto en cuanto a su contribución al desarrollo de las personas como al funcionamiento de cada Institución y a sus personas responsables. Esta es la base de la sostenibilidad de la Sociedad, tal como está estructurada. Lo que implica reflejar los nuevos "Leitbilder" que se abren tanto a las Instituciones como al personal de la misma en lo que afecta a su propio desarrollo y a la vía de su legitimación, lo que permite desarrollar la persona y su potencial profesional en el hecho diferenciador. Es lo que permite marcar elementos abiertos a la persona y a los resultados para el esfuerzo y la responsabilidad. Son claves de un "Orden de Competencia" que implique el hecho diferenciador, tanto de cada una de las Instituciones concretas en el contexto de la Administración Pública, como en su dimensión diferenciadora en el entorno en que actúa. De ahí la necesidad de involucrar el desarrollo de la persona en un "cambio cultural" orientado a su contribución al desarrollo de las demás como eje de la Administración de la acción pública en la Sociedad.

#### 4. SISTEMA DE INFORMACIÓN Y DE RESPONSABILIDAD SOCIETARIA

Uno de los aspectos relevantes en el momento actual es como consigue el Sector Público contribuir a una imagen más positiva de su capacidad para lograr una eficiente contribución para el desarrollo de las personas en la Sociedad. No hay un "valor estatal"<sup>83</sup>, sino lograr una amplia aceptación de sus logros en el desarrollo de sus amplias y diversas actividades en el conjunto de la Sociedad. Son diversos los aspectos que deben contribuir a una valoración positiva en torno a sus funciones societarias a través de las diferentes Instituciones Públicas en las que opera. Es por lo que, como se ha señalado en varias ocasiones, la acción del Estado se realiza a través de numerosas y diversas Instituciones Públicas singulares que operan en diferentes entornos y que se encuentran en relación directa con las personas que perciben las prestaciones, o que actúan en diferentes actividades. Es por lo que la información y la responsabilidad deben situarse, en una primera instancia, en el contexto de cada Institución Pública, entre su personal y su entorno de forma que perciba la eficiencia o ineficiencia de su desarrollo. No es suficiente con la información global de la Administración Pública, pues la agrupación de sus diversos y múltiples componentes distancian la percepción por parte de la persona de la "realidad". Y tal como ésta ópera es singularmente institución por institución, las que tienen que presentar "resultados", tanto sobre la "visión" del nivel político, como en cuanto a su cometido, "misión" de la Institución Pública y de sus "resultados". Los cuales deben involucrar, en una organización abierta, tanto la "eficiencia" en la realización de sus procesos, como en lo que afecta a las prestaciones, o bien los impactos que ejercen sobre el entorno afectado por la acción.

Aquí se trata, en particular, de su capacidad de "innovación" para resolver los problemas que surgen, la flexibilidad para una solución eficiente, consecuencia de las "competencias" del personal y de la capacidad de respuesta eficiente. Como se ha señalado su dimensión societaria debe ser la clave de su sistema de información que permita conocer el impacto en el valor de las diferentes personas y procesos afectados. Lo cual implica una relación directa entre el personal de la institución y las personas del entorno a las que afecta la actuación de la Institución Pública. "Sistema de información" que debe contribuir, al propio tiempo a la "creación de confianza" en la acción de la Institución Pública por parte de las personas de su correspondiente entorno. Los criterios de "eficiencia" técnico-económica y social, de su capacidad gestora, junto con la información de los "resultados" logrados y sus "costes", son

---

<sup>83</sup> Thom y Ritz, A. (2016) "Management del Sector Público...", ob. cit., p.26



parte fundamental de los valores del *"plano empresarial"* de la Institución Pública articulando el proceso de integración entre Institución Pública y su entorno.

Se trata, por consiguiente, de información que afecta a la *dimensión societaria* de la Institución Pública, esto es, a su aportación a los procesos necesarios para el desarrollo de las personas, tanto por parte del plano *"político"* como en lo que afecta a su fundamentación al *"sistema de valores"* en el que descansa la acción del ámbito estatal. De forma que la *"información"* pueda reflejar el *"sistema de objetivos"*, base de los *"resultados"*, lo que constituye la *"realidad"* de la actividad de la Institución Pública.

