



*La Real Sociedad Económica de Amigos
del País de Valencia*

Se complace en invitar a Vd. al debate público que tendrá
lugar el día 2 de febrero, a las 18 horas, en el Ateneo
Mercantil, Plaza País Valencià
sobre el tema

«LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO»

Intervendrán como ponentes:

- D. JOAN PRATS CATALA. — Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública.
- D. JULIO SEGURA SANCHEZ. — Director-Gerente de la Fundación Empresa Pública (I. N. I.).
- D. ANTONIO GARRIGUES WALKER. — Director de un Gabinete de Profesionales del Asesoramiento Empresarial y ex Presidente de la Asociación para el Progreso de la Dirección (A. P. D.).
- D. FRANCISCO PEREZ GARCIA. — Director General de Economía de la Consellería de Hacienda.

Patrocina: EXCMA. CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA

**LA EFICIENCIA
EN EL SECTOR PÚBLICO**

**LOCALES DEL ATENEO MERCANTIL
Febrero 1984**

LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PUBLICO/1

Joan Prats Catalá

Muchas gracias, querido presidente:

Bueno, como quizás hablar de la eficiencia en el sector público mueve a un inevitable escepticismo, yo quiero empezar con dos consideraciones no exentas de humor:

El primer humorista de la burocracia española, desde mi punto de vista, se llama Forges. Recuerdo un chiste gráfico en el que un señor al entrar en un ministerio pregunta: «Aquí cuántos trabajan?»; y el funcionario responsable le dice: «Sobre el 30%». La segunda representa un escenario mucho más formal; era una conferencia en la que había varios ponentes bajo un gran cartel de fondo con el lema «Simposio para la simplificación de trámites». Acude a la mesa presidencial el ujier y le dice al presidente: «Ruego a V. I. disculpen, pero no pueden empezar la sesión por faltar tres de las cinco preceptivas autorizaciones.»

En una reciente encuesta hecha para tratar de captar la percepción que los ciudadanos tienen de esta cuestión se veía, como suelen dar las encuestas, una dosis importante de sentido común en los ciudadanos. Los ciudadanos entienden que los funcionarios trabajan menos de lo que deberían. En contraste con una encuesta a los funcionarios, los cuales creen que trabajan lo mismo que se trabaja en el sector privado, y, más o menos, justamente lo que se debe trabajar.

Los ciudadanos entienden también que las administraciones públicas no son todo lo eficientes que podrían y deberían ser; aunque tampoco consideran los ciudadanos que sean muy ineficientes. No exageran la nota de ineficiencia del sector público, pero a continuación perciben algo más, que es que los funcionarios se encuentran mal dirigidos y mal organizados; es decir, perciben algo tan importante como que la productividad no es factor de la capacidad individual, sino de la calidad del sistema. Quiero remarcar esto, porque en esa misma encuesta se hace evidente que para los ciudadanos los funcionarios son honrados en términos generales. No hay un problema de corrupción como problema social en la Administración española y son, a nivel individual, competentes técnicamente y sin embargo se entiende que la Administración no es lo eficiente que podría ser.

Creo que puede ser un buen inicio de planteamiento de la cuestión, porque dando esto por una descripción aproximadamente válida de la realidad, porque son así las cosas, yo quiero hacer una afirmación muy tajante: la eficiencia no ha sido nunca, ni es hoy, un principio estructurante de las administraciones públicas, ni lo ha sido en la teoría para conocer, estudiar y explicar la administración ni lo ha sido en la práctica de

las administraciones.

¿Cómo es posible que unas administraciones públicas que gastan el 38% del producto interior bruto puedan realizar la gestión de esa parte que ya se aproxima a la mitad del pastel nacional, siendo esa gestión extrafta a los criterios de eficiencia? Yo quisiera mover la reflexión de todos bajo esta interrogación. Miren ustedes los libros que existen para estudiar la administración; se encontrarán ustedes con el Estado de Derecho, valor irrenunciable de la civilización democrática, y con el principio de legalidad y la lucha contra las inmunidades de poder. Una batería inmensa de técnicas de garantía de los derechos de los ciudadanos. Busquen ustedes un desarrollo de lo que es el criterio constitucional de la eficiencia y se encontrarán con que en muchos de los mejores manuales la palabra ni figura.

En la reciente publicación de un destacado administrativista titulada nada menos que «Los Presupuestos Constitucionales de la Reforma de la Administración», el tema ni se menciona; y es que éste, ¿no es un valor constitucional?, pues quiero decirles que sí. Quiero decirles que está en el artículo 31, que habla de la necesidad de gestionar, de acuerdo con criterios de economía y equidad, el gasto público, y en el artículo 103, donde los constituyentes dijeron que la Administración sirve con objetividad los intereses colectivos, con sujeción, además de a la Ley y al Derecho, a un principio no desarrollado en la teoría ni presente en la práctica, que es el de eficacia. ¿Por qué, a pesar de ser un mandato de los constituyentes, tenemos ese vacío en la teoría y esa ausencia en la práctica? Yo creo que por una razón: porque las administraciones no se crearon ni nacieron en la historia para ser eficientes, sino para permitir el ejercicio del poder; por eso la concepción más común en el mundo occidental de las administraciones públicas sigue siendo la weberiana, donde la Administración es un sistema de dominación legal, opuesto al sistema de dominación patrimonial o feudal.

Por eso, también en la teoría más acabada de la Administración Pública, que es el Derecho Administrativo, la Administración es un conjunto de poderes, y el Derecho Administrativo, su teoría más acabada, un repertorio de técnicas creadas por el legislador o el juez para evitar la inmunidad del poder, la arbitrariedad del poder, es decir, yo creo que las teorías dominantes de la Administración responden a lo que sería la inquietud propia del primer liberalismo. Y de esto nos puede hablar Antonio Garrigues con mayor autoridad, pero creo que en la medida en que ya no se trata de garantizar una sociedad frente al Leviatán del Estado, sino que se regula el Estado benefactor sin perjuicio de reconocer que en nuestro mundo el protagonismo fundamental del progreso debe corresponder a la sociedad.

Pero el Estado es un factor fundamental de ese progreso. A partir de ese momento es necesario que el Estado no sea contemplado sólo en términos de un poder que amenaza las libertades y derechos de los ciudadanos, sino de un poder que debe actuar con objetividad, con imparcialidad, con eficacia y con eficiencia.

Claro, este paso de lo que yo en algún trabajo he llamado de la contemplación de la Administración Pública como sistema de dominación a la visualización y conceptualización de la Administración Pública como sistema de gestión, es un salto

histórico, un salto que no está dado ni en la teoría ni en la práctica; por eso, como esto de hablar de la eficiencia es un adorno político que queda muy bien, nadie se ha sentido, en fin, muy sonrojado de hablar a veces con desparpajo de la eficiencia; por ejemplo: la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, una ley fundamental del paso del régimen totalitario al régimen autoritario en el franquismo, una ley que, además, era expresión de un movimiento de reforma administrativa de la época, hablaba de economía, celeridad y eficacia.

