

Peter Eichhorn

¿Qué pueden aprender recíprocamente las empresas privadas y las Administraciones públicas? (*)

Consideraciones de economía empresarial

SUMARIO: I. DESCONOCIMIENTO Y PREJUICIOS. II. ELEMENTOS COMUNES Y DIFERENCIAS. III. LOS PUNTOS FUERTES Y LOS DEBILES. 1. Transferencias de conocimientos de las empresas a las Administraciones. 2. Transferencia de conocimientos de las Administraciones a las empresas. IV RESUMEN DE LO QUE PUEDE APRENDERSE.

I. DESCONOCIMIENTO Y PREJUICIOS

Realmente resulta llamativa la divergencia existente en torno a la idea que se tiene en la práctica sobre las actividades realizadas por las empresas y por la Administración. El ciudadano corriente se basa para formar sus opiniones generalmente en experiencias particulares habidas en los diferentes contactos y tratos con empresas o autoridades, en determinados casos incluso en presunciones. No obstante, si uno se detiene a ver en detalle estas argumentaciones, no puede dejar de sorprenderse ante el profundo desconocimiento y los prejuicios que delatan. Especialmente grave es el caso de las mismas empresas y de la Administración, pues desconfían sistemáticamente las unas de las otras, planteándose controversias sobre lo que piensa cada parte sobre la otra.

(*) Conferencia pronunciada el 12 de marzo de 1987 en el X Simposio Administrativo Internacional sobre «Estrategias para una nueva Administración» en Graz, cuyo texto fue publicado en la revista *Baden-Württembergische Verwaltungspraxis* (BWVPr), núm. 10, octubre 1987, pp. 217-221.

El INAP y la redacción de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA desean dejar constancia de su agradecimiento al autor y a los editores por la autorización concedida para la traducción al castellano y publicación de este trabajo.

Dudoso es, pues, que esta desafortunada situación pueda resolverse a través de un intercambio mutuo de experiencias entre los afectados, al no existir prácticamente posibilidades de que el personal de una empresa pueda llegar a conocer la Administración o, viceversa, de que los funcionarios puedan conocer la actividad de una empresa. De hecho, son varias las dificultades que se presentan a la hora de intentar aproximarse al otro campo. No sólo se trata de ámbitos de actividades distintas, de estructuras específicas de pensamiento y comportamiento de cada grupo, sino que, incluso en lo que al lenguaje se refiere, las diferencias existentes entre la empresa y la Administración son demasiado importantes para no ser tenidas en cuenta. La consecuencia que de ello resulta es inevitable: cada una se mantiene encerrada en su ámbito y sigue manteniendo las opiniones aprendidas.

Formulándolo incluso de manera extrema, se llegan a oponer Economía y Administración como dos conceptos completamente contrarios. Desde el punto de vista de los empresarios, las empresas son el lugar de producción de bienes vitales o, por lo menos, de aquellos bienes que pueden cubrir necesidades humanas esenciales. Entienden, además, que en las empresas se trabaja intensamente para hacer frente a la competencia existente, para poder mantener los puestos de trabajo y, finalmente, para producir ciertas ganancias. Razones más que suficientes para apoyar la actividad, la creatividad y las innovaciones llevadas a cabo por ellas. La Administración supondría, en cambio, un nido de actuaciones domésticas. Y como resultado de la actividad descrita, nos encontraríamos en la Administración ante consumo en vez de producción, ya que se gasta lo producido por las empresas privadas, y donde por su condición de autoridad no estaría sometida a la presión de la competencia del mercado, además de que los empleados públicos cuentan con un puesto de trabajo seguro, dejando que la burocracia siga su camino y sin pensar en otra cosa que en el ocio y las vacaciones.

Por otro lado, los trabajadores del servicio público critican duramente la ambición de lucro de las empresas, tan extremada que llega a crear situaciones en las que se desatan no pocas agresiones en la dirección y en el personal, que terminan siendo en ocasiones incluso despidados. De aquí que conceptos claves como competencia subrepticia, trabajo clandestino, dinero de enchufes, evasión de impuestos, se refieran siempre a actitudes de empresarios que pretenden enriquecerse a costa de los demás. En cambio, la Administración y sus servicios estarían inspirados por los principios de un Estado de Derecho, de servicio, de integridad, incorrupción y objetividad.

No quiero caer en este lugar en la tentación de determinar lo que pueda haber de verdad en un esquema tan poco matizado. En cualquier caso, no habría que seguir la vía de una comparación entre la

Economía y la Administración y sería más adecuado intentar determinar quiénes son los agentes más o menos eficientes. Partiendo de ésto, cabría, pues, hablar de valoraciones positivas o negativas, y no de la diferencia entre empresa privada, por un lado, y Administración, por otro. En este artículo quiero indicar, por tanto, algunos presupuestos para este análisis.