Y la eficiencia económico-social con la que se han diseñado y estructurado todos los procesos de su competencia. Información que debe permitir la *"integración"* de las personas del entorno en la Institución Pública, en la acción de la misma.

De esta forma se valorará la capacidad de innovación y flexibilidad para dar respuesta al desarrollo de las personas en este contexto concreto.

Solamente desde la percepción de la responsabilidad encomendada y asumida por la institución, por el personal de la Institución Pública, en base a los *"resultados"* presentados, será viable un importante desarrollo del personal, en los más diversos niveles de la acción en el *"plano empresarial"* de la Administración Pública. Y estos *"resultados"* deberán ir acompañados de una *"Presentación de Cuentas"* de su contribución como Institución al desarrollo tanto de su propio personal como del valor aportado al sector público, así como a su entorno concreto que hace posible el desarrollo de las personas. Con lo que se *"integra"* a la persona en la acción pública implicando su valoración y facilitando los *"procesos de coordinación"* entre las personas y la Institución Pública, reduciendo, sin lugar a dudas, los *"costes de coordinación"*.

Es la concepción de *"Stakeholders"* que incluye a los diversos grupos económico-sociales relevantes que deben estar involucrados en la Institución Pública concreta. De forma que se desciende, por delegación de las instituciones agregadas de la Administración Pública a unidades corporativas singulares que impactan en múltiples grupos de *"Stakeholders"* implicados en la concepción del Orden de la Economía. Se trata de la búsqueda de la *"cooperación"* para acotar problemas, solucionar problemas y dar sostenibilidad a la Sociedad. Esta *"cooperación"*, basada en la asunción de responsabilidad por parte del personal de las Instituciones Públicas, facilitando tanto su desarrollo como impulsando sus competencias, ampliando su formación y cometidos, permite nuevas formas organizativas orientadas a las personas en los procesos necesarios para contribuir a las funciones de las Instituciones Públicas.

## **VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTAS DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DESDE LA ECONOMÍA DE LA EMPRESA**

### ***1. LA DIMENSIÓN SOCIETARIA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS***

- (1) La actividad de las Instituciones Públicas en las economías europeas y la articulación histórica de su Orden de Sociedad constituyen un factor relevante en el funcionamiento tanto de la dimensión económico-social como en su impacto en el desarrollo de las personas. Su gran incidencia tanto en su propia acción como en su impacto en el desarrollo de las economías domésticas, así como en las economías productivas, obliga, en los momentos actuales, tanto socioeconómicos como tecnológicos, a Reformas sustantivas en la forma de concebir la acción pública, tanto en lo que afecta a su configuración institucional-corporativa como en cuanto al desarrollo de competencias de las personas responsables de las múltiples y diversas instituciones. El Orden de la Economía implica, en primer término, no sólo el ámbito privado de la economía, sino también y, principalmente, a la acción pública configuradora tanto de amplias

actividades como también emisoras de normas condicionantes de la actividad de las economías domésticas y de las economías productivas.