Y esto ha sido un latiguillo que todos los opositores hemos aprendido, hemos recitado por oleadas sucesivas, para nuestro ingreso, en la función pública y después nos hemos olvidado de él por descontado, y hemos hecho lo mejor que hemos sabido hacer. Desde la técnica administrativa tradicional, se prometió que la eficacia vendría de la organización, nuevo mito de la OIT; después se nos habló de que la eficiencia la garantizarían las nuevas técnicas presupuestarias. La presupuestación por programas parecía el nuevo recurso. Después nada menos que el presupuesto base cero; luego que si todo procedería de la informática y sin contar con el uso mítico de la clasificación de puestos de trabajo, frente al viejo corporativismo trasnochado y amenazador; es decir, constantemente han surgido temas que, siendo importantes, se han utilizado más allá de sus posibilidades reales, como verdaderos mitos administrativos portadores de eficacia, y luego esos temas han servido para dejar frustrados a los que esperaban de cada uno de esos pasos unas consecuencias de transformación del sector público, que esos pasos en sí eran incapaces de dar, es decir, se ha desacreditado también el uso de las técnicas para la eficiencia dentro de la Administración Pública y en los estudios de administración, pero creo que la razón fundamental por la que no se ha introducido la eficiencia en nuestra Administración Pública es una razón de orden económico primeramente, y política en segundo lugar.

Yo creo que las técnicas para hacer la Administración eficiente se conocen desde los años cincuenta, donde llegan a un nivel importante los estudios de Administración Pública, no en España, pero sí en los países especialmente de ámbito anglosajón, y, sin embargo, ni en esos mismos países se aplican debidamente, ¿por qué?, porque los años cincuenta forman parte de lo que ahora se llaman los felices treinta, años de expansión económica ininterrumpida, y cuando hay crecimiento económico importante, el crecimiento anual del 6 al 12% del producto interior bruto da margen para poder irrigar el conjunto de la sociedad y hasta diría yo lubricar aquello que está más oxidado y en camino de degradación. Había margen económico como para incrementar las prestaciones de la Administración a los ciudadanos, por un lado, y asumir los costos de ineficiencia de la Administración, por otro.

Esto se ha acabado, los felices treinta se han acabado; y en este momento la crisis económica plantea ya, no como un problema de posibilidades técnicas, no como un desiderátum, sino como una verdadera necesidad, la eficiencia de la Administración Pública; porque, una de dos, la Administración, no pudiendo incrementar el gasto público, debe rebajar el nivel de las prestaciones en bienes y servicios a la comunidad, o mantenerlos e incrementarlos a través de una estrategia necesariamente gradualista, a largo plazo, mediante la introducción de la eficiencia en la Administración Pública.

Y, en segundo lugar, creo que hay una razón política, y es que las democracias sólo se consolidan cuando las administraciones públicas son eficientes, o son percibidas

como suficientemente eficientes por los ciudadanos. Cuando una administración pública no es una administración de uso del poder, no es sólo una administración de autoridad y de impuesto, sino que fundamentalmente es una administración de prestación de servicios y de producción de bienes, evidentemente al ciudadano para percibir como legítima la Administración no le basta con que la Administración actúe, necesita que actúe, además, correctamente, que no gaste en el mantenimiento del aparato, en el costo del aparato, más de lo que razonablemente debe bastar.

Si la Administración no va siendo progresivamente eficiente, si los ciudadanos la siguen percibiendo como derrochadora, aunque entiendan que los funcionarios son honrados y competentes la Administración perderá legitimidad y al perder legitimidad no se consolidará suficientemente el propio proceso democrático, porque una democracia sólo se encuentra plenamente consolidada cuando la base del deber del Estado, que son las administraciones, los ciudadanos sienten que está realmente a su servicio; creo, pues, que hay también una urgencia democrática en la introducción de la eficiencia en la Administración Pública.

Y finalmente, para acabar, quiero decir, que si las cosas van en las líneas que señalo: ¿Cuáles podrían ser los criterios de una intervención estratégica en la Administración Pública, desde la lógica de la eficiencia? Sobre eso podemos después dialogar más ampliamente, ahora me limito a decir lo que puede desarrollarse como tema técnico. Creo que hay reformas importantes en todo lo que se refiere al ciclo contabilidad, presupuestos, control, etcétera. Ese es un sector de intervención que, yo diría, es condición *sine qua non* para ir convirtiendo progresivamente las administraciones públicas en un sistema de gestión. Con el actual sistema de información contable, con la actual técnica de presupuestación, exclusivamente orgánica y sin referencia a objetivos, y sin garantía de adecuación entre órganos formales y objetivos y evidentemente con un sistema de control basado exclusivamente en el control de legalidad apriorístico, el clásico control de intervención, no hay manera de transformar las administraciones públicas en un sistema de gestión, no hay manera de saber ni lo que hacemos, ni de contrastar lo que hacemos con lo que deberíamos hacer, ni hay manera de saber lo que cuesta lo que hacemos, ni mucho menos lo que costaría lo que deberíamos hacer.

La estructura de nuestras administraciones públicas no permite responder estas preguntas.

Otra zona importante de intervención es la necesidad (y aquí la responsabilidad no sólo es de los funcionarios, sino de los políticos), de traducir las políticas o programas electorales en verdaderos objetivos para las administraciones públicas; y eso no se puede hacer cuando los programas electorales se formulan siempre con un conocimiento insuficiente del instrumento para su adecuación.

Una vez se han ganado las elecciones, se traducen en programas de gobierno, y el Gobierno es siempre la conjunción de la política con la administración. Los que tenemos alguna experiencia en administración pública sabemos que en materia administrativa lo que importa es la capacidad del instrumento, no los objetivos que le planteamos al instrumento. Planteémosle al instrumento administrativo que tenemos objetivos maravillosos, que no dará sino lo que puede dar de sí, bien dirigido.

Consiguientemente es la capacidad funcional de la Administración la que determina y necesariamente condiciona los programas políticos, y la conjunción entre esa capacidad de la Administración y el programa político es precisamente lo que debe ser el programa de gobierno. Creo que hay otra zona de intervención importante, que es toda la política de personal. Yo recuerdo, si me permiten... en fin, no hablaré del tema del control y la participación, simplemente del personal. Voy a acabar con una anécdota, y no es que quiera hurtar el problema.

Recuerdo que un francés, uno de los autores del famoso informe sobre la informatización de la sociedad, el señor Minc, que lo hizo con el señor Simón Nora, decía: Muy bien, ya tenemos la contabilidad analítica, ya tenemos el presupuesto por programas, ya tenemos el control de gestión establecido, de acuerdo, y ahora, ¿qué hacemos con los que sobran y con los que no sirven?, es decir, el actual sistema de la función pública que compartimentaliza la Administración en 1.400 cuerpos y escalas, el actual sistema de selección y formación de funcionarios para cada uno de esos cuerpos y escalas, no exigiendo otras aptitudes (no actitudes) que la capacidad de memorización de unos temas para ganar unos concursos, la actual ausencia de un sistema de promoción en relación con la rentabilidad de los servicios y de la actuación individual en cada uno de los servicios es totalmente contradictorio con los objetivos de la eficiencia en la Administración Pública.

