

TRIBUNA DE OPINIÓN

La Eficiencia de la Administración Pública



José Barea
Catedrático Emérito de la UAM
Presidente de Honor de AECA

La cuestión política fundamental a la que se enfrentan los sistemas económicos modernos es la delimitación del papel adecuado del Gobierno y del mercado en el funcionamiento del sistema económico. La profunda crisis que padecemos tiene mucho que ver con la no existencia de una línea clara de separación de lo que debe ser competencia del Gobierno y lo que debe atribuirse al mercado y en la falta de transparencia tanto en el sector empresarial privado como en el sector público, que deben tener un comportamiento ético en todas sus actuaciones.

La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Respecto al primero, eficiencia en la asignación de los recursos, el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea establece que la acción de la Comunidad y de los Estados miembros se realizará respetando el principio de una economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos.

No ha existido preocupación alguna sobre lo que hay que hacer para aumentar la eficiencia del principal agente de la economía: la Administración Pública, que en España maneja el 35% del Producto Interior Bruto.

Dice Wolf (Mercados o Gobiernos. IEF 1995) que la responsabilidad de convertir la política escogida en una realidad en funcionamiento se omite por lo general en los análisis más sofisticados de la política. La consideración sistemática de los temas de organización en la puesta en ejecución de las políticas públicas, ha sido debidamente calificada de “capítulo desaparecido”. Cuando la Administración Pública constituye la

empresa más grande del país, parece inconcebible que la actividad productiva de las Administraciones Públicas no se organice con sentido empresarial. Resulta que en servicios que se producen paralelamente por las Administraciones Públicas y por las empresas privadas en los sectores de educación, sanidad y asistencia social, las últimas emplean técnicas de gestión de empresas en la producción de dichos servicios, mientras que las Administraciones Públicas utilizan procedimientos meramente administrativos en la producción de los mismos, sin el más mínimo análisis de los costes en que se incurre y de la productividad obtenida, dando lugar a que para situaciones análogas los costes por unidad producida son bastante más elevados en el sector público que en la empresa privada.

Las dos líneas de pensamiento que actualmente se debaten para conseguir la eficiencia en la producción de los servicios colectivos, y por tanto incrementar la productividad, son: un nuevo modelo de Administración Pública y la introducción de criterios de mercado en su funcionamiento.

Una nueva organización y un nuevo sistema de dirección de la producción son los pilares sobre los que hay que asentar la Administración Pública (Barea y Gómez Ciria "El problema de la eficiencia del sector público en España". 1994). La organización que se propone se concreta en un principio básico: la separación absoluta entre los órganos encargados de la elaboración de las políticas públicas, que serían los Departamentos Ministeriales a nivel Central, las Consejerías a nivel de Comunidades Autónomas, y las Concejalías a nivel de Ayuntamientos, y los Centros encargados de producir los servicios colectivos (Centros de Responsabilidad). Esta separación es coherente con la distinción entre los dos tipos de funciones que realizan las Administraciones Públicas (Profesor Alejandro Nieto): la normativa de gobierno y la de gerenciar la producción. En el campo de la producción de servicios colectivos, la Administración debe actuar de forma gerencial, maximizando el excedente entre "inputs" y "outputs", como lo hace un centro privado que puede producir, como en el caso de la sanidad y de la educación, el mismo servicio que el centro público. Y si el proceso productivo de los centros privados está sujeto al derecho privado, cuando la Administración Pública realiza dicho proceso en sus Centros (Hospitales, Universidades, Escuelas, etc.), la regulación jurídica debe ser la misma: el derecho privado.



Los Centros de Responsabilidad no son las Direcciones Generales y/o los Organismos Autónomos, sino cada Hospital, cada Universidad, cada Instituto de Enseñanza Media, etc., es decir, cada Centro que produce un servicio no de mercado. Estos Centros de Responsabilidad deben funcionar como verdaderas empresas que producen servicios colectivos, combinando factores de la producción.

En la gestión, la fijación de objetivos constituye el punto clave de todo el proceso. El Jefe del Centro de Responsabilidad debe actuar como un verdadero Gerente, su preocupación se desplazará hacia los resultados: objetivos, costes y calidad de los servicios. La mentalidad será empresarial, distinta de la burocrática y formalista imperante hoy en la Administración Pública, trasladando su preocupación del proceso al producto. La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas debería analizar cada año dos o tres políticas públicas en ejecución para ver si se cumplen los objetivos que justificaron su aprobación y si se realizan con eficacia, eficiencia y equidad. El Informe sería público, enviándose, una vez conocido por el Gobierno, a las Cortes y al Tribunal de Cuentas.

En cuanto a la introducción de criterios de mercado en la producción de servicios públicos, todas las experiencias realizadas de colaboración pública-privada han finalizado con importante reducción de costes, manteniendo el nivel de calidad. La creación de mercados mixtos competitivos entre el sector público y el sector privado funciona con éxito en varios países que los han implantado; el caso de Suecia ha sido paradigmático.