- (2) Lo que repercute de forma directa en la dimensión societaria de cada una de las Instituciones Públicas, esto es, su *dimensión corporativa*, por un lado, y el desarrollo y competencia del personal de las Instituciones Públicas y su relación con su entorno inmediato, por el otro. La involucración de las Instituciones Públicas en el contexto societario como institución se manifiesta en los tres planos o niveles en los que se debe actuar:
- En el *"plano político"* configurador de su papel societario en base al *"sistema de valores"* que estabiliza la *"visión"* y su ubicación en la *"misión"* concebida en la formulación de los *"objetivos corporativos"* asignados.
  - En el *"plano empresarial"* en lo que afecta a su *gestión y desarrollo estratégico* de esos *objetivos corporativos* que reflejan los *"resultados"* perseguidos como consecuencia de la capacidad de las personas implicadas en la institución, de sus competencias y de su desarrollo personal con respecto a su entorno y a su desarrollo.
  - En el *"plano de su contribución"*, sus productos y servicios, acciones normativas, esto es, su *"catálogo de acciones"* y sus impactos en el desarrollo de la sociedad y de las personas.
- (3) Lo cual exige de una gran capacidad de *innovación* y de *flexibilidad* para poder dar una respuesta *"eficiente"* a las situaciones concretas de los entornos directos y de las personas involucradas de manera inmediata. Lo que exige un amplio *"desarrollo corporativo"* de cada una de las Instituciones Públicas y la orientación del desarrollo de sus competencias y de las responsabilidades del personal implicado en las instituciones. La búsqueda de un *"Orden de Competencia"* innovador en el contexto de la actividad de las Instituciones Públicas se refleja tanto en el *"plano empresarial"* como en el *"plano de la contribución"*, cohexionando bajo los criterios de *"eficiencia económico-social"* de la actividad pública. Lo que implica un profundo *"cambio cultural"*, necesario, si se quiere la sostenibilidad de la acción pública.

## 2. EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

- (1) La dinámica socioeconómica actual y el amplio contexto de la revolución tecnológica, con su enorme impacto en el desarrollo institucional-corporativo, así como en la configuración de todos los procesos, constituyen el motor de cambio y transformación de la acción pública. No se puede concebir que esta nueva dinámica afecte meramente a la actividad privada, sino que su impacto en los procesos de cambio y transformación es mucho más profundo y complejo en el ámbito de las Instituciones Públicas. Y ello dentro de las más diversas naturalezas de la misma. Transformación y cambio que afecta de forma trascendente en la propia conceptualización, tanto de la misma *"misión"* de la acción pública como, en particular, en las personas y sus organizaciones corporativo-institucionales y en lo que afecta a la dimensión operativa.
- (2) La clave del proceso de cambio de la acción pública se encuentra en los procesos de desarrollo de las personas que integran las Instituciones Públicas, y ello tanto en lo que concierne a su propio desarrollo personal y profesional como a su papel en el contexto institucional. La integración de su entorno específico, su espacio de actividad y las personas implicadas, con sus correspondientes ámbitos de información y comunicación, exigen un proceso de formación continuo que permita

involucrar a las personas en los procesos de la acción pública. Con lo que no solamente se reducen los "*costes de transacción*" con las otras Instituciones Públicas y Privadas, sino también con los propios "*costes de organización*" de las mismas Instituciones Públicas singulares.

Lo cual implica la introducción del "*cálculo económico*" correspondiente más allá de la mera reflexión presupuestaria y, en particular, deberá centrarse en el contexto de costes de "*márgenes de cubrimiento*" que descubre permanentemente la "*contribución*" que se realiza y que realiza cada responsable y cada institución. La búsqueda de una respuesta que facilite una valoración de las "*competencias*" desarrolladas y que se manifiesten en el desarrollo profesional del personal, constituye la clave de la aportación de la Economía de la Empresa en el "*plano empresarial*" de la acción pública.

(3) La definición "Corporativo-institucional" de la Institución Pública concreta, singular, su relación con su entorno inmediato y el desarrollo de su propio personal, se refleja en su contribución con una mayor "*eficiencia*" de la acción pública al entorno inmediato y a las personas que lo configuran. Estas son las bases para una "*gestión*" de los recursos en torno al impacto de la misma en el personal de la Institución Pública. Y aquí se encuentra la clave de la "*innovación*" y la necesaria "*flexibilización*" que permite conocer la contribución de la acción pública, de las Instituciones Públicas al desarrollo de la Sociedad. Y de ahí la búsqueda de un nuevo "*Leitbild*" del papel del Estado en la Sociedad.