Creo, pues, que plantearse la función pública hoy desde la eficiencia es replantear hasta los propios supuestos de lo que ha sido el estatuto de la función pública, como estatuto público, diferenciado del derecho laboral. Nada más, y muchas gracias.

LA EFICACIA EN EL SECTOR PUBLICO/2

Julio Segura Sánchez

Yo voy a hacer unas reflexiones, fundamentalmente, sobre un tema más particular que el que ha tocado Joan Prats; que es en concreto la intervención del sector público en la economía a través, fundamentalmente, de la empresa pública industrial; la empresa pública, digamos, productora de bienes, competencia del sector industrial y energético. Yo creo, fundamentalmente, que los argumentos que proliferan últimamente en contra genéricamente de la empresa pública se aglutinan en dos tipos de razonamientos.

Primero y simplificando mucho, nos encontramos en una situación de crisis ante incertidumbres fuertes, y en situación de fuertes incertidumbres el proceso de determinación de actividades que van a ser estratégicas, o que van a jugar un papel fundamental en el diseño del nuevo tejido industrial de la economía española en la próxima década, es algo que no se puede hacer dentro de un marco que, llamémosle de una manera, y aparte equilibrios lingüísticos, tenga elementos de planificación importantes; porque falta la información necesaria para tomar estas decisiones de una manera razonable, una manera sensata con costes bajos, digamos ésta es la primera línea argumental.

La segunda línea argumental en contra de la empresa pública es fundamentalmente la que, de nuevo de una manera simplificada, se puede resumir diciendo que todo lo que pueda hacer una empresa pública lo puede hacer de manera al menos tan eficiente, y normalmente más eficientemente, la empresa privada que la empresa pública. Pues bien. Yo quería hacer, fundamentalmente, algunas reflexiones sobre estos dos tipos de críticas a la empresa pública, tratando por una parte de hacer algunos razonamientos de carácter más general, más teórico, y, por otro, tratar de situar la discusión no en un contexto abstracto sino en el contexto de la economía española de la década de los 80.

Respecto al primer argumento, que es el que menos me preocupa, o es al que menos tiempo digamos le voy a dedicar, el hecho de la presencia de fuertes incertidumbres hace que procesos de planificación estratégica en la selección de actividades fundamentales de futuro sea algo que no se pueda realizar de una manera razonable por falta de información.

Yo creo que es cierto el hecho de que una situación de crisis plantea problemas importantes de información y problemas muy fuertes de incertidumbre, de hecho por encima de la socorrida mención a la importancia de la micro-electrónica y la biotecnología; pues poco más se dice respecto a sectores con futuro, y por encima de que existen sectores tradicionales, como el sector de la siderurgia, sector construcción naval, textil, en donde el cambio tecnológico, etcétera, ha producido una situación de

crisis aguda en los momentos actuales, tampoco se dice mucho más que esto.

Esto significa que, en efecto, existe falta de información y existen dificultades, para digamos, depurar la información existente, pero es que yo creo que es algo que afecta de igual manera a decisores privados o decisores públicos. Respecto de lo que es una actividad fundamental de cualquier empresa, que es seleccionar actividades, líneas de producción, productos o procesos de futuro, creo, fundamentalmente, que uno tiene la posibilidad de plantear de dos maneras alternativas el tema de la selección de actividades industriales estratégicas: uno es plantearse de forma aislada, es decir, de manera que cada unidad productiva, cada empresa, asuma individualmente sus riesgos; invierta allí donde piense que va a encontrar algún tipo de posibilidad de futuro, en función de sus estudios de demandas, de evolución tecnológica, etcétera y, dicho muy llanamente, a quien Dios se la dé, San Pedro se la bendiga, el que acierta acierta, y el que no acierta no acierta.

Esto es, un mecanismo, que en determinadas condiciones es sabido que puede funcionar bien, es bautizado de otra manera; es el mecanismo del mercado, donde se supone que los precios, los precios que tienen las cosas, transmiten toda la información precisa para que se puedan tomar decisiones de maximización de beneficios de coste por parte de las unidades individuales de producción; sin embargo, es bien sabido que situaciones en las cuales los precios transmiten toda la información necesaria, no sólo parte de información, sino toda la información necesaria, son o corresponden a marcos institucionales difíciles de encontrar en la realidad.

Por ejemplo, para que un sistema funcione solamente a través de la información que proporciona un mecanismo de precios hace falta un supuesto central: que existan mercados a futuro de todos los bienes, es decir, que existan mercados aplazo tan lejano como queramos, o por lo menos suficientemente lejano para todos los bienes; dicho de otra manera, que uno pueda comprar trigo en Chicago dentro de dos años.

Lo que pasa es que, por ejemplo, desde la abolición de la esclavitud, uno no puede comprar trabajo dentro de dos años en Chicago, ni en ningún sitio; con esto quiero decir que existen mercancías, que existen bienes fundamentales para los cuales no existen, por razones legales, mercados a futuro y como es bastante evidente no existen mercados a futuro de los bienes que van a ser estratégicos en los próximos años, son bienes que no existen físicamente todavía.

Con esto quiero decir que el tema, es decir, el planteamiento de la selección de actividades estratégicas industriales en los próximos años, ha sido dejado puramente en manos de las decisiones individuales aisladas, y no conexionadas, de las empresas concretas, conduce por seguridad a resultados, en situaciones como las actuales, negativos, porque en condiciones como las actuales el sistema de precios no tiene la propiedad, muy positiva y muy deseable, que tiene en condiciones de mayor estabilidad en general.

Naturalmente, yo creo que la única forma de plantear el tema de selección de actividades estratégicas en un marco de incertidumbres fuertes es tratar de determinar un

perfil, el tipo de perfil asequible que podría tener la industria española a medio plazo, y tratar de optimizar de una manera global los recursos financieros, necesariamente escasos, para tratar de conseguir esta estructura.

Y esto, en un campo donde existe colaboración necesariamente, tiene que lograrse con la colaboración de la empresa privada y la empresa pública; yo *creo* que, en efecto, la incertidumbre hace más difícil la operación de información segura, pero esto es un argumento en contra de mecanismos de planificación centralizada respecto a la información, no en contra de mecanismos de coordinación, de planificación, llamémosle como queramos, descentralizados informacionalmente. Es cierto que una situación de incertidumbre, exige una mayor flexibilidad, una mayor agilidad en la toma de decisiones, y esto es algo en contra de argumentaciones favorables a mecanismos de planificación centralizados en las decisiones, pero no en contra de mecanismos de coordinación o planificación descentralizados desde el punto de vista decisional; y al mismo tiempo una situación de altas incertidumbres, lo que hace es, por una parte, mucho más costosos los errores sociales, y por otra parte requiere normalmente para el sostenimiento de una determinada rama industrial la existencia de instituciones que traten de reducir estas incertidumbres.