II. ELEMENTOS COMUNES Y DIFERENCIAS

Desde un punto de vista empresarial se pueden encontrar una serie de elementos comunes entre las empresas privadas y las Administraciones públicas, dado que se trata de sujetos económicos que, a su vez, son parte integrante del mismo ciclo económico y todos han de invertir, además, recursos para la consecución de sus fines. Nos encontramos así, tanto tratándose de empresas privadas como de la Administración, ante establecimientos (entendidos como unidades sociales técnico-económicas) en los cuales se combinan diversos factores de producción para la realización de prestaciones de bienes y servicios. Ambos sujetos presentan un ámbito de gestión que abarca la creación y distribución de productos y un ámbito financiero que refleja los movimientos de este orden. Se puede decir, incluso, que al menos parcialmente se da un parecido entre las estructuras internas, procesos y técnicas analíticas. Esto se entiende fácilmente si se piensa, por ejemplo, en la división del trabajo, organización lineal y jerárquica, vías oficiales, trabajo gremial, comités de empresa y de personal, regulación de las horas de trabajo, planificación de transporte y almacenamiento, métodos de cálculo, comparaciones del debe-haber, estadísticas de personal, etc.

En otras palabras: cabe decir que en las empresas privadas y en la Administración pública existen, independientemente de las metas específicas y de las condiciones externas, componentes suprainstitucionales. Un buen ejemplo para aclarar lo dicho nos lo proporcionan los procedimientos internos de adquisición de suministros. Aunque está claro que la compra por parte de las empresas y la adjudicación de los encargos públicos ofrecen diferencias fundamentales, no es menos cierto que el proceso interno que siguen las empresas y las Administraciones públicas tiene una vía muy similar: es decir, tras la recepción de los bienes se pasará a una comprobación de la cantidad pedida y el precio de compra y a un examen de vicios, para distribuirlos posteriormente a los puntos de consumo o al almacén, además de realizar un registro cronológico y sistemático, y posteriormente, el pago.

No obstante las similitudes indicadas, existen entre las empresas y las Administraciones diferencias más que notables, que pueden divi-

CUADRO NUM. 1. LOS CUATRO TIPOS DE MODELO DE SUJETOS ECONOMICOS

<i>Sujetos económicos</i>	<i>Economías domésticas</i>	<i>Empresas</i>	<i>Agrupaciones</i>	<i>Administraciones</i>
<i>Características</i>				
Objetivos	Autorrealización. Obtención de ingresos.	Animo de lucro. Cobertura de costos.	Satisfacción de las necesidades de grupos.	Satisfacción de las necesidades generales.
Independencia (financiera)	Ingresos.	Ingresos de las actividades empresariales.	Cuotas.	Tributos.
Ejemplos	Economías domésticas uni o pluripersonales.	Empresas agrarias, forestales, artesanales, mercantiles, bancarias, de suministros e industriales.	Agrupaciones deportivas, y de transportes, grupos de trabajo, asociaciones profesionales, sindicatos.	Ministerios, Escuelas Superiores, Administraciones policiales, financieras, sociales y municipales.

dirse, a su vez, en esenciales y graduales. Una diferencia esencial se nos presenta en la fijación de los objetivos a alcanzar y en la financiación. Y tan es así, que las empresas procuran obtener ganancias, aunque, no obstante, algunas veces sólo puedan cubrir gastos. La Administración pública, en cambio, está al servicio del interés general, dentro del cual habrá que incluir objetivos políticos tan diversos como la preservación de la democracia, el Estado social, la seguridad interior, la justicia de rentas, el pleno empleo, la salud pública, la formación profesional, el ahorro energético, la protección del medio ambiente, etc. Las empresas pretenden vender sus productos y producen su capital haciendo transacciones en el mercado, mientras que las Administraciones, en cambio, prestan sus servicios generalmente de forma gratuita y se financian con los recursos generados a través del aumento de los impuestos públicos.

A modo de digresión hay que añadir en este lugar que junto con las empresas y las Administraciones hay que diferenciar además otros dos sujetos económicos; a saber: unidades domésticas y agrupaciones. En el croquis número 1 se confrontan estos cuatro tipos ideales.