### 3. LA CLAVE DEL PROCESO DE CAMBIO: EL "CAMBIO CULTURAL"

(1) Toda la acción pública en los países europeos tiene que asumir la realización del proceso de transformación y cambio como su orientación para dar tanto sostenibilidad, en primer término, a la propia acción pública, como, en segundo término, a la propia Sociedad. Las exigencias que plantea el impacto no sólo tecnológico, sino socio-económico a todas las estructuras, tanto productivas como consumidoras, no serán posible realizar sin la contribución de la acción pública. Por lo que ésta tiene que involucrarse en su propia transformación que tiene que realizar tanto en el diseño de sus instituciones como en el desarrollo de su personal. Lo que implica un "*cambio cultural*", en general, de gran profundidad. Se precisa de otro "*Leitbild*" del papel de la acción pública en una Sociedad en proceso de transformación, así como en la figura del personal en las instituciones y en relación con "*su*" entorno.

(2) No se lograrán asumir los procesos de cambio de nuestra Sociedad sin un profundo "*cambio cultural*" que afecta a todo el proceso de la actividad pública, centrado en el desarrollo del personal de las Instituciones Públicas y en una nueva conceptualización tanto de su desarrollo personal como profesional y su papel en la sociedad. No es un problema de meros ajustes laborales y profesionales del sector privado, sino que estos procesos de cambio involucran necesariamente, por su dimensión hoy en la sociedad, a toda Institución Pública. Ésta debe contribuir a facilitar frecuentemente el cambio en los diferentes procesos del sector privado involucrando a las personas en la asunción de su propia responsabilidad con su transformación personal. Este proceso de "*cambio cultural*" es el centro de la gran tarea del proceso actual de transformación de nuestra sociedad que afecta a una clara ruptura conceptual de lo que implica la acción pública en la Sociedad.

(3) Se debiera considerar como el papel de la acción pública el dar soporte al proceso global de transformación a través del personal de la acción pública. Se acaba un

modelo *Maxweberiano* de la misma y se entra en una nueva era de legitimización pública que tiene que ser promovida por el propio desarrollo de las personas implicadas en estas instituciones. De ahí el papel que tiene en este proceso de cambio el "*plano empresarial*"; como se ha denominado, en la configuración del desarrollo del personal y de impulsar el desarrollo de su entorno. Y en esta exigencia de innovación y de flexibilidad se pueden ciertamente generar elementos diferenciadores que permitan inducir un cierto "*Orden de Competencia*" basado precisamente tanto en las competencias del personal como en sus propias expectativas de desarrollo rompiendo con los esquemas clásicos de toda burocracia.

- (4) El "*cambio cultural*" supone, por tanto, la clave del proceso de transformación de la acción pública en sus diversas y múltiples instituciones, de su relación con los entornos con sus grandes elementos diferenciales. La apreciación de estos diferenciales en los entornos y la capacidad del personal en las Instituciones Públicas para actuar innovativamente sobre estos diferenciales, es la gran aportación de futuro. Pero ello, sin que lleve a una ruptura de la "*unidad doctrinal*" que se sostiene en el "*sistema de valores*" del "*plano político societario*" que da el soporte a los Principios Constituyentes de toda la acción pública, desarrollando la "gestión" conforme a la realidad económico-social.

#### 4. CONDICIONES CORPORATIVAS Y ORGANIZATIVAS PARA EL PROCESO DE CAMBIO

- (1) El nivel correspondiente a la estructura de la Institución Pública lo diseña la forma "*empresarial*", "*segundo nivel*", ya mencionado, de la configuración de la gobernanza de las Instituciones Públicas. Esto es, en la terminología clásica, de la Administración Pública. La cual tiene que formular, conforme a los "*fines últimos*" de su acción establecidos en el "*nivel político*", los "*objetivos corporativos-institucionales*" que materializan los procesos de configuración de la actividad de la Institución Pública. Los "*objetivos corporativos-institucionales*" contribuyen a definir la "*estrategia institucional*" adecuada para alcanzarlos y son, al propio tiempo, en toda Institución Pública, el diseño de los "*resultados*" que se pretenden alcanzar.

Estos "*resultados*", que son los que legitiman, al propio tiempo, a la propia Institución Pública y, en consecuencia, también a la acción del Estado, son clave para evaluar tanto su diseño organizativo como las "*competencias*" y "*capacidades del personal*" responsable de la Institución Pública concreta.