Y eso es algo que, llamemos como le llamemos, contiene elementos, aparte, insisto, equilibrios lingüísticos, de planificación, y, por tanto, abre el campo a la necesidad en sistemas de economía mixta como el nuestro, de empresa pública.

El segundo tema que quería tratar es el tema del concepto de eficiencia, en alguna medida, es decir, de alguna manera contestar al argumento simplificado de que todo lo que hace una empresa pública lo puede hacer una empresa privada, y lo puede hacer mejor o más barato o más eficientemente; pues esto depende de qué sea la eficiencia, desde luego la eficiencia, yo me, he perdido un poco en la presentación del presentador, cuando hablaba de la diferencia entre eficacia y eficiencia; lo que está claro en el caso de la empresa pública es que el concepto de eficiencia se asume o se supone con cierta simplicidad que se corresponde con un objetivo de minimización de costes o, más general- mente dicho, de maximización de beneficio.

Y esto es estrictamente falso, salvo que uno suponga que una economía como la nuestra está organizada para que la actividad finalista sea la producción, y esto es absolutamente incorrecto, es decir, la actividad finalista es el consumo lo que se supone que persigue la organización de actividad productora, es la satisfacción de las necesidades de los consumidores, de los individuos de la sociedad; y por tanto la actividad finalista es el consumo y no la producción.

Está claro que la eficiencia, para un economista, se define en relación con cuál es la función-objeto, o con cuál es el objetivo que se trata de maximizar, y en este caso está claro que la eficiencia no puede definirse, desde el punto de vista global de la economía, en términos de masificación de beneficios individuales de las empresas, sino en términos de maximización del excedente de los consumidores; dicho de otra manera, muy simplificada, de la diferencia que los consumidores pagan por llevarse los bienes a casa y la satisfacción que obtienen de consumirlos.

Dicho de una manera muy telegráfica, y en este caso, yo quería señalar que está demostrado, salvo en condiciones de competencia perfecta, la vieja historia donde los precios transmiten toda la información necesaria, donde las unidades de producción son muy pequeñas, donde no existen bienes públicos, no existen rendimientos crecientes de escala, donde no existen parques, ni jardines, etcétera.

En estas condiciones es cierto que la maximización del excedente de los consumidores coincide con la maximización del beneficio de los agentes individuales, pero solamente en esas condiciones, en cuanto existen monopolios, cuando existen oligopolios, la estrategia de maximizar el beneficio de una estrategia ineficiente para las empresas privadas y para las empresas públicas; esto es algo absolutamente obvio, quiero decir, absolutamente obvio en el sentido de que está demostrado que en condiciones en las cuales, por ejemplo, en sectores en los que compiten las empresas públicas y las empresas privadas en la producción del mismo tipo de bienes, incluso hay problemas de determinación de comportamientos estratégicos, es decir, los comportamientos de las empresas, ni las públicas ni las privadas, no son competitivos, sino que son estratégicos.

Uno hace cosas en función de lo que piensa que van a hacer los competidores, porque los competidores son suficientemente importantes como para que sus decisiones afecten a los resultados de las decisiones de uno, y en consecuencia, no es un juego competitivo, sino de competencia estratégica, no de competencia perfecta como la de los manuales del libro de texto; es claro que la maximización del excedente de los consumidores no se consigue por la maximización del beneficio, y que, en consecuencia, lo que estoy diciendo, y esto sí que me parece significativo, y quiero que sea un resultado importante de lo que estoy comentando y luego se puede discutir, es que, cuando estoy hablando de que el objetivo de una empresa pública industrial, no es maximizar el beneficio, no estoy haciendo un tipo de argumento que deja terreno a valoraciones o a finalidades de carácter social imprecisas, o que maximizar el beneficio es explotar, no, es una cosa mucho más sencilla; y es que la definición precisa de los objetivos de una empresa pública, si lo que intenta es ser eficiente en términos de maximizar el excedente de los consumidores, conduce a comportamientos no competitivos y de no maximización del beneficio; dicho esto, naturalmente no quiere decir que el nivel de beneficio no tenga importancia en la actividad y en el grado de eficiencia de una empresa pública; eso no quiere decir, por supuesto, que cualquier nivel de beneficio, cualquier nivel de pérdida, pues sea compatible con la actividad de la empresa pública.

Evidentemente esto plantea un problema en el caso español, el origen y la finalidad de la empresa pública hasta fechas muy recientes, ha sido muy distinta de la de los otros países europeos. La empresa pública en España se creó fundamentalmente en el núcleo de una empresa pública industrial, en la etapa de una dictadura, con todas las implicaciones económicas que esto conlleva, y la empresa pública española fue diseñada para ser ineficiente y gestionada durante décadas por quienes no creían en ella, por quienes no les convenía su eficiencia, y por gestores cuyo objetivo fundamental fue administrarla a favor de los intereses privados, y desconocer esta realidad de la empresa

pública española es estar hablando de otro país y de otra época.

Yo creo que a partir de aquí es a partir de donde empieza a tener sentido el convertirse, desde posiciones como las mías, en crítico de una empresa pública; es decir, a mí me resulta enormemente doloroso digamos, me chirrían un poco los oídos, cuando oigo a personas que en principio saben lo que es la empresa pública decir que la empresa pública sobra y que la empresa pública es mala, sin especificar ¿por qué es mala?, en qué sobra, en qué faltan cosas, y cuando se hacen argumentos generales de ineficiencia de la empresa pública española que estaba diseñada con unos fines muy concretos, entre los cuales, desde luego, no entraba el fin de la eficiencia; me parece, por ejemplo, que valorar la política de la empresa pública española, sin tener en cuenta el proceso de fortísima nacionalización de pérdidas de empresas privadas, que han sido obligadas a ser asumidas por la empresa pública, pues es de nuevo discutir sobre un mundo que no es el mundo en el que uno se mueve.

Partiendo de esta base, es cierto que la empresa pública española, la empresa pública industrial española, presenta resultados negativos, perversos para la economía en su conjunto, que es preciso corregir ciertas pérdidas, y fundamentalmente sufren un decrecimiento, son poco justificables y yo creo que exigen acciones urgentes del Gobierno. Parte de estas pérdidas se derivan de la concentración de la empresa pública industrial en sectores tradicionales con poco futuro, tanto tecnológico como en general de demanda por los procesos de sustitución de materiales, nuevas tecnologías, etcétera.

