

# Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública

*I. INTRODUCCION. Factores de peculiaridad de la Administración pública. La acción administrativa: elección racional y juicio político. II. ANALISIS CONCEPTUAL DE LA EFICACIA COMO GUIA DE ACCION. Consideraciones doctrinales previas. Distinción de conceptos afines: economía, eficiencia y pertinencia. Perspectivas teóricas del estudio de la eficacia. III. LA EFICACIA COMO GUIA DE ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Eficacia del condicionamiento. Eficacia de la gestión. IV. CONSIDERACIONES FINALES.*

## I. INTRODUCCION

A la hora de celebrar el décimo aniversario de la aprobación de la Constitución española nos parece interesante reflexionar acerca de la actuación de la Administración pública a la luz del mandato constitucional que en su Título IV, Del Gobierno y de la Administración, artículo 103.1, dice: «la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». Para ello y admitiendo la posibilidad de separación en el estudio con los otros principios que la norma incluye, a riesgo incluso de obviar la necesaria complementariedad/condicionamiento de los mismos, nuestra modesta aportación se centrará en un intento de analizar conceptualmente el principio de eficacia como rector de la actuación de la Administración pública.

En este sentido, podemos observar que ninguna de las ciencias sociales básicas tiene por objeto científico la totalidad de las interacciones sociales, dado que en la realidad social no existen procesos, por

ejemplo, sólo políticos o sólo económicos. De ahí la necesidad de un planteamiento interdisciplinario que permita incrementar las perspectivas del análisis de tal realidad social a través del uso sincrético de varias ciencias sociales.

Nuestra aproximación en este estudio se realizará entonces partiendo de la definición formulada por JIMÉNEZ NIETO acerca de administrar entendida como «gerenciar la adecuación de medios afines institucionales en el seno de una organización humana (de valores culturales acuñados) bajo restricciones de condicionamiento establecidas por el ordenamiento normativo que sirve de marco al ejercicio de la capacidad discrecional» (1), lo que nos permite tipificar la acción administrativa como acción gerencial (*management*) y considerar que los elementos interdisciplinarios en juego se definen como variables diferenciales facilitando la interacción entre las distintas ciencias sociales en consideración (economía, psicología, política y derecho) a través de su común referencia administrativa.

Por consiguiente, es menester, en primer lugar, tratar de analizar cómo es y cómo actúa la Administración pública.

### *Factores de peculiaridad de la Administración pública*

La norma constitucional antes citada nos recuerda que «la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales», y así podemos considerar el concepto de interés público como definición positiva del sistema gubernamental, en la medida que la determinación y salvaguardia de la alícuota de interés público potencialmente detectable en toda acción institucional es atributo básico de la función gubernamental (2).

Podemos observar entonces, según hace notar JIMÉNEZ NIETO (3), cómo a la institución gubernamental le competen dos tipos de actividad: la normativa gubernamental o de condicionamiento y la de pro-

(1) J. I. JIMÉNEZ NIETO, «Unidades de medida para el análisis administrativo en América Latina», *Revista de Administración Pública*, núm. 75, septiembre-diciembre 1974, p. 517.

(2) Frente a la práctica de definir el interés público de la acción social en base al interés por el producto institucional, JIMÉNEZ NIETO, ampliando el análisis keynesiano, afirma que también puede recaer sobre cualquier otro de los componentes de la acción gobernada (insumos, tecnología, organización, etc.). Vid. J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa del gobierno*. Vol. I: *Macroadministración*, Tecnos, Madrid, 2.ª ed., 1978, pp. 309 a 317.

(3) J. I. JIMÉNEZ NIETO, «Relaciones del gobierno con las empresas públicas: directorio político y gerencia empresarial», *Revista de Administración Pública*, núm. 77, mayo-agosto 1975, p. 420. J. I. JIMÉNEZ NIETO, «Origen del presupuesto por programas: una conmemoración», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril 1982, p. 120. Una perspectiva similar en relación con esta capacidad dual es desarrollada por BUCHANAN al distinguir entre el Estado protector y el Estado productivo. Vid. J. M. BUCHANAN, *Los límites de la libertad: entre la Anarquía y Leviatán*, Premià Editora, México, 1981, pp. 90-92 y 123-127.

ducción de bienes y servicios, es decir, desde la perspectiva de la propia institución gubernamental, ésta puede actuar de dos formas diferentes atendiendo al producto de las mismas: una, condicionar la acción administrativa de los gobernados, esto es, influir desde fuera en cualquier aspecto del proceso de transformación de insumos en productos (gobernar es acción transitiva, se gobierna a los demás); y otra, producir directamente los bienes y servicios, esto es, administrar desde dentro cualquier acción institucional (administrar es acción reflexiva, se administra uno a sí mismo). Por tanto, desde el punto de vista del producto hemos dado un salto tan radical de uno a otro caso que, en realidad, hemos cambiado de sistema: mientras actúa sobre los bienes y servicios condicionando a las entidades administrativas que los producen, distribuyen o consumen estamos en pleno sistema político. Pero en el momento que los consume, produce o distribuye ella misma, entramos en el sistema económico, donde es una institución administrativa más.

El que un gobierno se haga cargo de una gestión empresarial cualquiera significa, a escala positiva, que está desempeñando dos funciones diferenciables, la de gobierno, que le es propia y consustancial, y la de empresario que le es aleatoria y circunstancial; y a escala apolo-gética, que debe separar cuidadosamente ambos tipos de función y diseñar estructuras acordes con cada una, esto es, los programas de gobierno conducidos por cada ministerio tendrán entonces poco que ver, en su morfología presupuestaria, con los de producción de bienes y servicios que ese mismo ministerio tenga a su cargo.

Sin embargo, como sigue indicando JIMÉNEZ NIETO a este respecto «por ser gestionadas ambas por la institución gubernamental, se han dado en llamar públicas aunque dicho apellido común no tenga ninguna relevancia a la hora de agruparlas, y sí, en cambio, se deriven gravísimas consecuencias de tan precario como nocivo ayuntamiento» (4).

La distinción entre Administración pública y empresa se plantea, pues, y aun en la actualidad, en los tramos discontinuos de sus características estructurales más que en atención al hilo funcional del continuo político-económico (5), lo cual no impide que las entidades públicas al producir bienes y servicios presenten una serie de rasgos, al-

(4) J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa...*, op. cit., pp. 256-257.

(5) De alguna manera el problema de esta ambigüedad conceptual es síntoma de la necesidad de plantear otra cuestión: la difuminación de los sectores, ya que partimos de las dos premisas siguientes: primera, se admite que existen dos fuentes principales de autoridad (suponiendo que ésta tiene un impacto significativo en el comportamiento organizacional) sobre las que virtualmente todas las organizaciones se basan: autoridad política y autoridad económica, y segunda, que tales tipos de autoridad se pueden percibir como un continuo o dimensionalmente, es decir, son cuestión de grado. Entonces las organizaciones no son sólo públicas o sólo privadas, sino más o menos públicas o privadas. Vid. B. BOZEMAN, *All organizations are public*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1987.

gunos comparados con otras organizaciones aunque más marcados o más frecuentes que, en su conjunto, al incidir en su actuación administrativa, permiten apreciar su carácter diferencial o peculiar. Para discernir entonces cuáles son estos factores de peculiaridad podemos considerar, siguiendo a GIBERT (6), los siguientes: tamaño e interacción entre entidades, actividad de servicio, financiamiento, sistema jurídico y dependencia del poder político.

a) Tamaño e interacción entre organizaciones. Las entidades públicas se caracterizan comúnmente por su gran dimensión, con efectivos en personal muy elevados, lo que genera complejidades difíciles de manejar: integración y coordinación de las actividades, riesgo de duplicación de tareas, necesidad de una formalización estimulante de las relaciones, etc. Por otro lado, también se puede percibir la gran diferenciación que existe entre las mismas, lo que supone de por sí una multiplicidad de personas participantes en toda cuestión de importancia y, como contrapartida, que cualquier entidad en el ejercicio de su propia actividad influya sobre ámbitos en los que no tiene responsabilidad alguna. Tales efectos, externos para una entidad considerada de forma aislada, se traducen desde la perspectiva del conjunto en una interdependencia de las responsabilidades, lo que a su vez puede tratarse como un factor de incertidumbre en la medida que la acción de un responsable administrativo pueda ser juzgada, además de por los resultados que obtiene en su ámbito de competencia, por el efecto que procura al resto del sistema administrativo.

En todo caso, estos factores inciden en el proceso de fijación de metas y objetivos, dado que tal proceso no es simplemente intraorganizacional, sino también interorganizacional.

b) Actividad de servicio. La mayor parte de las organizaciones públicas proporcionan, a sus consumidores o usuarios, servicios de carácter intangible más que productos materiales, lo que, en principio, dificulta la operatividad en la definición de sus resultados, revistiendo entonces la calidad una importancia particular (7), pues, en el caso de un bien tangible, se plantea, de entrada, un problema de cantidad de forma binaria: el bien satisface o no un determinado *standard* o nivel exigido; mientras que para el caso de un servicio, nos encontramos con un *continuum* con multitud de grados, apreciados normalmente de forma muy subjetiva.

---

(6) P. GIBERT, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Les Editions d'Organisation, París, 1980, págs. 17 a 25.