- (2) En la tradición secular de la Administración Pública, tal como ya se ha señalado, son las funciones verticales y horizontales las que, en el marco de una férrea estructura organizativo-burocrática, configuran el proceso organizativo en torno a las "*competencias*" establecidas y se establecen los procesos de jerarquización según la peculiaridad administrativo- normativa establecida. En particular, juega aquí un papel determinante la dimensión de los esquemas "*presupuestarios*", con su fuerte valor del "*control*", como base de la regulación de todo proceso de acción. Por lo que no hay disponibilidad de espacio de acción responsable en el proceso organizativo, ni espacio de flexibilidad, ni de adaptación, ni de innovación.

El potencial humano es el "*gestor*" de la norma aplicada a las circunstancias concretas, definiendo el ámbito de responsabilidad en la ejecución de la norma organizativa establecida. Por tanto, no hay capacidad de cambio, ni de transformación institucional para adaptarse a los cambios del entorno. Tema al que *Ubaldo Nieto* hace referencia al señalar que "*al concebir el gestor como hombre de acción, como conducta, como actividad, inteligente con capacidad para crear sus propios esquemas también se debe considerar la necesidad de actualizar sus conocimientos*"<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control de la nueva economía...", ob. cit., p.178

- (3) Y estos *"objetivos del ámbito empresarial"* de la acción directiva y gestora, que son los que interpretan la *"visión"* definida en el *"plano político"*, establecida en torno al *"fin último"* de la acción del Estado como base de la Institución Pública concreta, no se pueden realizar. Y ello debido a que no se dispone ni de *"competencias"* para realizar el cambio que permita conseguir los *"resultados"*, ni genera una política de personal en la gestión que implique su formación para asumir responsabilidades y proyectar su carrera profesional.

Y *Ubaldo Nieto* busca una respuesta a este dilema en los términos de que *"solamente una cultura colegiada de colegas y su entendimiento compartido asegura el éxito, pues las culturas del consenso no son fáciles de implantar, para lo que se requiere de organizaciones..."*<sup>85</sup>.

En el actual sistema organizativo-institucional es la norma presupuestaria la que define su campo correspondiente de competencias y su delimitación interpretativa de la norma presupuestaria. Pero en esta norma presupuestaria no cabe la innovación ni la flexibilidad necesaria para adaptarse a los procesos de cambio de los entornos en el que actúa la Institución Pública. La búsqueda de otro *"Leitbild"*, de otra forma de entender la Administración y la Gestión de la Institución Pública en torno a los *"objetivos"* perseguidos, que se deben alcanzar en el marco de los Principios establecidos, es lo que debe regir el campo de acción y de responsabilidad.

Sin embargo, la clave es el desarrollo de los *"potenciales de las personas"* que faciliten la aplicación de los Principios de Economicidad, del Principio de Combinación de factores de forma que logre adaptarse eficientemente a los entornos cambiantes.

- (4) Un *"Leitbild"* generador de un espacio de acción en el contexto de responsabilidad, permitiría una organización orientada a las *"competencias"* de las personas con la asunción de las responsabilidades implicadas en los Principios de Gestión, con el consiguiente desarrollo del personal.

Se trata de formas organizativas planteadas desde la perspectiva del desarrollo tanto de la persona interna de la Institución Pública concreta, como de las personas que perciben las prestaciones, o asumen la contribución de la acción del Estado de forma *"eficiente"*. Y ello, como consecuencia de la disposición de los recursos escasos, teniendo en cuenta los *"resultados"* logrados, para contribuir al desarrollo sostenible de las personas en una sociedad abierta. Se trata de formas organizativas orientadas, por un lado, al *"Leitbild"* establecido en el *"plano político"* para esa Institución Pública y, por otro lado, con el fin de lograr una *"eficiente dinámica social"* de los resultados perseguidos como valoración de la contribución de las personas implicadas. Lo que debe suponer una mayor *"responsabilidad"* de las personas para impulsar su formación y búsqueda de competencias que le permitan su desarrollo en su acción, en la responsabilidad, la motivación y el desarrollo profesional.