Pero conviene, aunque estemos en 1984, conviene de nuevo hacer un cierto ejercicio de reflexión, respecto de por qué estas empresas, están en esta situación; es decir, estas empresas cuando se crearon las empresas de los sectores tradicionales, sirvieron en el momento en que se crearon para constituir una base no sólida pero sí suficiente para la fuerte expansión industrial de las actividades privadas durante los años 60 y 70, primeros principios de la década de los setenta, y en alguna medida creo que sería necesario tener en cuenta algún tipo de argumentos internacionales; a la hora de hoy, 1984, hablar del papel eminentemente negativo de las empresas públicas en esos sectores tradicionales, porque quizá no fuese un ejercicio ocioso calcular el valor actualizado de los beneficios que a la iniciativa privada le ha supuesto la actividad de esas empresas, de esas empresas públicas durante quince años, por ejemplo del 60 al 75, pero insisto que desde este punto de vista me parece que hay un tema mucho más importante que el tema de la existencia o no de la empresa pública, y de su grado metafísico de eficiencia o no eficiencia, y que es un tema relacionado con el final de la intervención de Joan Prats.

Yo creo que el tema central de la empresa pública es un tema de gestión, y es un tema de administración de la empresa pública, y es un tema sobre el cual discurrirá y sobre el cual haremos comentarios todos, pero a mí me parece, por lo tanto, que mi posición sobre la empresa pública, para resumir con dos palabras, sería:

Uno: la empresa pública es necesaria. Dos: la empresa pública es tanto más necesaria cuando la situación de incertidumbre sea más alta. Tres: la empresa pública

tiene criterios de eficiencia que no tienen por qué coincidir con los de la empresa privada. Cuatro: los mecanismos de control, de gestión y de administración de la empresa pública deberían parecerse lo más posible a los de las empresas privadas, y esto es un punto donde existe un enorme agujero negro en la Administración española y en la administración y gestión de las empresas públicas españolas, y que todo lo demás es discutible y que a partir de ahí es a partir del contexto sobre el cual yo estaré dispuesto, digamos o me parece más sensato, discutir el tema de la crisis de la empresa pública, que está en crisis, como está el sector público y como está el sector privado, y de los necesarios mecanismos de reforma de la empresa pública, y de control de gestión y organización de la empresa pública. Nada más y muchas gracias.

LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PUBLICO/3

Antonio Garrigues Walker

Muchas gracias, señor presidente:

Para empezar debo decir que estoy profundamente de acuerdo con la exposición de Joan Prats, y que me han preocupado las últimas afirmaciones de Julio Segura sobre la necesidad de la empresa pública, y especialmente en época de crisis. Yo no quiero, sin embargo, politizar el tema. No es ésta la ocasión. He venido para contribuir con algunas reflexiones al debate que aquí se plantea sobre la eficiencia en el sector público. Si lo simplificamos, es un debate entre lo público y lo privado. En los periódicos y en los medios de comunicación lo que está viendo la sociedad española en estos días no es otra cosa que un debate entre lo público y lo privado, es decir, televisión pública o televisión privada, Seguridad Social pública o Seguridad Social privada, empresa pública o empresa privada, transportes públicos o transportes privados.

En este ambiente de dialéctica real entre lo público y lo privado casi siempre se asigna el primero de estos términos, generalmente, a posturas más progresistas, más de izquierdas. Se asigna lo privado, sin embargo, a posturas más conservadoras, más de derechas. El análisis que Joan Prats ha hecho como socialista, a fuer de ser liberal, es un análisis en mi opinión enteramente correcto. Creo que define prácticamente el alcance del problema.

La Administración tiene que dejar de ser un sistema de dominación, aun- que sea legal, y convertirse en un sistema de organización eficaz. Lo que tiene que preocuparnos del sector público es fundamentalmente la relación sector público -gasto público, déficit público- aumento de impuestos y, sobre todo, lo que los anglosajones llaman *crowding out* o efecto expulsión. Es decir, la asunción por parte del Estado y de forma creciente de parcelas de actividad que han venido correspondiendo al sector privado.

El modelo francés es al respecto significativo. Giscard D'Estaing, liberal conservador, heredó del general De Gaulle un sector público de gran tamaño. El mismo se encargó de ampliar su dimensión hasta la alarmante cifra del 48% del P.I.P. Ahora mismo, si Mitterrand pusiera en práctica todos sus planes llevaría el peso del sector público en Francia al 70%. Esto y sus consecuencias es lo verdaderamente preocupante: *La progresiva eliminación del sector privado puede acabar amenazando a otras libertades.*

En un país que tiene todavía un sentimiento muy reverencial frente a la administración y en donde ésta se considera muy reverencial como dominante el efecto expulsión es todavía más grave. Crea sentimientos de oficialismo y el miedo. Sobre todo si las palancas de la economía son progresivamente controladas. Cuestionada así la libertad económica, empieza a dudarse sobre posibilidades de permanencia de todo el sistema de libertad.

Por eso este tema ha de plantearse no sólo en términos de eficacia o eficiencia del sector público, sino como fenómeno global que preocupa a los ciudadanos. No es un tema que se plantee a nivel partidista, sino como discusión básica de razón. La Administración, el sector público, la empresa, la gestión, están al servicio de la sociedad y no al revés.

La ideología liberal no puede de ninguna forma eliminar la necesidad del sector público y hasta puede llegar a asumir que la empresa pública, o la existencia de ciertos monopolios, es necesaria. Una vez aceptado que el Estado instrumento de la sociedad ésta puede reclamar la intervención de aquél en determinadas áreas y pedirle responsabilidades sobre un grado de eficiencia. Ahora bien, la sociedad debería imponer al Estado dos principios fundamentales: el de subsidiariedad y el de temporalidad. La historia demuestra que a vez que el Estado ha penetrado en alguna actividad, su expulsión de la misma es prácticamente imposible. Los mecanismos burocráticos y los de los intereses creados hacen inútil la salida del Estado.

La sociedad también tiene el derecho y la obligación de preguntarle al Estado por qué realiza determinadas actividades. Es cierto que si la iniciativa privada no está interesada en desarrollar ciertos servicios públicos o producir determinados bienes, ha de hacerlo el Estado. Sin embargo, no es menos verdad que hay muchas empresas o servicios en manos del Estado porque éste contaba cuando los creó con privilegios de todo orden -financiación pública garantizada, exenciones fiscales, obtención de licencias, etcétera-, que no se : facilitaban a la iniciativa privada.

Pero lo peor no es esto. Lo grave es que el Estado pierde capacidad de autocritica. Siempre se autoconsidera imprescindible. Al mismo tiempo, la sociedad se ha acostumbrado a que determinada clase de actividad sólo desarrolle el sector público. Ahí está, por ejemplo, el caso del monopolio correos y telégrafos. ¿Por qué lo asume el Estado? ¿Por qué el Estado quiere este monopolio? Tanto en EE.UU. como en España, las empresas han advertido que es mucho más barato transportar y distribuir su propio correo que hacerlo a través de los servicios del Estado. Es más barato y es más eficaz. Sin embargo, el Estado se resiste a abandonar el monopolio y llega a ser luso beligerante. ¿Por qué? El Estado cree que el monopolio es suyo, cree e hay una razón natural que le obliga a ser el titular del servicio.