(7) No obstante, conviene reparar en que la calidad actualmente se considera como una cuestión de suma importancia en la actuación de las empresas donde se entiende como respuesta al cliente. Vid. G. ARCHIER y H. SERIEUX, *La empresa del tercer tipo. Una nueva concepción de la empresa*. Planeta, Barcelona, 1985.

c) **Financiamiento.** El financiamiento de las actividades en la mayoría de las entidades públicas está asegurado sin referencia directa al volumen y calidad de los productos o servicios que prestan, dándose así una separación entre el flujo circular de medios-productos y el flujo monetario. Esta dicotomía entre la producción y el modo de financiación introduce toda una serie de consecuencias para la gestión de las mismas (8) en la medida que su producción no es objeto, propiamente dicho, de ratificación por sus consumidores. Por otro lado, tal dicotomía, como apuntan ANTHONY y YOUNG (9), puede variar totalmente la actitud ante un aumento de la demanda que, en este caso, no se traduce *ipso facto* en un aporte de nuevos recursos, puesto que tal incremento justificará nuevas demandas presupuestarias, pero nada asegura que esto sea plenamente correspondido, de manera que un incremento en la demanda a menudo se percibe de forma negativa.

d) **Sistema jurídico.** La existencia del Derecho administrativo como ordenamiento jurídico autónomo materializa la voluntad de distinguir entre lo público y lo privado; sin embargo, esta autoexoneración del Derecho general no conlleva un crecimiento de la capacidad discrecional en la gestión pública; antes bien, está más orientado hacia la protección de la ciudadanía frente al poder que a las propias necesidades de gestión, llegando incluso a restringir éstas, dada la obligatoriedad procedimental necesaria para realizar cualquier acto administrativo: por falta de sello, u omisión de instancia, la acción adminis-

---

(8) Nos parece de interés recordar aquí la explicación que realiza P. DRUCKER acerca de la consideración de la forma de pago como nota diferencial, que transcribimos a continuación:

«Salvo los monopolios, las empresas reciben pagos por satisfacer al cliente cuando producen lo que el cliente desea, aquello por lo que está dispuesto a canjear su poder adquisitivo. Por tanto, la satisfacción del cliente es la base del rendimiento y los resultados de una empresa.

En cambio, es típico que se pague a las instituciones de servicios mediante una asignación del presupuesto. Es decir, no se paga lo que el contribuyente y el cliente entienden por resultados y rendimiento. Sus ingresos provienen de una corriente general de ingresos que no depende de lo que hacen y que se obtiene mediante impuestos o tributos...

El hecho de que la institución de servicios incluida en una empresa tienda a mostrar las mismas características y a manifestar el mismo comportamiento que las instituciones de servicios del sector público indica que la diferencia no está determinada por la empresa. Es el modo de pago...

El hecho de recibir el pago mediante una asignación presupuestaria modifica lo que se entiende por rendimiento o resultado. En la institución basada en el presupuesto los resultados se refieren a la obtención de un presupuesto más amplio. El rendimiento es la capacidad de mantener o aumentar el presupuesto propio. En efecto, los resultados —según se entiende habitualmente el término, es decir, como atribuciones al mercado o la realización de metas y objetivos— son secundarios. La primera prueba de una institución, basada en el presupuesto y la primera condición de su supervivencia, es conseguir presupuesto...

Por necesario o incluso deseable que sea el método, el pago sobre la base de una asignación del presupuesto orienta erróneamente la actividad (el mismo efecto se obtiene cuando se pagan los esfuerzos —como ocurre en los hospitales o las universidades—, es decir, los costos más que los resultados).» *Vid.* P. F. DRUCKER, *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1983, pp. 98 a 102.

(9) R. N. ANTHONY y D. W. YOUNG, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Irwin, Homewood, 3.ª ed., 1984, p. 46.

trativa queda en suspenso porque «no hay función más importante que mantener el ordenamiento» (10).

e) Dependencia del poder político. Las entidades públicas encuentran bajo la dependencia, ya sea directa o jerárquica o bien indirecta o por sesgo tutelar, de alguna autoridad política. Tal dependencia en sí misma puede incidir en la propia gestión como podemos observar, por ejemplo, en la fijación de objetivos en términos globales o poco operacionales (unos objetivos escrupulosamente cuantificados podrían ser juzgados como demasiado concisos por una parte de la población o como insuficientemente ambiguos para otra, en particular en el caso de aspectos donde la opinión general es muy susceptible), lo que puede dificultar entonces el proceso de determinación a qué política se vinculan los objetivos específicos instrumentados por los responsables administrativos. Por otro lado, dicha dependencia a menudo constituye un obstáculo en la continuidad de la gestión: cuando se suceden reformas y contrarreformas en el seno de un ministerio al ritmo de los cambios de su titular.

Los distintos factores de peculiaridad no revisten todos la misma importancia y no se presentan estrictamente —subrayémoslo de nuevo— para todas las entidades públicas, pero lejos de constituir un conjunto desarticulado, se interrelacionan para otorgar a la Administración pública una coloración distintiva.

### *La acción administrativa: elección racional y juicio político*

Desde nuestra perspectiva, como señalamos anteriormente, entendemos la acción administrativa como acción gerencial, esto es, como toma de decisiones en el sentido de selección de un curso de acción de entre un elenco de cursos alternativos en base al enjuiciamiento de las consecuencias anticipables, lo que en definitiva constituye la función crucial de la gerencia institucional al adecuar medios a fines. Por tanto, interesados en discernir cómo actúa la Administración pública en particular, será preciso entrar, en primer término, a estudiar su comportamiento al optar entre recursos escasos y fines alternativos.

Podemos observar entonces que el comportamiento de una institución cualquiera se podrá calificar por referencia a la racionalidad que

(10) Tal situación la denuncia NIETO GARCIA al indicar que «la legalidad está siendo entendida no ya sólo como el sometimiento de la Administración a la ley, sino como la exigencia de que todas las tomas de decisión han de ir precedidas de una norma general, sin la cual se consideran ilegales. Esta desorbitación del principio de la legalidad no es consecuencia de un mandato constitucional, sino resultado, más bien, de un prejuicio dogmático, que impone además la preexistencia de una norma general de cualquier rango jurídico: decreto, orden ministerial, circular, etc.». Vid. A. NIETO GARCIA, *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 3.ª ed., 1987, p. 52.

lo preside (11) y, por otro lado, conviene tener en cuenta que la racionalidad de cualquier decisión institucional dependerá del grado de información y grado de intuición considerada, de forma que en los extremos se encontrarán, de un lado, las decisiones basadas en información exhaustiva y relevante y, del otro, las decisiones basadas en intuición instantánea, mientras que en lugares intermedios se situarán todas aquellas decisiones basadas en combinaciones de información e intuición según la disponibilidad para identificar todos los posibles cursos de acción alternativa, determinar las consecuencias de éstos o valorar tales consecuencias atendiendo a criterios de comparación objetiva.

Llegados a este punto, nos parece de interés la distinción de tres niveles de racionalidad para cualquier actividad productiva que nos señala GARCÍA GARCÍA, la racionalidad puramente técnica, la racionalidad técnico-económica y la racionalidad puramente económica:

«Sólo la última exige adoptar un enfoque reproductivo de los factores a través de los productos del sistema y establece su racionalidad por la medida en que los productos son capaces de reproducir los factores. Es decir, por la capacidad de generar un excedente en el balance entre *inputs* y *outputs* del sistema productivo. Este balance se establece numéricamente de una manera sumamente sencilla cuando factores y productos pueden cuantificarse en una unidad homogénea cual es la unidad monetaria.

En la economía de los negocios la racionalidad económica de la producción se mide y establece por el excedente de valor generado y esta medición resulta muy fácil cuando se dispone de mecanismos como el mercado para asignar precios a factores y productos.

Fuera del contexto de los negocios la idea del excedente se difumina y se hace imprecisa aunque siga subsistiendo el concepto de reproducción. La definición del excedente en unidades físicas resulta la más de las veces imposible, sin adoptar convenciones y juicios de valor.

Sin embargo, la dificultad de establecer indicadores de la racionalidad económica no implica necesariamente el abandono de este tipo de racionalidad para orientar la producción y, desde lue-

---

(11) Una definición, ya clásica, de racionalidad nos la da SIMÓN cuando dice: «la racionalidad se ocupa de la elección de alternativas preferidas de actividad de acuerdo con un sistema de valores cuyas consecuencias de comportamiento pueden ser valoradas». El mismo ilustra que esta definición incluye muchas complejidades, por lo que concluye que el término «racional» debe precederse con adverbios adecuados para clarificar su contexto, así, por ejemplo, «una decisión es organizativamente racional si se orienta a las finalidades de la organización». Vid. H. A. SIMÓN, *El comportamiento administrativo*, Aguilar Argentina, Buenos Aires, 1978, pp. 73-74.

go, no implica la irracionalidad en la producción, ya que disponemos de otros dos tipos de racionalidad para organizar el sistema productivo.

La racionalidad puramente técnica es una racionalidad tan fuerte en la producción que tiene su expresión en innumerables mecanismos biológicos los cuales seleccionan de modo natural la vía del mínimo esfuerzo, es decir, la vía del mínimo consumo físico para obtener un determinado efecto. Podríamos decir, aunque resulte contradictorio, que es una racionalidad que orienta frecuentemente la actividad productiva de los animales irracionales (abejas, hormigas, castores y otros constructores de la naturaleza).

La racionalidad técnico-económica en la producción sólo puede definirse en el contexto de una economía, ya que postula el principio del mínimo coste. Ello exige una cuantificación de los consumos del sistema económico en unidades homogéneas de valor económico.

Vale la pena subrayar que minimizar costes no equivale a maximizar el excedente en la producción y que, sin embargo, maximizar el excedente sí implica necesariamente minimizar los costes del *output* seleccionado. Por consiguiente, la racionalidad técnico-económica de la producción subyace a toda racionalidad económica y es anterior a ella» (12).

No obstante lo anterior, conviene tener en cuenta también el otro aspecto de la decisión como lo es el de sus efectos y, por ende, asumir la perspectiva política que la misma conlleva: la problemática de los fines alternativos.

En este sentido, podemos observar cómo las distintas formas de comportamiento, antes mencionadas, presuponen la existencia de un catálogo de objetivos políticamente definidos, esto es, el conjunto de valores o juicios políticos institucionales inciden tanto en el proceso o desarrollo de tal actividad como en los resultados de la misma, incluso, por ejemplo, en la propia definición de la escala temporal en que se han de alcanzar o producir tales resultados.

Por tanto, elección racional y juicio político como caras de una misma moneda (la gerencia) se interrelacionan, como tendremos ocasión de observar en el siguiente apartado, en la búsqueda del comportamiento institucional deseado (13).