- (5) Y no se trata sólo de impulsar la acción pública de los *"resultados corporativos"*, traduciendo el *"sistema de objetivos"* de esta Institución Pública concreta, sino que se basa en el *"cambio cultural"*, clave que permita implicar los elementos de *"competencia"* entre las Instituciones Públicas permitiendo, en determinada medida, la "elección" de la institución. La aportación de los elementos de "elección" en el entorno introduce, como se ha señalado anteriormente, elementos motivadores que impulsan tanto la eficiencia del ámbito de la acción estatal como organizaciones innovadoras y más flexibles dentro de los Principios definidos. Lo que facilita la *"coordinación"* y *"eficiencia"* técnica y personal utilizando adecuadamente los potenciales involucrados. Pero, en particular, involucrando a las personas en el desarrollo de sus potenciales, del desarrollo vía formación, de responsabilidad, junto con los elementos motivadores que

---

<sup>85</sup> Nieto de Alba, U. (2000) "Gestión y Control de la nueva economía...", ob. cit., p.181

haga sostenible el desarrollo del personal, tanto como sus expectativas y su involucración en los procesos correspondientes de la gestión.

- (6) Por lo que hay que pasar de estructuras burocráticas concebidas bajo el imperio del determinismo, a estructuras organizativas orientadas a las personas en los procesos que son los que deben asumir las reformas innovativas y la capacidad de adaptación que permita integrar a las personas receptoras del servicio en la propia organización. Es ese el nuevo "*Leitbild*" de toda organización pública eficiente.

Lo que debe completarse, necesariamente, con el soporte de un "*controlling*", no de un "*control presupuestario*", sino técnico-económico y social que contribuya a la legitimación de la acción pública en el contexto de los perceptores de toda organización y sociedad. Los estándares de la acción pública deben implicar a las personas como parte configuradora de la acción de las Instituciones Públicas mismas.

Lo que se busca es, por tanto, ese otro "*Leitbild*" del Sector Público en la Sociedad, lo que sólo se logra por la vía del desarrollo de todas y cada una de las Instituciones Públicas con "*vida propia*" en el contexto de su entorno, en el desarrollo del personal, estimulándolo e impulsando el desarrollo de los demás como función primordial de toda acción estatal.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ALBERT, H. (1999) "Das ideal der Freiheit und das Problem der sozialen Ordnung", en "Freiheit, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung", Hommage zum 100. Geburtstag von Friedrich A. von Hayek", ed. V. Vanberg, Haufe Vlg., Freiburg.

CRANER, D., HIRSCHER, J. SHERF, G. y SMIT, S. (2019) "From Promise to delivery: Overcoming the public sector strategy challenge" en Public Sector, ed. McKindsey & Company.

DÜRR, E. (1978) "La Economía Social de Mercado como aportación a un nuevo Orden económico mundial", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.23 Alcalá de Henares.

ETZIONI, A. (2018) "Happiness is the wrong Metric-Aliberal Communitarian Response to Populism", Springer Open, Washington.

FRITZ, V. (1977) "La cogestión como elemento fundamental de la Economía Social de Mercado", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.6 Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (1978) "Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública", Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm. 17 Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (1982) "Sistema de valores de los estudiantes de Ciencias Económicas y Empresariales", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.148, Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (1998) "Privatización y desregularización-El reto de una nueva cultura empresarial", en Conferencias y Trabajos de Investigación, núm.243, IDOE, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2006) "¿Dónde se encuentra la persona en nuestro ordenamiento económico-social?", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.309 Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2009) "Cultura empresarial, Base para una Responsabilidad Social Corporativa eficaz: valores de la empresa sostenible", en Documentos a Debate, núm.24, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2011) "Cooperación entre lo público y lo privado", en Documentos a Debate, núm.42, abril 2011, IDOE, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2011) "Papel del Beneficio en el Orden Económico-Societario. Repercusión en la configuración empresarial", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.335, Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2015) "La crisis del estado de bienestar-desde la perspectiva económico-empresarial", en Conferencias y Trabajos de Investigación, núm.372, IDOE, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2015) "Responsabilidad Social Corporativa-Respuesta a la legitimación y configuración de la dimensión societaria de la Empresa", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.390, Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2018) "Contribución de la Escuela de Friburgo al Pensamiento económico europeo. Reflexiones en torno a la obra básica de Walter Eucken "Principios de Política Económica", en Conferencias y Trabajos de Investigación, Nr. 392, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. y DEL VAL, M. T. (1994) "El sistema de valores de los estudiantes de Ciencias Empresariales", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.209, Alcalá de Henares.