Si se entiende que las empresas privadas y las Administraciones públicas son parte del proceso económico, y éste se subdivide en un mercado de trabajo y otro de capital, así como en un mercado de suministros y de consumo de bienes y servicios, entonces resulta claro que las empresas actúan de manera completa en el mercado, mientras que las Administraciones, en cambio, tan sólo de manera parcial. Las Administraciones no disponen de un mercado de consumo con competidores, sino que más bien ofrecen sus prestaciones de forma gratuita (generalmente como monopolios), por medio de informaciones, aseso-

CUADRO NUM. 2. FACTORES DETERMINANTES DE EMPRESAS Y ADMINISTRACIONES

<i>Sujetos económicos</i>	<i>Empresas</i>	<i>Administraciones</i>
<i>Factores determinantes</i>		
Objetivos	Animo de lucro. Cobertura de costes.	Satisfacción de las necesidades generales.
Financiación	Ingresos de las actividades empresariales.	Tributos.
Posición en el mercado	Actividad completa.	Actividad parcial.
Forma de mercado	Competencia.	Monopolio.
Principio de gestión	Régimen de economía de mercado.	Legitimidad política.
Instrumento de gestión	Dinero.	Normas.
Principio de actuación	Productividad.	Legalidad.
Instrumentos de actuación	Derecho privado.	Derecho público.
Principio de prestación	Lucro.	Servicio.
Incentivos	Monetarios.	Sociales.
Determinación de ingresos	Negociaciones tarifarias.	Legislación.
Métodos de cálculo	Dópica.	Cameralística.
Control	Control de resultado.	Control de financiación.

rías, comunicaciones, afectaciones, planes urbanísticos, controles de obra, investigaciones, enseñanzas, etc. En este ámbito de prestaciones rige el principio impositivo o regaliano, mientras que en los restantes tres mercados opera el principio de equivalencia, es decir, que las prestaciones habrán de corresponderse con los pagos.

Si bien el principio de equivalencia también es aplicable en parte a la Administración, existe una serie de diferencias graduales en torno a la relación equivalente entre prestación y contraprestación que se da en las empresas. Ello se plasma claramente en las múltiples condiciones a las que la Administración está atada a la hora de contratar personal, de los concursos públicos y la utilización de créditos. Se puede decir que los empresarios disponen aquí de una mayor libertad aunque por supuesto no sean completamente libres, al estar sujetos igualmente a la reglamentación de tarifas, a las exigencias de la competencia, a la reglamentación jurídica de las sociedades y contratos; todo ello además de las condiciones que de por sí determinan el mercado.

Como resultado provisional podemos afirmar, por lo tanto, que las empresas privadas y la Administración pública persiguen objetivos distintos y que, además, dentro del ciclo económico, se discute su posición de manera esencial en lo que respecta a las ventas y prestaciones y de manera gradual en lo que atañe a los restantes mercados.

El paso preliminar para poder aprender recíprocamente la una de la otra es conocer las diferencias y, dando un paso más, entenderlas. Sólo entonces se podrá pasar a estudiar las posibilidades existentes para mejorar los objetivos y condiciones dadas en uno u otro lado. El

paso siguiente exigirá preguntarse hasta qué punto no habría que cambiar las condiciones y en algunos casos incluso los objetivos planteados. El economista se encontrará en esta labor muy pronto ante las restricciones jurídicas existentes y, por ello, en esta búsqueda de posibles mejoras habrá que moverse primero dentro del plano jurídico dado. Si son las regulaciones legales o administrativas las que impiden un cambio hacia métodos más eficientes, entonces habrá que revisarlas y, en su caso, pasar a proponer las modificaciones pertinentes adecuadas a la Constitución.

Los objetivos y la financiación diferentes entre la empresa y la Administración pública son una parte esencial de los presupuestos determinantes de estos sujetos económicos y presenta una serie de diferencias tipo (cuadro núm. 2).

No hay que olvidar que en realidad los límites entre unos y otros son muy fluctuantes, especialmente cuando se trata de las unidades organizativas de la Administración, ya que éstas ofrecen sus prestaciones a cambio de remuneración. El que en el caso de la Administración se trate de monopolios no está en contradicción con la posibilidad de que existan corporaciones locales que, dentro del ámbito del fomento de la economía, actúen en competencia. Una confrontación sólo pondrá de manifiesto las diferencias existentes, pero ello no excluye que, por ejemplo, los empleados y trabajadores en el servicio público no sean remunerados también con base a las negociaciones laborales retributivas.

III. LOS PUNTOS FUERTES Y LOS DEBILES

En este interés recíproco por aprender no se trata de transformar empresas en Administraciones públicas, y viceversa. En otras palabras: las mejoras no se han de conseguir simplemente mediante la sustitución de los elementos determinantes propios por los ajenos, sino tras pasando algunos elementos aislados de un sistema para integrarlo al otro.

En una sociedad de prestaciones como la nuestra, dominada por la economía monetaria y las ideas de gestión de empresa, se sostiene con demasiada frecuencia que el intercambio de conocimientos sólo pueda operar unilateralmente, es decir, que es la Administración la que debe seguir el ejemplo de las empresas. Esta transferencia de *know-how* resulta muy atractiva (siempre y cuando se trate de empresas en crecimiento y no de insolventes); pero no hay que olvidar que la transferencia de capacidades y habilidades de la Administración a las empresas también puede resultar rentable.