---

(12) M. GARCÍA GARCÍA, *La formación de gestores para las Administraciones públicas*, comunicación presentada al Simposio «La Economía y las Administraciones Territoriales», Burgos, junio 1984. Para un desarrollo más exhaustivo, del mismo autor, *Economía de la producción y contabilidad de costes*, Instituto de Planificación Contable, Madrid, 1984, pp. 105-123.

(13) Aunque sin ánimo de abundar en el tema en el punto anterior, podemos observar a este respecto una característica distintiva adicional, ya que como indica BOWER, «la estrategia de



No quisiéramos terminar esta introducción sin mencionar, aunque sea ahora brevemente, que añadido a lo anterior, a la hora de considerar la actuación institucional conviene tener en cuenta, asimismo, una perspectiva contingencial, esto es, prestarle atención al ambiente o entorno en el que se desarrolla tal actuación, por su incidencia en el funcionamiento y comportamiento institucionales.

Nuestra atención se centrará a continuación en el discernimiento de los principios que inspiran tal actuación institucional. Para ello, aun a riesgo de redundar en consideraciones ya conocidas en el ámbito administrativo, procuraremos evidenciar algunos aspectos principales, sin pretender, como es obvio, cerrar aquí un tema sobre el que han escrito muchos y más cualificados autores.

## II. ANALISIS CONCEPTUAL DE LA EFICACIA COMO GUIA DE ACCION

### *Consideraciones doctrinales previas*

El interés por estudiar los distintos principios que inspiran la actividad de una institución u organización cualquiera viene ya de antiguo; sin embargo, aun hoy en día no se puede extender como un tema perfectamente acotado, antes bien, parece no existir una respuesta única o compartida sin ambigüedades, incluso se puede observar la persistencia de un cierto confucionismo entre conceptos afines, circunstancia bastante acusada en relación con los términos eficacia y eficiencia.

A este respecto, como hace notar SUÁREZ SUÁREZ (14) al estudiar la evolución en el estudio de estos términos, en una primera etapa de la «Administración científica» se identifica eficiencia con eficacia y con economicidad: una actuación será calificada de eficiente cuando la diferencia entre el tiempo invertido en la realización de un determinado trabajo y el tiempo previsto en función del estudio científico del mismo se hace mínima. En una segunda etapa, el concepto de eficiencia para los teóricos de la «Administración científica» se aproxima mucho

---

la empresa se la denomina el arte del desequilibrio —la aplicación de recursos masivos para objetivos limitados—. En contraste, la estrategia de la institución pública podría llamarse el arte de lo imperfecto —la aplicación de recursos limitados para objetivos masivos—. Este punto no es que una empresa tenga más dinero relativo a su disposición para sus objetivos que el gobierno. Normalmente, es cierto lo contrario. Pero una empresa puede limitar sus objetivos a un conjunto de obligaciones o tareas de acuerdo con sus recursos». Vid. J. L. BOWER, «Effective Public Management», *Harvard Business Review*, marzo-abril 1977, p. 137.

(14) A. S. SUÁREZ SUÁREZ, «El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas», *Hacienda Española*, núm. 80, 1983, incluido en *La empresa pública y su control*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1984, p. 51.

más al concepto de eficiencia de los economistas clásicos y neoclásicos. Así, para SIMÓN (15), una actuación será eficiente si se logran los máximos resultados posibles con unos costes de oportunidad dados o si se minimizan los costes de oportunidad asociados a la consecución de un determinado objetivo (16).

Por tanto, con la obra de SIMÓN el concepto de eficiencia se separa del de eficacia, puesto que para este autor la eficiencia está relacionada con el consumo de factores y su medida hace referencia a los productos obtenidos y los *inputs* empleados a tal fin, mientras que, por otro lado, asume la eficacia en el sentido de BARNARD: «la eficacia se relaciona con la realización de los propósitos mancomunados... Cuando se logra un fin específico y deseado, diremos que la acción es eficaz» (17).

Parece entonces, y así lo indica FERNÁNDEZ PIRLA (18), que la eficiencia apunta fundamentalmente a la utilización de medios y la eficacia al cumplimiento de los fines. No obstante, nos parece interesante profundizar en el análisis conceptual de estos términos.

### *Distinción de conceptos afines: economía, eficiencia y pertinencia*

De acuerdo con lo anterior existen varios términos relacionados con el concepto de eficacia, cuyo estudio conviene llevar a cabo como premisa previa a la consideración de las distintas perspectivas teóricas del estudio de la misma. Para ello, es preciso tener en cuenta, como ya se indicó anteriormente, que la actividad institucional está marcada por dos perspectivas: elección racional y juicio político. Precisamente, a partir de esta doble óptica, podemos, en principio, distinguir entre conceptos afines al propio de eficacia: la óptica del modelo de elección racional plantea la distinción entre: economía, eficiencia y efica-

(15) H. A. SIMÓN, *El comportamiento...*, *op. cit.*, pp. 164-188.

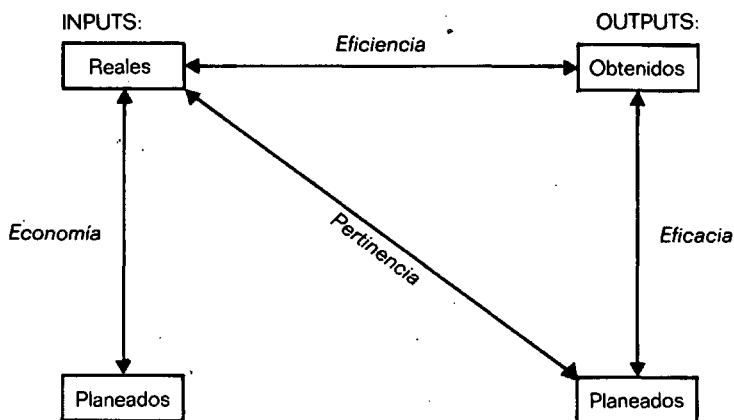
(16) Varias son las críticas que se han realizado a esta concepción de eficiencia. Las fundamentales giran en torno al excesivo acento que se pone en el planteamiento económico racionalista. Las dificultades en la medida de los *inputs* y los *outputs*, relacionados a través de la eficiencia, que requieren, por tanto, obtener valoraciones homogéneas para los mismos; la existencia de economías y deseconomías externas, que abren una brecha entre la eficiencia micro y macroeconómica; la falta de las condiciones propias de la «economía clásica», que limita la validez de la valoración a partir de los precios de mercado, a efectos de medir la eficiencia, son algunas de las críticas. *Vid.* A. CUERVO GARCÍA y W. PERES NÚÑEZ, «Eficacia y eficiencia de la empresa pública: reflexiones», *Hacienda Española*, núm. 68, 1981, pp. 31-33.

(17) Ch. I. BARNARD, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, 1938, p. 60. *Cit.* R. N. ANTHONY, *Sistemas de planeamiento y control*, El Ateneo, Buenos Aires, 1974, p. 26.

(18) J. M. FERNÁNDEZ PIRLA, Prólogo del libro de A. S. SUÁREZ SUÁREZ *El control o fiscalización del Sector Público. Auditorías de eficiencia*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1986, p. 8.

cia; a su vez, la óptica del juicio político presenta la disparidad que existe entre pertinencia y eficacia.

En un intento de conjunción y de síntesis, a partir de las aportaciones de METCALFE y RICHARDS (19) y de GIBERT (20), el Cuadro que presentamos a continuación sirve, inicialmente, para nuestro propósito de esquematizar la distinción entre estos conceptos,



### *Economía*

Este término, dentro del esquema global presentado, hace referencia a los ahorros obtenidos en los recursos o medios utilizados (*inputs* actuales) frente a los recursos o medios previstos (*outputs* planeados), remitiéndose a la administración racional de recursos escasos.

A este respecto, como hace notar la Oficina del Auditor General del Canadá (21), se entiende que una institución pública se comporta según el principio de economía cuando adquiere los recursos (materiales y humanos) que necesita en la calidad y cantidad apropiadas y al más bajo precio posible. De esta forma, podemos observar cómo di-

(19) L. METCALFE y S. RICHARDS, *Improving Public Mangement*, Sage, Londres, 1987, p. 29.

(20) P. GIBERT, *Le contrôle de gestion...*, op. cit., p. 55.

(21) Bureau du Verificateur Général du Canada, *Manuel de Vérification Intégrée*, agosto 1980, pfo. I: 3.5. Cit. en A. S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización...*, op. cit., p. 46.

El profesor SUÁREZ SUÁREZ estima, sin embargo, que «los principios de economía y eficiencia son una misma cosa», por lo que esta consideración le parece insuficiente, ya que se refiere a «un único aspecto del proceso productivo del sector público, si bien ciertamente importante, a saber: el lado de las adquisiciones y reclutamiento de personal». Tal importancia o incidencia es considerada por el mismo autor posteriormente en el mismo trabajo, cuando añade: «La "eficiencia" de las Administraciones públicas depende básicamente de: a) una "eficiente" política de adquisiciones y contratación de obras y servicios, adquiriendo en cada momento los *inputs* que se necesiten del exterior, en la cantidad y calidad apropiadas y al más bajo precio; b) de una "eficiente" utilización de los recursos humanos o personal a su servicio, en función de los servicios públicos o cometidos de interés general que ha de prestar.» Vid. A. S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización...*, op. cit., pp. 46-48.

cho principio constituye una condición necesaria para alcanzar un comportamiento eficiente.

### *Eficiencia*

Este término, dentro del esquema global presentado, hace referencia a la relación que existe (la más adecuada) entre los bienes o servicios producidos (*outputs*) y los factores productivos utilizados (*inputs*) para obtenerlos.

En el caso de la Administración pública, como hace notar SUÁREZ SUÁREZ (22), «se comporta eficientemente cuando con unos costes o presupuestos de gastos dado consigue hacer máximo el valor de unos objetivos deseados, o, equivalentemente, cuando se consiguen alcanzar unos objetivos dados o prefijados con el menor coste o gasto posible»; en otras palabras, cuando sólo se utiliza el nivel mínimo de energías y trabajo necesario para alcanzar un nivel deseado de bienes o servicios.