Tenemos que crear un doble sistema autocrítico. Deberíamos lograr que sector público tuviera un sentimiento crítico de su presencia, en el sentido que cuando no fuera necesaria o pusiera en peligro el desarrollo tecnológico y social se autorretirara. Al

mismo tiempo tenemos que crear en la sociedad a mentalidad crítica frente a la presencia del Estado porque ese efecto expulsión, independiente de la buena o de la mala fe de los gobernantes, es efecto dinámico típico de la Ley de Peter, es un sistema de protección burocrática, de protección de intereses creados. Pero existen otros elementos que condicionan negativamente la eficiencia del sector público. En primer lugar, la politización de la Administración Pública. Mientras la Administración siga siendo un sistema de dominación, en cuanto se produce un cambio de gobierno hay un cambio de administración, y entonces la elección de personas se produce fundamentalmente a nivel político y no hay niveles técnicos, no hay niveles de elección, cualificada o neutral; es un cambio político. La Administración se politiza hasta términos auténticamente ridículos.

Y aquí no hay que echar culpas ni a unos ni a otros. Es un fenómeno que se produce en todos los países, con la misma intensidad y la misma forma. El que eso sea bueno o no para un país es un tema completamente distinto. Siempre se ha soñado con la idea de que, al igual que hay una justicia independiente, haya una administración independiente. Lo que sucede es que el tema de la justicia independiente ya es en sí mismo un problema complicado. La Administración independiente en estos momentos en España, me parece prácticamente utópico.

Pero ese fenómeno de la politización de la Administración es en sí mismo un condicionamiento negativo para la eficacia en el sector público, porque ya hay un sentimiento sectario, un sentimiento discriminatorio frente al fenómeno de lo que debe ser la eficiencia en el sector público. Como dicho sector tiende inevitablemente a una actitud monopolista, le falta la referencia comparativa.

Lo lógico sería que la empresa pública tendiera a los mismos principios que la empresa privada. Pero en tanto en cuanto la empresa pública dé por seguro que no puede desaparecer, en tanto en cuanto los funcionarios o los empleados de esas empresas públicas den por seguros sus cargos, es inevitable que haya condiciones de competencia discriminatorias. Es inútil que les intentemos convencer de que tienen que ser rentables. La única fórmula para que el sector público aumente inmediatamente la rentabilidad o la eficiencia es creando la referencia comparativa.

El ejemplo de la radio es significativo. En cuanto se ha permitido a las radios privadas que compitan con la radio pública, inevitablemente se ha producido un doble efecto: la radio privada ha mejorado y la radio pública ciertamente también. Y lo mismo pasaría en cualquier sector de actividad, ya sea en el sector químico, en el sector acero o en el sector transporte o en cualquier otro.

Es el mismo fenómeno de la Seguridad Social. Todo el mundo está convencido de que el mero hecho de que existiera o se tolerara una Seguridad Social privada bien desarrollada obligaría a la pública, por puro pudor, a mejorar. Nadie resistiría el pudor de la comparación.

En definitiva, el sector público es una clave vital del sistema económico. Sería absurdo pensar en su desaparición, aunque otra cosa es considerar la necesidad de su redimensionamiento, no sólo en España sino en todo el mundo. Sin embargo, el clima electoral que a todos los niveles -municipales, autonómicos o generales- se respira en las

democracias occidentales, así como la crisis económica, no favorece la puesta en marcha de medidas que frenen las demandas sociales y por tanto el peso del sector público en la satisfacción de las mismas.

Como decía el Fondo Monetario Internacional, todo es cuestión de coraje político. Es muy difícil plantearle al ciudadano que su demanda social es justa pero que no se puede satisfacer. Sin embargo, es posible explicarle al ciudadano: «podemos incrementar nuestro gasto público para que usted tenga la sensación de que le estamos haciendo un favor, pero no le podemos engañar; al final ese instrumento de gasto que a usted le resuelve el problema de una forma inmediata va a ir contra usted poco a poco, va a ir liquidando su capacidad de futuro, su capacidad de esperanza. »

Pero quiero que conste, fundamentalmente, que sería realmente ridículo que nos detuviéramos en una crítica exclusiva del sector público. y en esto me refiero al tema de la actitud empresarial, que últimamente suelo criticar. Quiero hacerlo además con toda honradez y sinceridad. Hay una serie de empresarios en España que empiezan a hacer una lista de condiciones previas para invertir que cada vez se amplía más. No quieren que haya inseguridad ciudadana, no quieren que haya terrorismo, quieren que haya un clima psicológico admirable, quieren que no haya presión fiscal, quieren que haya dinero barato, quieren que haya flexibilidad laboral. Hay una lista de diez o doce puntos que obviamente son razonables. Son posiciones enteramente razonables; hay que aspirar a ese tipo de cosas. Sería ideal, y si además pudiéramos tener en todo el país un clima magnífico y otras condiciones ambientales todavía más bellas, sería mejor. Pero es que estamos en un momento de crisis y la iniciativa privada lo tiene que saber. El sector privado tiene que saber que el Estado avanza porque de algún modo todos estamos empezando a «estatizarnos», empezamos todos a pensar que el Estado resuelve todos los problemas. Es triste porque personas que defienden febrilmente la iniciativa privada caen en la tentación de reclamar de forma creciente la ayuda del Estado.

O la iniciativa privada, o el tejido económico social privado, empiece a reaccionar y a cuestionar este tema o me parece que la mera discusión sobre si el sector público es eficaz o eficiente sería estéril.

LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PUBLICO/4

Francisco Pérez García

En el reparto de papeles implícito en la composición de este panel me corresponde hablar desde la perspectiva de la Administración Autonómica que, por nueva, tiene ante sí la obligación de valorar la que recibe y el compromiso de no perpetuar sus defectos.

Cuando se habla, como en este caso, de la eficiencia en la Administración Pública, no sé qué es más difícil evitar, si la declaración de que su falta constituye, desde antaño, uno de «los males de la patria» que dijera Lucas Mallada, con la componente fatalista que la misma conlleva, o el complejo de inferioridad que, extendido sobre todo en los setenta, se adopta al comparar el sector público con el privado en estos temas. He observado en ciertas ocasiones una versión extrema de esta actitud al escuchar las intervenciones de representantes de países de economía planificada centralmente en algunas reuniones. El espectáculo era penoso y yo no participo de ese sentimiento de culpa genérico, ni voy a adoptar, por consiguiente, una actitud expiatoria de las actuaciones de la Administración Pública. Creo que, efectivamente, hay enormes defectos en nuestras administraciones públicas y espero de este y otros debates semejantes, de la sensibilización de políticos, funcionarios y ciudadanos, el estímulo para la revisión de cuantos aspectos de las mismas sean necesarios.

Pero no comparto la defensa, necesariamente ideológica, a partir de cierto punto, del mercado como único mecanismo eficiente de asignación de los recursos y, en consecuencia, creo que hay que discutir sobre *cómo, dónde y cuándo* debe estar presente la Administración Pública, y no sobre su omnipresencia o su ausencia total.