GUTENBERG, E. (1990) "Economía de la Empresa-Teoría y práctica de la Gestión Empresarial", 5ª ed. Deusto, Bilbao.

HAMM, W. "La empresa pública en la economía social de mercado", en Conferencias y Trabajos de Investigación, núm.97, IDOE, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.

HAYEK, F.A. von (1969) "Freiburger Studien-Gesammelte Aufsätze", J.C.B. Mohr (Paul Siebek) Tübingen.

HOMANN, K. (2006) "El programa ético de la Economía de Mercado", en Documentos a Debate, núm.10, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

JESKE, J. (2013) "Erinnert auch an Ludwig Erhard", en FAZ, núm.48, p.31, 1 de diciembre 2013.

LATTMANN, Ch. y GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (1992) "Management de los Recursos Humanos", Ed. Díaz de Santos, Madrid.

MARR, R. y GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (1984) "Política de Personal en la empresa (Economía de los Recursos Humanos), ed. ESIC, Madrid.

MARX, Cardenal Reinhard (2008) "Das Kapital-Ein Plädoyer für den Menschen", Pattleg Verlag, Ulm.

MIRROW, M. (2011) "Retos a la Estrategia Empresarial del siglo XXI" en "La empresa en el dominio de la complejidad", ed. M.J. López Moreno, UNESA, ed. Cinca, Madrid.

MOORE, M. H. (1995) "Creating Public Value. Strategic Management in Government", Cambridge/ London.

MÜLLER-ARMACK, A. (1976) "Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik", 29 ed. Haupt Verlag, Berna.



NAGEL, E. (1998) "Die kulturelle Dimension des New Public Management. Ein Werkstattbericht", en WWZ News Mitteilung des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel, April 1998, Nr.24, pp.47-50.

NAGEL, E. (2001) "Verwaltung anders denken", Baden 2001.

NIETO DE ALBA, U. (1996) "Éticas de Gobierno, economía y corporación", editorial Complutense, Madrid.

NIETO DE ALBA, U. (2000) "Gestión y control en la Nueva Economía-Innovación integral y globalización", ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

NIETO DE ALBA, U. (2011) "Contribuciones científicas y gestión compleja", en: La empresa en el dominio de la complejidad", ed. Marcial-Jesús López Moreno, ediciones Cinca, Madrid, pp.33-49.

NIETO DE ALBA, U. (2014) "Ética, política, economía y control- El caso de los partidos políticos", Ediciones 2010, Madrid.

NIETO DE ALBA, U. (2016) "The Scientific Legality of the 20th. Century XXI", en "Economy, Entrepreneurship, Science and Society in the XXI century", ed. por M.T. del Val Núñez, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, pp.75-87.

THOM, N. y RITZ, A. (2016) "Management del Sector Público-El concepto "IOP". Como se debe dirigir el Sector Público", en Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.381, Alcalá de Henares.

VELARDE, J. (2015) "Una obra para aclarar exigencias", comentarios a la obra de Ubaldo Nieto de Alba "Ética, política, economía y control. El caso de los partidos políticos", ediciones 2010, Madrid, en El Economista, 31 de Enero 2015, p.63.

WALID, LLORENTE, L. (2017) "El controlling en la gestión empresarial", en Documentos a Debate, núm.82, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

WATRIN, CH. (1978) "Alternativas de Orden Económico y de Sociedad", Conferencias y Trabajos de Investigación, IDOE, Universidad de Alcalá, núm.21 Alcalá de Henares.