No obstante lo anterior, en la práctica se presenta un cierto confusiónismo con este término, sobre todo cuando se equipara eficiencia con medida de eficiencia, ya que, como apunta MINTZBERG (23), concentrarse en la medida de eficiencia da lugar a tres consecuencias no deseables:

1.ª Debido a que los costes son más fáciles de medir que los beneficios, la eficiencia se reduce frecuentemente en economía. Los ahorros de efectivo y fuerza de trabajo (reducción de *inputs*) se convierten en la única forma de mejora de la ejecución, esto es, la problemática de la eficiencia se convierte en la búsqueda de ahorros (recortes presupuestarios).

2.ª Debido a que los costes sociales son más difíciles de medir que los costes económicos, las externalidades son ignoradas. Las unidades individuales se concentran en mejorar su propia eficiencia a pesar de que el efecto general sea subóptimo.

3.ª Los beneficios económicos son más fáciles de identificar que los objetivos sociales, y los esfuerzos por incrementar la eficiencia concluyen en una redefinición de los criterios de ejecución, de forma que los mismos puedan medirse lo más fácilmente posible.

Estos peligros no se presentan de forma exclusiva para la Administración pública, pero la peculiaridad de ésta, ya comentada anteriormente, sobre todo, debido a la diversidad de funciones y la pro-

(22) A. S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización...*, op. cit., p. 45.

(23) H. MINTZBERG, «A Note on that Dirty Word "Efficiency"», *Interfaces*, núm. 12, 1982, pp. 101-105.

blemática en la formulación de objetivos, así como por la dificultad en la especificación y mantenimiento de prioridades, plantea una problemática específica a la hora de mejorar su eficiencia.

En orden a distinguir las cuestiones que inciden en tal mejora conviene tener en consideración varios conceptos de eficiencia, entre los que cabe distinguir, siguiendo a METCALFE y RICHARDS (24), los siguientes: eficiencia técnica y eficiencia económica; eficiencia asignativa y eficiencia productiva; y eficiencia operacional y eficiencia adaptativa.

a) Eficiencia técnica *versus* eficiencia económica.

La distinción entre eficiencia técnica o tecnológica y eficiencia económica es de una importancia fundamental: la eficiencia técnica mide el uso físico de los recursos utilizados (*inputs*) en relación con los resultados obtenidos (*outputs*), mientras que la eficiencia económica mide el coste de utilización de los *inputs* en relación con el valor de los *outputs*, esto es, hay que hacer uso de algún sistema de precios para calcular el valor de los *inputs* consumidos y de los *outputs* producidos. Por tanto, pueden surgir disparidades entre los dictados de un tipo u otro de eficiencia: el equipo tecnológicamente más avanzado puede ser muy costoso; de esta forma, podemos observar entonces como en un clima de austeridad parece claro que la eficiencia económica resulte más considerada.

b) Eficiencia asignativa *versus* eficiencia productiva.

Dentro de la esfera de la eficiencia económica existe otra importante distinción entre eficiencia asignativa y eficiencia productiva. La eficiencia asignativa hace referencia a la óptima distribución de los recursos, guiada por precios cuando es posible, para asegurar que los recursos son asignados entre las unidades productivas para servir a las necesidades de los usuarios o consumidores atendiendo a los costes de provisión. La eficiencia productiva se entiende como la productividad en la utilización de los recursos, produciendo bienes y servicios al mínimo coste. De acuerdo con SUÁREZ SUÁREZ (25) esta noción de eficiencia es debida a H. LEIBENSTEIN, que la utilizó para calificar el grado de eficiencia (en realidad, ineficiencia) de unidades económicas que operan por debajo de la frontera de la curva o superficie de posibilidades de producción, esto es, que con los recursos de que disponen podían obtener una producción mayor.

Tradicionalmente la teoría económica se ha centrado en la eficiencia asignativa, asumiendo la existencia de incentivos organizacionales efectivos para minimizar costes, de ahí que se haya «huido» de la con-

(24) L. METCALFE y S. RICHARDS, *Improving Public...*, op. cit., pp. 31-33.

(25) H. LEIBENSTEIN, «Allocative Efficiency vs X-Efficiency», *American Economic Review*, vol. 56, núm. 3, junio 1956, pp. 392-415. Cit. A. S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización...*, op. cit., p. 36.

sideración de los problemas de la gestión: la ineficiencia productiva (eficiencia-X) tiene lugar cuando las organizaciones fracasan en la minimización de costes debido a inadecuaciones gerenciales, lo cual es de gran relevancia en nuestro caso de estudio (26).

c) Eficiencia operacional *versus* eficiencia adaptativa.

La eficiencia tiene diferentes implicaciones tanto de gestión como de índole organizacional, en atención al ambiente en que se plantea, esto es, en un entorno estable frente a un entorno dinámico, de cambios rápidos. En el primer caso, la eficiencia operacional incide en el conocimiento de los costes incurridos en la realización o ejecución de las actividades, de ahí que las medidas se fundamentan en una ajustada o estrecha especificación de objetivos y normas de ejecución, interesándose entonces por aumentar la especialización de las tareas y la estandarización de los procedimientos (la estabilidad justifica la elaboración de planes a largo plazo y de programas muy detallados de actividad). En el caso contrario, ya los objetivos no se pueden considerar como un «dato», sino más bien como un «problema», de ahí que la eficiencia adaptativa se interese por aumentar la flexibilidad de cara a la redefinición de los objetivos y el ajuste rápido ante el cambio ambiental (27).

Esta distinción también ha sido considerada a través de la perspectiva del corto y largo plazo, ya que, como señala SUÁREZ SUÁREZ, «fuera del marco de una organización empresarial concreta o de una institución pública, con unos objetivos concretos previamente especificados y sólo desde la óptica del corto plazo, el valor de eficiencia carece de objetividad. Y decimos desde la óptica del corto plazo, porque,

---

(26) En este sentido, PEACOK señala cuatro razones que justifican las dificultades para erradicar la ineficiencia X en la Administración pública: los *outputs* son tan difíciles de definir como de medir; los indicadores de los *outputs* disponibles son defectuosos e incapaces para señalar las diferencias cualitativas de su ejecución; los incentivos y oportunidades de los responsables de la gestión en la búsqueda de formas de minimización de costes están limitados por acuerdos y regulaciones que restringen su discrecionalidad, y finalmente, los gestores ante tales incertidumbres se «alejan» de la tarea de la evaluación. Vid. A. T. PEACOK, *Public X-inefficiency: Informational and Institutional Constraints*, incluido en H. HANUCH (ed.), «Anatomy of Government Deficiencies», *Proceedings of a conference held at Diesen, Germany, July, 22-25, 1980*, Springer, Berlín, 1983, pp. 125-138.

(27) Podemos distinguir, de acuerdo con HOFER y SHENDEL, dos tipos de cambios ambientales: los que afectan la relación entre la organización y su entorno y los que afectan la estructura interna y las actividades operativas de la organización; pues bien, los cambios relativos al ambiente externo influyen en la eficacia de la organización en mayor grado que los cambios de su entorno interno que normalmente tienen una gran influencia en su eficiencia. Vid. Ch. W. HOFER y D. SCHENDEL, *Strategy Formulation: Analytical concepts*, West, St. Paul, 1978 (8.ª reimp., 1982), p. 2.

Por otro lado, como hace notar IGOR ANSOFF, el interés por la eficacia sobre la eficiencia surgió, en la década de los cincuenta a los setenta de este siglo, con el paso de la óptica de la producción hacia la óptica del mercado como consecuencia de las modificaciones del entorno. Vid. H. IGOR ANSOFF, *Implanting Strategic Management*, Prentice-Hall, Englewoods Cliffs, Nueva Jersey, 1984, cap. 1.2, pp. 10-28.

como ya en su día advirtió J. A. SCHUMPETER, la eficiencia de una organización empresarial (tanto si es privada como pública, aunque dicho autor se refirió básicamente al primer tipo) dependerá de la capacidad creadora e innovadora del empresario, anticipando el futuro y adaptándose a los cambios tecnológicos. Desde la óptica del largo plazo, eficiencia equivale a capacidad de adaptación» (28).

### *Pertinencia*

Este término, dentro del esquema global presentado, hace referencia a la relación que existe entre los objetivos planeados y los medios utilizados para alcanzarlos. En el caso de nuestra consideración, los objetivos vienen configurados por las necesidades sociales a satisfacer propuestas o planeadas y los medios hacen referencia a la funcionalidad de los mismos, es decir, a los modos de intervención llevados a cabo frente a la consideración de la eficiencia que como acabamos de ver está vinculada con la cantidad de recursos empleados.

De esta forma, atendiendo a la pertinencia, se podrá establecer si el modo o modos de actuación son los más adecuados a los objetivos planteados, ya que, como señala GILBERT (29), si se admite que la noción de recursos (*inputs*) no pueda reducirse, simplemente, a los elementos físicos, sino que engloba las aptitudes, comportamientos, etc., así como que los objetivos no son más que formas operativas de realizar ciertas misiones, entonces el principio de pertinencia trata de asegurar el respeto, por individuos o grupos, de las líneas de conducta formales o informales, de cara a la preservación de una cierta concepción del orden de las cosas tanto en el interior de una misma organización como en sus relaciones con el exterior. Por tanto, tal consideración es fundamental allí donde el respeto de ciertos valores o juicios políticos primen por la razón que sea sobre los resultados.

Por consiguiente, podemos observar cómo tanto la eficiencia (cuantitativa) como la pertinencia (cualitativa) son condiciones mínimas o necesarias a tener en cuenta para la consecución de la eficacia; en otras palabras, que para alcanzar una actuación eficaz es preciso tanto ser eficiente (hacer las cosas bien) como ser pertinente (hacer las cosas adecuadas), esto es, y aquí radica la diferencia fundamental, la eficiencia y la pertinencia se refieren al necesario control del proceso o de ejecución mientras que la eficacia lo hace más bien al control de las estrategias.

(28) A. S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización...*, op. cit., p. 41.

(29) P. GIBERT, *Le controle de gestion...*, op. cit., pp. 55-56.