Cuando hablamos de *eficiencia* nos referimos a la cuestión de la adecuación entre medios y fines, y ello plantea varios tipos de problemas. No es el menor de ellos, en lo que se refiere a la Administración Pública, el de la *definición precisa de objetivos*. Difícilmente podrá evaluarse la eficiencia de una actuación cuando no se conoce con exactitud lo que se persigue, y no se definen además los *procedimientos de control* del programa de actuación previsto.

En este sentido, el análisis de las *funciones* desempeñadas por las administraciones públicas en nuestro país y la valoración de los recursos asignados a cada una de ellas es relativamente reciente. El presupuesto tradicional no ha facilitado en absoluto ese tipo de reflexión y, lo que es más grave, no ha obligado a quienes debían hacer las propuestas para confeccionarlo a hacerse preguntas elementales sobre la cuantía de fondos que solicitaban y el destino de los mismos, sobre la productividad de los recursos personales o materiales que utilizaban.

Es cierto que algunas de esas preguntas, aunque elementales, no son fáciles de responder, pero no porque se trate del sector público, sino por el tipo de tareas que se abordan. También en una empresa privada es más difícil determinar la productividad del área administrativa que en la cadena del montaje. Lo grave no sería, pues, encontrar dificultad para responder, sino que no se plantearan siquiera los interrogantes. Sin embargo, en este momento, el problema de nuestras administraciones públicas, y el de la Administración Autonómica en particular, no es el de la insensibilidad genérica por estos problemas, ni tampoco el de la falta de voluntad política para abordarlos. Nuestro problema es, ahora, el más difícil: *el pasar de las palabras a los hechos*.

Es necesario partir de la definición de los objetivos y de los mecanismos de control, pero es preciso partir también de un hecho: el cumplimiento de esas dos condiciones desde un punto de vista técnico no asegura su percepción por los ciudadanos. En otras palabras: puede existir una cierta distancia entre el significado de los indicadores precisos de eficiencia en la utilización de los recursos y la valoración que haga la opinión pública de la política seguida. Pueden existir administradores eficientes y ciudadanos insatisfechos y viceversa. Pero hay más: pueden existir también diferencias entre las declaraciones de objetivos de los programas de gobierno y aquello que efectivamente se instrumenta a través de las burocracias administrativas. En ese caso, a la hora de valorar el impacto de las políticas convendrá distinguir entre los problemas de interacción entre los distintos niveles de decisión y los de los efectos de las decisiones tomadas sobre la realidad.

En este sentido, no cabe duda que los responsables de unas instituciones nuevas tienen que, como tarea prioritaria, tomarle el pulso a la estructura organizativa recibida, para conocer en qué se traducen en última instancia los planteamientos hechos a nivel general. Eso pasa por la realización de una serie de actuaciones:

1. En primer lugar, combatir la tendencia (potencial) de cualquier responsable de un área a pretender la expansión genérica de los recursos que controla, mediante la asociación de *funciones, actividades y fondos financieros, en la presupuestación por objetivos*.

2. En segundo lugar, sentando el principio de que *ningún programa nuevo debe ser aceptado si al mismo tiempo no se definen los criterios para controlar su realización*.

3. Tercero, planteando procedimientos para evaluar las líneas futuras de actuación que fuercen la reflexión sobre los *efectos de las distintas políticas* y su deseabilidad, como paso previo a la *definición de prioridades*.

En el seno de cualquier organización grande con una variedad de objetivos es muy difícil que cada uno de los decisores perciba las restricciones generales. No es, por tanto, fácil pedirles que se auto limiten cuando experimentan la presión de los demandantes de cada uno de los servicios insuficientemente prestados. Por esa razón, *comprometer colectivamente a los responsables en la definición de prioridades* sobre una base racional y conocer conjuntamente la limitación de medios y el *coste de oportunidad* de cada política es, sin duda, un incentivo para la mejor utilización de los recursos.

4. El mismo problema anterior se plantea en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas. El ciudadano no sabe, con exactitud, qué tipo de funciones corresponden a cada uno de los cuatro niveles existentes, pero sí percibe, en ocasiones marcadamente, una cierta descoordinación entre ellas, lo cual le sugiere, inevitablemente, la idea de ineficiencia.

Pero en este momento hay algo más y que afecta especialmente a las comunidades autónomas. Estas han recibido o van a recibir una parte sustancial de las funciones que hasta ahora desempeñaba la Administración Central en todas las áreas de actuación: de regulación, de transferencia y de producción de bienes y servicios. Al menos en las comunidades autónomas que puedan disponer del capital humano adecuado para la gestión de las funciones asumidas y en las que los responsables políticos tengan la adecuada sensibilidad para utilizarlo, la cercanía a los problemas específicos va a ser un incentivo importante para la mejora en la gestión pública. Sin embargo, existe el peligro de frustrar esa oportunidad si la respuesta a las difíciles condiciones económicas del momento pasa por un estrangulamiento de los recursos financieros de las comunidades autónomas.

En el reparto de funciones entre administraciones públicas, una lectura de la Constitución y los estatutos de autonomía muestra la competencia de la Administración Central en la definición de las grandes líneas de política económica, lo cual es razonable, y el reconocimiento de la Administración Autónoma del derecho a promocionar y planificar el desarrollo económico. Asimismo, la Administración Autónoma recibe transferidas importantísimas competencias en las áreas de servicios sociales y bienestar comunitario (Educación, Cultura, Sanidad, Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda, etc.).

La eficiencia del sector público a nivel macroeconómico se asocia al logro de objetivos tales como el control de la inflación, el déficit exterior y el déficit público, la generación de empleo y la expansión del P.I.B., etcétera. Eso significa, en nuestro contexto inmediato, un esfuerzo importante de ajuste de los desequilibrios acumulados y, en particular, un control estricto del gasto público, al que la crisis ha ido sumando partidas al tiempo que restaba ingresos potenciales.

Pero la combinación del razonable objetivo de reducción del déficit con el de dirigir fondos importantísimos al reajuste del aparato productivo (reconversión industrial) supondrá, muy probablemente, un control férreo sobre otras partidas, que serán precisamente aquellas en las que van a ejercer las comunidades autónomas.

No se entiendan estas reflexiones como la manifestación típica de quien defiende, como antes decía, el ensanchamiento de las áreas de su competencia. Al contrario, espero bastante de las mejoras que es posible operar en el interior de los organismos públicos, y del ahorro que de las mismas puede derivarse, para no entender que una forma de incentivarlo es la dificultad en la obtención de los recursos. El temor es otro: que cuando, como es el caso de la Generalitat Valenciana, se están poniendo los medios para mejorar la eficiencia en la gestión (presupuesto por objetivos, control de su ejecución y programación de inversiones públicas, programación a medio plazo, etc.), no se disponga de medios financieros suficientes para que los ciudadanos puedan *percibir* de forma sensible dichas mejoras en la escolarización, la salud pública, el saneamiento de aguas, la cultura, la red de carreteras o el apoyo a nuestros sectores industriales a través de la prestación de servicios reales o financieros. Y ello me preocupa más, si cabe, porque, a pesar de los esfuerzos que se están realizando, tengo serios temores de que el control de otras enormes cantidades de fondos públicos, canalizados por la Administración central hacia grandes proyectos o grandes déficits, sea efectivo. Comprenderán ustedes mi inquietud cuando les recuerde que nosotros estamos este año 1984 atendiendo todas nuestras obligaciones de gasto -entre ellas, por ejemplo, la educación en todos los niveles básicos y medios de un 10% de los españoles- con algo menos de la mitad del *déficit* de Renfe.