### *Perspectivas teóricas del estudio de la eficacia*

Como hemos podido apreciar en las consideraciones anteriores, el concepto de eficacia ha sido objeto de fuertes controversias en la literatura económica y organizativa especializada; de hecho, como consecuencia de esta falta de claridad y de unidad a nivel teórico, no se ha conseguido, a pesar de tales esfuerzos, imponer con carácter generalizado una concepción definitiva.

No obstante, de los estudios que realizan los distintos autores, se puede constatar cómo la eficacia se entiende a partir de dos perspectivas teóricas: el modelo de los objetivos y el enfoque de sistemas.

#### a) *Modelo de los objetivos*

En este modelo, la eficacia se entiende como la satisfacción de un requisito funcional de la institución, como lo es la realización de un resultado final, es decir, la medida en que tal unidad alcanza los objetivos para los que ha sido creada o que la misma se ha fijado.

Esta perspectiva tiene su origen en la consideración de BARNARD, para quien la eficacia hace referencia al grado o nivel de cobertura que el *output* de una organización consigue alcanzar en los objetivos planteados por ésta, en sus propias palabras, antes citadas: «cuando se logra un fin específico deseado, diremos que la acción es eficaz».

En el mismo sentido se pronuncian ANTHONY, DEARDEN y BEDFORD cuando señalan que «por eficacia queremos expresar cuán bien una unidad organizacional hace su trabajo, es decir, la extensión en que produce los resultados esperados o pretendidos... La eficacia está siempre relacionada con los objetivos de la organización... Un centro de responsabilidad eficiente es aquel que, independientemente de lo que hace, lo hace con el más bajo consumo de recursos; pero si lo que él hace (su *output*) es una contribución inadecuada para la realización de los objetivos de la organización, es ineficaz» (30).

Por tanto, como indica VECIANA i VERGES, «para investigar y medir la eficacia de una organización basada en este modelo hay que disponer o determinar necesariamente primero el o los objetivos de la misma, al objeto de tener un término de comparación, antes de pasar a comprobar lo que realmente se ha conseguido» (31). De esta forma se supone que debe existir, antes de cualquier acción, una definición de

(30) R. N. ANTHONY, J. DEARDEN y N. H. BEDFORD, *Management Control Systems*, Richard D. Irwin, Homewood, 1984 (5.ª ed.), pp. 196-197.

(31) J. M. VECIANA I VERGES, «La eficacia de las organizaciones», *Alta Dirección*, núm. 96, 1981, p. 130.



los fines, explicitados en términos de resultados finales deseados, que serán utilizados como guías para orientar tal actuación, pues constituyen los patrones con los que se pueden comparar los resultados de la actividad, lo que facilitará entonces el conocimiento del grado de ajuste entre los resultados y los objetivos.

Esta necesidad de que los objetivos estén definidos en términos operativos, supone de por sí una fuerte carga de subjetividad, sobre todo frente a la definición objetiva de los resultados (32). Asimismo, conviene distinguir entre los objetivos formales u oficiales y los objetivos reales, por las consecuencias prácticas que ello conlleva, ya que, como define a estos últimos ETZIONI, son «aquellos estados futuros hacia los que se dirigen la mayoría de los medios de la organización y los principales compromisos de los que intervienen en ella, y que, en casos de conflictos con fines establecidos, pero que disponen de pocos recursos, tienen una clara prioridad» (33).

Adicionalmente a las consideraciones anteriores, también se puede constatar el hecho de que la actuación de una institución cualquiera será juzgada diferente según los distintos individuos o grupos interesados, esto es, la evaluación de la eficacia reflejará los juicios valorativos, entendidos como restricciones organizacionales y establecidos por consenso o compromiso de la coalición dominante, compuesta ésta por las partes interesadas de los diversos partícipes, con lo cual la eficacia se convierte en una noción multidimensional (34).

Por otro lado, en el modelo de los objetivos se parte de la idea de que éstos son conocidos, es decir, constituyen un «dato», lo cual, como señala VECLIANA i VERGES, «es irreal partir de la hipótesis de que el o los objetivos de la empresa es algo dado, un dato, ya que precisamente constituyen el problema número uno de las empresas y no sólo de las empresas mercantiles, sino de todo tipo de organizaciones... Esta concepción teórica de la organización se ha hecho más patente en los últimos años con motivo de los profundos y rápidos cambios del entorno. En efecto, si una organización opera en entornos plácidos e inclu-

---

(32) A este respecto, con el discernimiento que se le reconoce, DRUCKER presenta algunos ejemplos que pueden ser significativos de donde está el problema realmente: «Decir que salvar almas es el objetivo de una iglesia es inalcanzable. Por lo menos no es tarea de este mundo. Pero la asistencia a la iglesia es mensurable. Y lo mismo puede decirse de la tarea que consiste en conseguir que los jóvenes retornen a la iglesia... Es igualmente difícil de obtener una clara definición operativa, y mucho más una medición de la tarea que consiste en abolir la discriminación racial. Pero aumentar el número de aprendices negros en los oficios de la construcción es una meta cuantificable, y su realización o falta de realización puede medirse.» *Vid.* P. DRUCKER, *La gerencia...*, *op. cit.*, p. 97.

(33) A. ETZIONI, *Organizaciones modernas*, UTEHA, México, 1979, p. 12.

(34) Aunque referido a empresas puede consultarse a este respecto el trabajo de A. CUERVO GARCÍA «Estudios sobre los objetivos de la empresa», incluido en A. CUERVO, M. ORTIGUEIRA y A. SUÁREZ, *Lecturas de introducción a la economía de la empresa*, Pirámide, Madrid, 1979, pp. 143-178.

so competitivos, las decisiones relativas a objetivos, aunque también sean fruto de un proceso de negociación, tendrán una mayor permanencia en el tiempo. Sin embargo, cuando las turbulencias del entorno hacen necesario un replanteamiento frecuente de los mismos, porque los distintos grupos de la coalición también se ven afectados por dichas turbulencias, cambiando sus objetivos y sus exigencias a la organización, esta situación actualiza de nuevo el conflicto latente, no solucionado» (35).

Las anteriores limitaciones han llevado a distintos autores a plantear un modelo alternativo que pasaremos a considerar a continuación.

### b) *Enfoque de sistemas*

Partiendo de la noción de sistema como «conjunto de elementos en interacción dinámica, organizados y orientado hacia el logro de uno o varios objetivos» (36), esta perspectiva entiende la eficacia en términos de grado de funcionamiento del sistema, esto es, la capacidad de la organización para satisfacer sus requisitos organizacionales.

Según VECIANA I VERGES los primeros autores en plantear esta perspectiva fueron GEORGOPOULUS y TANNENBAUM, quienes, en lugar de concentrarse en medir el grado de consecución del o de los objetivos, proponen la tarea más fundamental de especificar las interrelaciones entre los distintos elementos del sistema organizativo que lo harían más eficaz desde el punto de vista de su capacidad y habilidad global para la solución de problemas y no meramente eficaz al servicio de un determinado objetivo (37).

A este respecto, en distintos estudios empíricos sobre la eficacia organizacional, aunque interesados en empresas, se ha llegado a la conclusión de que la adaptación al entorno constituye uno de los aspectos fundamentales de la eficacia. Tal es el caso de la revisión que elabora STEERS (38) de 17 trabajadores, donde muestra que de los varios criterios de evaluación de la eficacia se encuentra, en primer lugar, el de la adaptabilidad/flexibilidad, que representa la capacidad de la insti-

(35) J. M. VECIANA I VERGES, *La eficacia...*, op. cit., p. 133.

(36) Dado el número de definiciones de sistema que se han desarrollado, nos hemos decidido a incluir aquí la desarrollada por ORTIGUEIRA BOUZADA en un estudio suyo sobre el enfoque de sistemas en la Administración pública. Vid. M. ORTIGUEIRA BOUZADA, «Administraciones públicas: el control de la eficiencia y de la eficacia mediante indicadores», incluido en ASOCIACIÓN DE CENSORES Y CONTABLES Y SERVICIO DE ESTUDIOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (ed.), *Seminarios 1986*, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987, p. 89.

(37) B. S. GEORGOPOULUS y A. S. TANNENBAUM, «A study of organizational Effectiveness», *American Sociological Review*, vol. 22, octubre 1957. Cit. en J. M. VECIANA I VERGES, *La eficacia...*, op. cit., p. 131.

(38) R. H. STEERS, «Problems in the Measurement of organizational Effectiveness», *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, 1975, pp. 546-558.

tución para responder rápidamente a los cambios en las condiciones ambientales. A semejante conclusión llegan GOODMAN y PENNINGS (39) en la revisión que efectúan de 22 trabajadores estudios en los que, en su mayoría, también se incluye el criterio de adaptación al entorno.

Por otro lado, la definición de la eficacia en términos de capacidad de adaptación nos permite observar, asimismo, cómo la eficacia no consiste en algo puntual, sino más bien en algo dinámico o continuo (40); incluso, como nos señala ORTIGUEIRA BOUZADA, «hay autores que separan conceptualmente el proceso adaptativo de la capacidad adaptativa de una organización... El proceso adaptativo se identifica específicamente con la noción de adaptación, cuya finalidad es ajustarse, anticiparse o responder a las condiciones cambiantes, volátiles del entorno (demanda social, por ejemplo). Este proceso posee una dimensión muy próxima a las propiedades extrínsecas de una entidad. La capacidad adaptativa se identifica con la noción de flexibilidad de una organización, entendida como característica o atributo del sistema público considerado. En suma, el proceso adaptativo depende en gran medida de la flexibilidad o capacidad adaptativa de la entidad. La capacidad adaptativa sobresale por su carácter de propiedad eminentemente intrínseca» (41).

Podemos observar entonces cómo la conceptualización de la eficacia que presenta el enfoque de sistemas, como grado de adaptación a los cambios del entorno, no es independiente e incluso engloba la desarrollada en el modelo de los objetivos: la diferencia radica en que este último relaciona las características organizacionales únicamente con el grado de realización de los objetivos mientras que el modelo sistémico las relaciona con la propia percepción por categorías de los individuos o grupos interesados.

Por otro lado, si tenemos en cuenta que la función de estrategia de una institución cualquiera consiste en definir las acciones que corresponden para facilitar su adaptación al ambiente socioeconómico en el que se desenvuelve y dado que tal institución difícilmente podrá satisfacer todas sus exigencias, será preciso que haga opciones, es decir, deberá realizar algún tipo de elección estratégica (elección que en sí misma es un acto político, ya que la adaptación no es ni unilateral ni pasiva), para estar en consecuencia con los cambios de entorno o

---

(39) P. S. GOODMAN y J. PENNINGS, «Critical Issues in Assessing Organizational Effectiveness», incluido en E. LAWER, D. NADLER y C. CAMMAN, *Organizational Assessment: Perspectives on the Measurement of Organizational Behavior and the Quality of Work Life*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1980, pp. 185-215.

(40) E. M. GOLDRATT y J. COX, *La meta. Un proceso de mejora continua*, Taular, Madrid, 1987.

(41) M. ORTIGUEIRA BOUZADA, *Administraciones públicas...*, op. cit., p. 107.

facilitar su desarrollo en armonía, etc., entonces, la propia eficacia nos servirá para juzgar la calidad de tales estrategias.

Por tanto, el estudio que hemos realizado en este apartado nos permite constatar que el concepto de eficacia es de una importancia fundamental como guía de acción, a pesar de que dado el grado de su generalidad nos obligue a utilizar diversos criterios prácticos para su evaluación.

### III. LA EFICACIA COMO GUIA DE ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En la Introducción del presente estudio, al considerar los factores de peculiaridad de la Administración pública, tuvimos ocasión de observar cómo a la institución gubernamental le competen dos tipos de funciones bien distintas: una, de gobierno o de condicionamiento de la acción gerencial de los gobernados con objeto de salvaguardar la alícuota de interés público detectable en el ámbito comunitario, y otra, de producción de bienes y servicios que aparece como complementaria o sustitutiva de la acción de gobierno.

Tal distinción y no la comúnmente planteada entre público-privado en cuanto significa una filosofía de gestión distinta para lo público y lo privado, va a tener una trascendencia directa en nuestro intento de analizar la eficacia como guía de acción de la Administración pública, pues nos facilita la posibilidad de referirnos a dos perspectivas distintas de la eficacia como medida del éxito o no alcanzado en su actuación, al dirigir nuestra atención hacia las funciones que realiza: la eficacia del condicionamiento (gobierno eficaz) y la eficacia de la gestión (administración eficaz).

#### *Eficacia del condicionamiento*

La consideración ya indicada del interés público como definición positiva del sistema gubernamental nos ha permitido observar como función propia y consustancial de la institución gubernamental la función de gobierno consistente en el condicionamiento de la capacidad de decisión de los gobernados (entidades institucionalizadas titulares de procesos de transformación de medios afines) en aras del resguardo de la alícuota de interés público detectable en cada uno de esos procesos gobernados. Tal condicionamiento se puede entender entonces como una variable exógena a la decisión gerencial de optimización de su relación insumo-producto; de forma que para gobernar, como nos

indica JIMÉNEZ NIETO (42), «no es necesario, en principio, que el Estado gestione directamente procesos de transformación de insumos en productos más o menos divisibles o individuales. Precisamente gobernar significa no producir otra cosa que medidas de condicionamiento», admitiendo como precursor de esta línea de pensamiento a EASTON, para quien los productos de la función de gobierno son «asignaciones autoritarias de valores o decisiones obligatorias, y las acciones que la implementan o se relacionan con ellas» (43).

La pauta de acción gubernamental vendrá definida entonces por la eficacia del condicionamiento, entendida por JIMÉNEZ NIETO como «grado de aproximación de los resultados obtenidos a escala nacional por las instituciones gobernadas con los objetivos perseguidos por la política de fines últimos y sus componentes sectoriales», puesto que, como indica el mismo autor, «gobernar es tan sólo intentar (y gobernar eficazmente es conseguir) que en esa producción de bienes y servicios que llevan a cabo las entidades institucionalizadas queden a salvo las alícuotas de interés social que las respectivas políticas educativa, sanitaria, laboral, agrícola, industrial, comercial, de transporte o de turismo hayan definido como tales» (44).

A renglón seguido de tal afirmación también nos recuerda la necesidad de tener en cuenta que dicha eficacia dependerá entonces de tres posibles parámetros: *a)* de la dimensión del espectro intervencionista, que vendrá medido por la propia definición de interés público que realiza la institución gubernamental, y así será más fácil de lograr tal eficacia por parte de un gobierno liberal que detecta sólo un mínimo de elementos de interés público en el ámbito comunitario que por un gobierno intervencionista contemporáneo proclive a extender progresivamente la relevancia de los intereses colectivos (45); *b)* del nivel de desarrollo político, esto es, del grado de retroalimentación participativa de la población (democracia) en la determinación y salvaguardia de ese rango de intereses públicos, suponiéndose más proclives a aceptar las medidas de gobierno las colectividades educadas en regímenes

(42) J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Unidades de medida...*, *op. cit.*, p. 519.

(43) D. EASTON, *Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1965, p. 174. Cit. J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa...*, *op. cit.*, p. 255.

(44) J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Relaciones del gobierno...*, *op. cit.*, pp. 418-419.

(45) A este respecto podemos observar, como nos indica JIMÉNEZ NIETO, que en los extremos del espectro intervencionista muere la acción política del condicionamiento para dar paso a procesos administrativos irrestrictos: en su extremo liberal radical, el anarquismo niega la existencia de todo interés público salvaguardable, por lo que el gobierno es incapaz de condicionar las decisiones soberanas de los gobernados; en el otro extremo, el totalitarismo significa la absorción total de la acción gerencial por el Estado y por ende el gobierno no hace política. Por tanto, sólo en las posiciones intermedias hay verdadero gobierno del ejercicio de las decisiones administrativas del gobernado dentro de un contexto de sistema social abierto que permite la salvaguardia del interés público sin destrucción de la salvaguardia de los intereses particulares. Vid. J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa...*, *op. cit.*, pp. 335-336.

políticos poliárquicos que en los jerárquicos; y *c*) de la amplitud, finura, variedad y adecuación del arsenal disponible en la panoplia intervencionista para utilizar en cada caso el instrumento técnico adecuado a la salvaguardia de los intereses públicos en juego.

El último punto considerado nos devuelve la atención sobre una observación fundamental que se desprende de la propia definición del producto de la actividad gubernamental como «asignaciones autoritarias de valores», en la medida que todo instrumento de condicionamiento deberá evaluarse en razón de su utilización oportuna y pertinente dada la más que posible incidencia del mismo en la propia eficacia del condicionamiento.

En este sentido, de acuerdo con JIMÉNEZ NIETO (46), interesará tratar de clasificarlos de alguna manera significativa, para lo cual conviene tener en cuenta que es el factor político y psicológico de la intencionalidad perseguida y no la naturaleza económica del instrumento, ni su configuración formal, ni su legitimidad o valoración ética o moral, lo que los tipifica como medida de gobierno. De esta forma, en un intento de ordenación puramente enunciativa y en modo alguno exhaustiva, podríamos mencionar los instrumentos de condicionamiento siguientes:

*a*) La *información* (en forma de series estadísticas, por ejemplo) brindada a la ciudadanía como masa ordenada de datos o hechos históricos para inducir determinadas conductas administrativas de los gobernados, es decir, para facilitar la racionalidad —y sustituir la intuición— en sus decisiones.

*b*) La *orientación* o propaganda (recomendaciones) donde ya no se limita a una información pasiva, sino que la misma se entrega elaborada e interpretada de forma que tal evidencia cualitativa o cuantitativa se convierta en un elemento motriz de la decisión administrativa de los gobernados.

*c*) Las *medidas cautelares* o de policía administrativa (licencias de apertura y control sanitario y de seguridad de establecimientos de uso público, permiso de conducción, vigilancia de pesas y medidas, etc.) destinadas a garantizar el orden público y el libre ejercicio de la acción individual y grupal, sin interferencias por parte de terceros que atenten contra su esfera de autonomía de la voluntad y sus intereses jurídicamente defendibles.

*d*) Los *incentivos y desalientos* (subvenciones a la explotación, impuestos al consumo, como ejemplos de carácter financiero, aunque pueden existir también ejemplos de naturaleza extrafinanciera) crea-

---

(46) J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa...*, op. cit., pp. 322-348.

dos para inducir a los gobernados a acomodar sus decisiones a las pautas buscadas por el propio gobierno.

e) La *regulación* (decretos, reglamentos o cualquier otra disposición de los órganos ejecutivos) entendida como la facultad gubernamental de asignar e imponer, autoritaria, obligatoria y coactivamente determinadas conductas de acción u omisión de los gobernados. Tal mecanismo constituye el más general y universal de todos los instrumentos de condicionamiento llegando con frecuencia a identificarse el campo cubierto por este tipo de condicionamiento con el total de la acción política (47).

f) El mecanismo de las *sanciones* a los gobernados cumple el doble objetivo de garantizar el cumplimiento de la regulación preexistente y de motivar las conductas de terceros a través de su ejemplaridad.

g) En último término cabe incluir la facultad del gobierno para *trasladar la capacidad de decisión administrativa* (expropiación forzosa) de unos a otros gobernados sin que el gobernante asuma tal gerencia (48).

La consideración de los distintos instrumentos de condicionamiento con que cuenta una institución gubernamental nos permite observar la incidencia de la perspectiva de la pertinencia como pauta de control procesal dado que un gobierno que acota como de interés público una fracción mayor o menor del ámbito comunitario será tanto más desarrollado —en la gestión de los fines políticos de condicionamiento— cuanto más pertinentes sean los modos de su intervención, esto es, las medidas de condicionamiento que emite para salvaguardar dicho interés colectivo.

Por otro lado, a pesar de la relevancia de las consideraciones anteriores, podemos observar cómo resulta muy difícil medir la eficacia del condicionamiento mediante una expresión cuantitativa en razón

---

(47) A este respecto, NIETO GARCÍA nos recuerda que «la actividad de un ministerio no se mide ya por sus realizaciones tangibles, sino por las páginas publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*... El prestigio de un ministro se mide por su capacidad de lograr la aprobación de leyes en las Cortes y de decretos en el gobierno, sin que nadie se preocupe luego de la operatividad de tales disposiciones». Vid. A. NIETO GARCÍA, *La organización del desgobierno*, op. cit., p. 53.