Se me dirá, probablemente, que las grandes opciones de política económica están orientadas a resolver a medio plazo problemas de nuestros sectores industriales, y colocarlos en condiciones de soportar la competencia, y crear o mantener empleo. Yo estoy de acuerdo con el objetivo. Mis reservas son, como ya se ha dicho repetidas veces en los análisis de la economía española, hasta qué punto la canalización de fondos públicos hacia unos u otros sectores responde a criterios de eficiencia en la persecución de esos objetivos o a otros, tales como la capacidad de presión sectorial o regional, o la simple inercia de enormes mecanismos burocráticos.

5. No quiero, sin embargo, dejar de lado lo que son las propias responsabilidades de la Administración Autónoma en orden a utilizar eficientemente sus recursos. Me he referido anteriormente a que este año, en el que el volumen que manejamos es ya importante (100.000 millones de pesetas), hemos comenzado a establecer a través del presupuesto por programas el control de su ejecución, la programación de inversiones y la elaboración de una programación económico-financiera en la que estamos trabajando, diferentes mecanismos para poder evaluar la eficiencia de las distintas áreas de nuestra Administración.

Creo que es preciso, no obstante, profundizar el trabajo en varias direcciones. En primer lugar, tanto la definición de objetivos como la evaluación de resultados se apoya con frecuencia en la disponibilidad de *información*. Es por tanto necesario hacer un esfuerzo en el área de estadística, tanto interna como externa, administrativa y económica.

Pero además, la idea de *control*, se asume de la noche a la mañana; debe ser precisada y explicada a los funcionarios, combinada con aquellos elementos que la hacen asumibles: atribución de *responsabilidades* y definición de *incentivos profesionales*.

La mejora en el funcionamiento de la Administración Pública pasa, probablemente, por la manera en que los funcionarios públicos consideren su trabajo, y la responsabilidad tiene dimensiones externas e internas. Las Organizaciones tienen distintos mecanismos de distanciamiento de las decisiones concretas respecto de muchas presiones externas, y diferentes vías también para la percepción de la insatisfacción. Mientras en el mercado competitivo el mecanismo de protesta es el abandono de la empresa por el cliente, en otros casos, frente al monopolio o la Administración Pública, el mecanismo de protesta es el de la «voz». Como dice Hirschman, la voz es un intento de cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables, mediante la apelación a una autoridad superior con la intención de forzar un cambio de administración, o mediante diversos tipos de acciones y protestas, incluyendo las que tratan de movilizar a la opinión pública.

La información que proporciona el ciudadano insatisfecho, cuando abandona a su proveedor o protesta, puede ser un importante caudal de cara a la evaluación de las políticas. Obviamente, es necesario saber *tratar* dichas opiniones, pero sin proceder de manera que se *neutralicen* sus efectos potenciales de *incentivo*.

En una encuesta reciente, una muestra significativa de trabajadores declaraba apreciar *en primer lugar* las características del trabajo en la Administración Pública, entre las que destacaban la seguridad y las mejores condiciones de trabajo. En ocasiones, esto puede traducirse en una ausencia relativa del control sobre los resultados. No es infrecuente escuchar a los funcionarios quejas por la ausencia de incentivos y a los ciudadanos quejas por la ausencia de eficiencia. La moraleja es bien simple: es necesario resolver simultáneamente ambos problemas: atender a la calidad y costes de las escuelas, incentivando adecuadamente aquellas que funcionen bien y lo mismo con los servicios sanitarios; discutir si es razonable continuar con los programas de construcción de viviendas y cómo los actuales estímulos permiten canalizar cantidades importantes de fondos públicos a la vez que aumenta el parque de viviendas subvencionadas no ocupadas; y es necesario, desde luego, que los incentivos signifiquen asunción de responsabilidades, es decir, que las ineficacias probadas tengan consecuencias. La mayor parte de las empresas grandes dan a sus ejecutivos responsabilidades específicas, junto con los presupuestos y el personal correspondiente, y luego los juzgan de acuerdo con los resultados. Por contraste, las burocracias públicas son más lentas en dar libertad de gestión a los administradores y más tolerantes a la hora de exigir responsabilidades. Esta es una combinación lamentable que induce claramente a la ineficiencia. Es preciso, de una parte, hacer a la burocracia responsable ante los usuarios, pero, de otra, carece de sentido establecer el principio de responsabilidad si los dirigentes políticos no lo hacen cumplir.

6. Los economistas son, en ocasiones, contemplados por sus compañeros de trabajo como unos tipos molestos que andan todo el tiempo planteando incómodos interrogantes sobre el uso de los recursos que, además, por si fuera poco, queremos responder a ser posible con alguna cifra concreta. Me parece útil señalar esa actitud porque creo que revela hasta qué punto es difícil la extensión de manera real, y no retórica, de la preocupación por el tema que nos ocupa. Por esa razón quisiera señalar dos temas más para terminar.

La sensibilización por actuar eficientemente en la Administración Pública, requiere atender continuamente a la capacitación de los trabajadores públicos. Los gobiernos de EE.UU. y Japón, por ejemplo, ofrecen *oportunidades de capacitación* a casi la mitad de sus empleados cada año. Todos los gerentes de IBM tienen, por lo menos, cuarenta horas de capacitación obligatoria al año, y Siemens y Unilever gastan anualmente en capacitación el equivalente del 5% de sus nóminas. Alternativamente, una característica dominante en la capacitación de los funcionarios públicos en la mayoría de los países en desarrollo es su concentración en cursos previos e inmediatamente posteriores al ingreso para grupos administrativos selectos y la desatención a la capacitación en el servicio y las necesidades del personal de niveles más bajos así como de las actividades de formación permanente.

En estrecha conexión con lo anterior está la necesidad de ir haciendo comprender paulatinamente, con palabras y con hechos, a ciudadanos en general y trabajadores públicos en particular, las razones y la conveniencia de los cambios introducidos. Eso quiero decir que es necesario elegir cuidadosamente el ritmo y la dirección de las reformas y concentrar en ellos los esfuerzos. Quiere decir también que es preciso estar atentos a que la inercia y la resistencia -burocráticas no ahoguen dichos esfuerzos y hagan confundir la cautela con el fracaso'. Lograr resultados visibles es una tarea larga, y es por ello fundamental la *persistencia* en la atención a la eficiencia, a través de una *planificación de las actuaciones*, la *continuidad en las actividades de control* de su ejecución, *la mejora de los incentivos* y, desde luego, el impulso general a todo ello de la *voluntad política* de hacer de los recursos públicos limitados de que disponemos el uso más acorde con los intereses de la mayoría.