Sin embargo, el uso generalizado y de forma indiscriminada de la ley formal como medida de gobierno puede ir en desmedro de la eficacia, ya que como indica VILLAR PLARI, «el factor ley es un factor de coste que globalmente se transforma en un factor beneficio. Por eso, igual que en economía hay un *break even point*, por debajo del cual es inoportuna y perjudicial la normación». Vid. J. L. VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 9.

(48) A este respecto el propio JIMÉNEZ NIETO reconoce que tal mecanismo supone «quizá la más drástica e interventora de todas las medidas de condicionamiento porque sólo después de comprobada la ineficacia de todos los anteriores instrumentos de la panoplia intervencionista puede tener sentido analítico esta privación del supremo Derecho administrativo —el de decidir— para poner a hacerlo en su lugar a otros gobernados. Vid. J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa...*, op. cit., p. 347.

del cociente de una función de una variable independiente, por la doble razón apuntada por JIMÉNEZ NIETO de que «la función bajo consideración (la decisión microadministrativa del gobernado) viene influida por esa multitud de variables interdependientes (culturales, éticas, políticas, jurídicas, etc.), entre las cuales resulta mucho más difícil aislar y cuantificar el efecto del condicionamiento en su conjunto o de cualquiera de los instrumentos que lo componen». Sin embargo, añade dicho autor, «a efectos analíticos es posible visualizar, en forma similar a la teoría económica, unos posibles valores para esa elasticidad, entre los extremos de uno (plena elasticidad) y cero (rigidez absoluta) cuando, respectivamente, las medidas de condicionamiento producen plenamente los efectos deseados en dirección e intensidad, y cuando no produzca ninguno. Cualquier valor intermedio entre 0 y 1 representa una situación de elasticidad relativa, y una elasticidad negativa significa una decisión del gobernado contraria a la buscada con el condicionamiento» (49).

### *Eficacia de la gestión*

La producción de bienes y servicios gestionada directamente por la institución gubernamental constituye, pues, el otro tipo de su actividad apuntado ya en la Introducción. Tal actividad puede considerarse como complementaria o sustitutoria a la propia función de condicionamiento; de hecho, como indica JIMÉNEZ NIETO (50), se podrá construir un índice de gestión pública ( $G_p$ ) que relacione la variable de grado de interés público involucrado en el proceso en cuestión ( $I$ ) con la del signo y valor de la elasticidad del condicionamiento ( $e$ ), de tal forma que dicho índice ( $G_p = I/e$ ) nos medirá el grado de implicación directa por parte de la institución gubernamental en los procesos de producción de bienes y servicios, esto es, su cualificación y cuantificación como empresario (51), proporcionando así la medida simul-

(49) J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Teoría administrativa...*, op. cit., pp. 352-353.

(50) J. I. JIMÉNEZ NIETO, *Unidades de medida...*, op. cit., p. 521.

(51) A este respecto BUCHANAN señala una consideración adicional a la paradoja gubernamental básica cuando nos indica que «la frustración fiscal que el ciudadano experimenta con el gobierno aumenta necesariamente al crecer el volumen del sector gubernamental en relación con el sector privado o de mercado de la economía. Al dirigir el gobierno, y especialmente el gobierno central, una parte mayor de los recursos totales de la economía al asumir colectivamente más funciones específicas se violan de manera creciente los criterios personales de beneficio-coste de los ciudadanos. Considérese un ejemplo. Si el gobierno se limita a una función coactiva, todos los intercambios son privados y voluntarios. La capacidad de los individuos para elegir entre cualquier acuerdo particular garantiza que sea mínima la aceptación coaccionada de condiciones desfavorables... Si el gobierno asume una función productiva y la responsabilidad del complejo proceso de intercambio que implica la provisión de bienes públicos, el ciudadano medio o representativo debe prever que pocas veces, o nunca, preferirá óptimamente el presupuesto particular que se le pedirá que disfrute y que contribuya a pagar dado un presupuesto prácticamente cual-



tánea de la dimensión del interés público (razón directa) y del éxito o no de la acción política del gobierno (razón inversa), ya que como indica dicho autor, «si el poder político minimiza la dimensión de los valores comunitarios se contrae el índice de producción pública de bienes y servicios, por entenderlos divisibles y entregados a las fuerzas del mercado. El índice (Gp) disminuye, además, por la segunda y disociada razón de una población proclive al condicionamiento ( $e \approx 1$ ) que modifica sus opciones económicas de acuerdo a las valoraciones, orientaciones, regulaciones, incentivos, desalientos o sanciones del poder formal. Por el contrario, el índice aumentará cuanto más se amplíe el aspecto de los intereses públicos comunitarios y cuanto más inelástica resulte la eficacia del condicionamiento».

El desarrollo anterior nos permite entonces constatar una observación fundamental, puesto que tal producción a pesar de los factores de peculiaridad presentes en la misma, está sujeta, como se indicó anteriormente, a procesos de administración (*management*) y, por tanto, no se rige ya por los parámetros de la eficacia del condicionamiento, sino que deberá atender a la perspectiva más amplia de la eficacia tal como se analizó en el segundo apartado del presente estudio, esto es, no sólo se considera como pauta la pertinencia, sino que también se incluirá la consideración planteada por el modelo de la elección racional, es decir, los principios de economía y de eficiencia inciden también como condiciones necesarias para el logro en la eficacia de tal gestión pública.

En este sentido, de la forma de actuar de la Administración pública en su realidad operativa no se infiere necesariamente la idea de producción de bienes y servicios como sustitutiva, sino más bien como complementaria e incluso, y eso sí que es susceptible de observación empírica, en aras al mejor desarrollo y establecimiento de medidas en su función de gobierno, se ha de conocer el grado de eficacia en tal gestión, lo que nos da una idea de la necesaria complementariedad y reciprocidad de las dos perspectivas de eficacia, lo que ha dado lugar que muchos estudios se consideren como una única eficacia, cuando en realidad la diferencia radical se encuentra en la gestión de los fines políticos del condicionamiento frente a la de producción de bienes y servicios.

---

quiera, el ciudadano debe esperar una preferencia hacia la ampliación de algunas partidas y la contratación de otras, incluso dentro de los mismos ingresos». Vid. J. M. BUCHANAN, *Los límites de la libertad...*, op. cit., pp. 129-130.

Al hilo del razonamiento anterior, estimamos de interés apuntar, no obstante, que conviene también tener en cuenta que, por otro lado, dado el volumen de tales actividades directas y los efectos derivados sobre otros sectores económicos, pequeñas mejoras en su eficacia pueden provocar importantes economías de escala.

Por otro lado, la conceptualización de la eficacia desarrollada coincide entonces con la perspectiva teórica del modelo de objetivos ya analizado. Sin embargo, esta conceptualización por lo demás nos parece perfectamente válida en aras de un primer acercamiento al tema, lo cual no obsta para que también sea factible su desarrollo a la luz del análisis sistemático, sobre todo desde el momento en que la propia Administración pública aspira a configurarse como sistema donde estructuras y funciones han de guardar entonces una íntima conexión recíproca que facilite su «capacidad de adaptación a los cambios de entorno». De esta forma, podemos observar, y por nuestra parte con un interés simplemente enunciativo, cómo, para la obtención de la eficacia en la gestión de los entes públicos, es posible contar con diversas técnicas de gestión entre las cuales se encuentran en atención a las dos perspectivas teóricas de la eficacia antes vistas, las dos siguientes: la dirección por objetivos (52) y la dirección estratégica (53).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

No queremos dar por concluido el estudio, aun a riesgo de excedernos del propósito inicialmente marcado, sin incluir, aunque sea muy brevemente, unas consideraciones adicionales que a nuestro entender inciden con especial relevancia en el desarrollo práctico u operativo de la eficacia en la Administración pública, como lo son las tres siguientes: la información contable, el resto de informaciones sobre tal realidad funcional obtenidas a través de indicadores y, por último, el interés por utilizar tal información como retroalimentación para la mejora en dicha actuación.

Probablemente sea en relación con el diseño de la información contable puesta a disposición de los entes públicos donde se pueda observar de forma más patente el confusionismo generado por la falta de distinción entre sus funciones, pues la propia evolución de la Administración pública corre pareja e incide directamente en el diseño del sistema contable, y así podemos observar cómo cuando se diseñan las Administraciones públicas, en pleno liberalismo decimonónico, como es el caso de España, se pone especial énfasis en acotar la acción del Estado bajo la cautela de un Decreto administrativo que actúa en salvaguardia y protección de la ciudadanía frente a todo exceso de poder

---

(52) J. BAREA TEJEIRO, *El management de los entes públicos*, II Congreso de Economía y Economistas de España, Vitoria, 27-29 noviembre 1986.

(53) J. R. MONTANARI y J. S. BRACKER, «The Strategic Management Process at the Public Planning Unit Level», *Strategic Management Journal*, vol. 7, núm. 3, 1986, pp. 251-265. M. S. WORTMAN, Jr., «Strategic Management Issues in Governmental and Nonprofit Organizations», *Survey of Business*, Vol. 16, núm. 4, 1981, pp. 22-27.

(limitando la capacidad discrecional de los «gestores públicos» como ya se vio anteriormente) y, por tanto, esa «Hacienda de Medios» se limitaba a ejercitar tan sólo una función de gobierno en busca de eficacia del condicionamiento, de forma que necesitaba contar solamente con una contabilidad suficiente para permitir el control de la legalidad, esto es, le bastaría con una contabilidad financiera (durante mucho tiempo una elemental contabilidad de caja) que facilitase la comprobación de que el gasto realizado estaba presupuestado, existía crédito suficiente o que en su realización se había respetado el proceso legal vigente, pero carente de interés por el proceso productivo.

El problema surge entonces con el propio devenir histórico de las Administraciones públicas, pues con el paso a un Estado intervencionista se ha seguido procesando como gubernamental el cada vez más importante proceso productivo público donde se precisan criterios de economía y eficiencia como hemos visto, y donde la Contabilidad Financiera no es suficiente.

Podemos observar entonces, como nos indica LÓPEZ DÍAZ, que «en la actualidad se ha evolucionado desde el objetivo inicial a la preocupación por proporcionar información útil para los procesos de planificación y control y para tomar de un amplio número de decisiones que permitan lograr la racionalización del gasto público. Ello exige que cada vez se ponga mayor énfasis en conocer el proceso interno de formación de costes de producción de bienes y servicios públicos, sin perder de vista la realidad del Presupuesto de las Administraciones públicas» (54). Y así, se está evolucionando, en lo que a España se refiere, de una contabilidad que, como señala POU DÍAZ (55), se caracterizaba por ser: *a)* la contabilidad de los entes públicos administrativos; *b)* la contabilidad del Presupuesto; *c)* una contabilidad de flujos (la cuenta de Rentas Públicas, la de Gastos Públicos y la de Tesorería); *d)* al servicio del control de legalidad; *e)* de responsables, y *f)* una contabilidad que se lleva por el método de partida simple; a una contabilidad cuyas funciones la permiten revelarse, según señalan ARGÜELLO REGUERA y ARACIL MARTÍN (56), como instrumento de un sistema de

---

(54) A. LÓPEZ DÍAZ, *La contabilidad de costes en la Administración pública*, Décimo Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos, Paraná, 24-28 noviembre 1987, p. 892.

(55) J. POU DÍAZ, *La reforma de la contabilidad pública: de una contabilidad administrativa a una contabilidad de gestión*, I Simposio sobre Economía y Administraciones Territoriales, Burgos, junio 1984.

(56) C. ARGÜELLO REGUERA y J. ARACIL MARTÍN, «Funciones múltiples de un sistema moderno de contabilidad pública», *Revista de Hacienda Pública Española*, núm. 31, 1974, p. 120.

En relación con los desarrollos sobre contabilidad pública en España pueden destacarse, entre otros, los siguientes: J. BAREA TEJEIRO, «Proyecto de un sistema de contabilidad para el cálculo del coste y rendimiento de los servicios públicos en España», *Lecturas sobre Hacienda pública española*, vol. I, Facultad de CC. PP. EE. y CC. de Madrid, 1969, pp. 251-270. S. HERRERO SUAZO y J. L. HERRERA NIETO, *Técnicas contables en la Administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTA-

información al servicio del control financiero, de la medición y logro de la eficacia y del análisis de los efectos económicos del presupuesto.

Por otro lado, el carácter multidimensional de la eficacia, junto a la propia dificultad para obtener medidas de eficiencia y de pertinencia, supone la necesidad de utilizar diversos criterios prácticos para su evaluación; de hecho, podemos constatar un creciente interés por el desarrollo de un sistema de indicadores que sirvan como instrumentos de evaluación de las actividades emprendidas por la Administración pública. Tal interés viene dado por la propia significación de los indicadores, ya que, como señala ORTIGUEIRA BOUZADA, «un indicador se trata de una magnitud que está siempre asociada a la noción de fenómeno o sistema. Con relación a éste puede desempeñar dos tipos distintos de funciones. Una tiene un carácter descriptivo e intenta ilustrar sobre el conocimiento de la situación o estado del sistema, así como su evolución en el tiempo. La otra tiene una misión valorativa, es decir, de apreciación de los efectos que determinada acción o acciones pueden provocar o desencadenar en el sistema» (57).

Sin embargo, debido tanto al grado de generalidad con que se conceptúa a la eficacia como a la propia variedad de la fenomenología específica actual de la Administración pública, no se ha conseguido una tipología generalizada o única de indicadores. En este sentido y a título simplemente de ejemplo de intento de clasificación de indicadores basada en las Administraciones que han articulado su gestión sobre técnicas presupuestarias articuladas por programas y atendiendo a la perspectiva del enfoque de sistemas, nos parece de sumo interés la presentada por ORTIGUEIRA BOUZADA (58) a través de las siguientes ba-

DO, *Curso sobre el Plan General de Contabilidad Pública*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1986. A. LÓPEZ DÍAZ, *La contabilidad e información financiera en las Haciendas autonómicas: contabilidad tradicional o por objetivos*, I Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, La Granda, agosto 1980, Consejo Regional de Asturias, 1981, pp. 225-258. A. MARTÍNEZ GÓMEZ, «La necesidad de la contabilidad para una gestión pública eficaz», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 14, 1982, pp. 51-59. I. MONTAÑO JIMÉNEZ, *La nueva contabilidad pública*, Pirámide, Madrid, 1984. J. POU DÍAZ, *El nuevo sistema de información contable implantado en la Administración del Estado: un instrumento al servicio de la herencia*, II Congreso de Economía y Economistas de España, Vitoria, 27-29 noviembre 1986. J. M. REQUENA RODRÍGUEZ, V. GARCÍA MARTÍN y D. CARRASCO DÍAZ, *La contabilidad pública actual en España*, III Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad, Málaga, 26-28 mayo 1988, pp. 55-89.

(57) M. ORTIGUEIRA BOUZADA, *Administraciones públicas: el control...*, op. cit., p. 156.

(58) M. ORTIGUEIRA BOUZADA, *Administraciones públicas: el control...*, op. cit., pp. 173-186.

A este respecto pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios: F. L. FRANCÉS SÁNCHEZ, «El control de carácter económico: control de eficacia», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15, 1983, pp. 33-43. J. R. JIMÉNEZ, «Objetivos y metodología de un sistema de indicadores», incluido en ASOCIACIÓN DE CENSORES LETRADOS CONTABLES Y SERVICIOS DE ESTUDIOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (Ed.), *Seminarios 1986*, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987, pp. 191-211. A. PRADEL ALFARO, «Indicadores de eficiencia y economía en el control de los organismos autónomos administrativos. Hacia una estimación del coste de los servicios públicos», incluido en ASOCIACIÓN DE CENSORES LETRADOS CONTABLES Y SERVICIO DE ESTUDIOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (Ed.), *Seminarios 1986*, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987, pp. 213-228. A. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización del sector público...*, op. cit., pp. 63-73.

terías de indicadores: *a)* indicadores de medios, entendidos éstos como factores que directa o indirectamente utiliza para llevar a cabo su actividad; *b)* indicadores de resultados, que hacen referencia al conjunto de los productos generados por un programa específico; *c)* indicadores de impacto, que miden los efectos últimos de las acciones de un programa sobre el grupo afectado por el mismo, esto es, sus consecuencias económicas o sociales, y *d)* indicadores de entorno, que recogen datos exógenos al programa pero que pueden influir sobre su funcionamiento o sobre la utilización de sus resultados.

Por último, no podemos obviar la relevancia que posee toda esta información como retroalimentación para la propia Administración pública de cara a plantear sus estrategias más convenientes, es decir, interesa el poder contar con un sistema de control de auditoría que permita evaluar los resultados o identificar el nivel de la capacidad administrativa instalada, cuya obsolescencia en muchos casos, por conformismo o desinterés u otras causas, da lugar a que los compromisos políticos, traducidos en programas públicos, no se lleven a cabo (59).

De esta forma y ante el desbordamiento experimentado en los fines públicos, nos es grato constatar el incremento experimentado en el alcance de la auditoría en el sector público, como es el caso de España a través del pronunciamiento de la Intervención General de la Administración del Estado a este respecto, al interesarse porque se informe «acerca de la adecuada presentación de la información financiera, el cumplimiento de la legislación, el grado de economía y eficiencia en la gestión de los recursos públicos y el grado de consecución de los objetivos previstos» (60).

(59) La trascendencia de este requerimiento se puede constatar cómo, en relación con la producción de bienes y servicios públicos, la falta de una prueba de mercado priva de la disciplina que eventualmente obliga, como es el caso de las empresas, a abandonar las actividades improductivas o con rendimiento insatisfactorio. A este respecto DRUCKER nos señala que «la regla aplicable al gobierno moderno no es “lo que hagamos perdurará eternamente”, la regla es “lo que hagamos hoy muy probablemente será abandonado en un período de relativamente pocos años”». Vid. P. F. DRUCKER, *La gerencia...*, op. cit., p. 101.

(60) INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO (IGAE), *Normas de auditoría del sector público*, Servicio de Publicaciones IGAE, Madrid, 1983, p. 19.

En relación con este tema pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios: J. BORRELL FONTELLES, «La auditoría como elemento de integración del proceso de presupuestación y control», incluido en ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO DE INTERVENCIÓN Y CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO (ed.), *La auditoría en el sector público*, Servicio de Publicaciones IGAE, Madrid, 1984, pp. 60-73. M. GARCÍA GARCÍA, «La inspección financiera en el contexto del Sistema de Gestión Económica del Sector Público (SIGESP)», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, núm. 42, septiembre-diciembre 1983, pp. 623-641. A. MARTÍNEZ GÓMEZ, «La auditoría pública: evaluación de la eficacia y de la eficiencia», incluido en TRIBUNAL DE CUENTAS (ed.), *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Tribunal de Cuentas, Madrid, 1984, pp. 115-129. R. MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA, «La auditoría operativa en las entidades de Derecho público: eficacia y eficacia», incluido en ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO DE INTERVENCIÓN Y CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO (ed.), *La auditoría en el sector público...*, op. cit., pp. 304-313. A. S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control de la actividad económico-financiera del sector público*, II Encuentro de Economía y Economistas de España, 27-29 noviembre 1986.

Por consiguiente, en la medida que la propia eficacia constituye un atributo más importante cuanto más difícil es su obtención, cualquier desarrollo positivo en relación con las consideraciones apuntadas puede suponer de por sí un acercamiento o mejora a tener en cuenta en el propósito estudiado y marcado hace ya diez años con la aprobación de la Constitución española, lo que permitirá hacer realidad los últimos versos que esculpidos están en la Iglesia salmantina de la Plaza de San Boal:

... pudo unir  
en su ilustre edificar  
al ánimo de empezar  
la gloria de concluir.