Cuando nos encontramos ante ventajas de las empresas, que son a su vez las debilidades de la Administración pública, su transferencia sí

que supondría, por tanto, una posibilidad de mejora de la Administración. De entre ellas tomaremos en consideración las siguientes:

1. *Transferencias de conocimientos de las empresas a las Administraciones*

a) Las empresas privadas se rigen por el principio económico de actuación operacional; esto quiere decir que se pretenden clasificar económicamente relaciones de finalidad y medios o de «deber y haber», y de determinarlos para que las cantidades y los valores sean rentables. Muchas actividades administrativas podrían ser analizadas y evaluadas de manera correspondiente y sería, por tanto, conveniente que las Administraciones subordinasen el empleo de factores y de recursos a los resultados de la producción. Esto significa que habría que estudiar y formar estas relaciones. Con lo dicho no se quiere aludir sólo a las funciones de *input* y *output*, sino que hay que entenderlo aplicable en un sentido amplio, o sea, a las relaciones existentes entre el hombre y la maquinaria, entre superiores y colaboradores, entre funcionarios y ciudadanos, etc. La mayor ventaja de las empresas respecto de la Administración es, por ende, su mentalidad y comportamiento funcional, ya se trate de la tramitación de costes, régimen óptimo de pedidos, proceso de acabado, programas de producción, estilo de dirección, control de publicidad, etc.

b) Otra ventaja de las empresas estriba en su continua determinación y ponderación de posibles alternativas. La mayoría de las decisiones estratégicas y operativas de las empresas se ven precedidas por el estudio de los problemas, por una información adecuada, planteamiento y evaluación de alternativas. En las Administraciones, en cambio, prácticamente no se tienen en cuenta las posibilidades existentes de otras medidas con eficacia diversa. En muy pocos casos se lleva a cabo una comparación adecuada de los establecimientos y los procedimientos como tampoco una comparación temporal. Nos encontramos ante el mismo fenómeno al tener que realizar una elección fundada cualitativamente entre la creación propia de energía o suministro ajeno, entre una concentración o desconcentración (funcional, es decir, con relación a determinadas funciones) y una centralización (regional o local) o una descentralización.

c) Una ventaja adicional de las empresas es su planteamiento del sistema y de los elementos como partes integrantes de aquél. La toma en cuenta de las conexiones existentes entre los objetivos, planes, factores, esferas, departamentos, productos y contabilidad se ve fomentada por una escala monetaria unidimensional. Ya sea la aplicación de una medida o se trate de un programa de inversión, de una fusión, o

del desarrollo del clima de trabajo en un grupo o en una oficina del servicio exterior, siempre se estudiará con la vista puesta en las consecuencias que ello pueda tener de manera global para la empresa. Las Administraciones deberían tener más en cuenta esta visión general, aunque también es cierto que a menudo no se darán aquí las condiciones necesarias para ello. Como muchas funciones han sido segregadas, el contorno de lo que vendría a ser la unidad queda desdibujado. Y así, cada oficina se siente más bien aislada, a veces incluso como pequeña rueda en todo el engranaje administrativo. Sería muy positivo exigir a las Administraciones públicas una mayor congruencia entre las funciones, competencias y responsabilidades, como asimismo entre las diversas funciones, en su caso con las fuentes de ingreso correspondientes, medios administrativos propios y la necesidad de una llevanza de cuentas para los capitales especiales o fondos. Mientras siga existiendo un número tan elevado de órganos centrales para funciones especiales (por ejemplo, el régimen de pago de sueldos o de urbanismo), funciones comunes y financiaciones mixtas, muchos organismos, universidades, hospitales, etc., no podrán ser más que Administraciones amputadas.

2. *Transferencia de conocimientos de las Administraciones a las empresas*

a) Mucho antes de que las empresas «descubrieran» la planificación a largo plazo y el presupuesto a corto plazo, las Administraciones estatal y local ya lo hacían a largo, medio y corto plazo. Sirvan aquí a modo de ejemplo los planes generales de tráfico y ordenación territorial, la planificación escolar, los planes financieros a medio plazo, los planes presupuestarios y los planes de puestos de trabajo. El avalúo de las cargas presupuestarias es desde hace siglos parte esencial del cameralismo. Las previsiones presupuestarias predeterminan su ejecución tanto en lo que se refiere al tiempo como a la cuantía y a la forma de realizarse, mientras que el mecanismo de las transferencias internas posibilita una cierta flexibilidad; la vinculación entre las liquidaciones de ingresos y órdenes de gasto equivale a las exigencias y obligatoriedad de los mecanismos de la dópica y con las resultas se consigue una delimitación de los ejercicios anuales. Algunas técnicas de planificación y control de cuentas, que de ordinario se consideran avances característicos de las instituciones comerciales, se vienen realizando desde hace mucho tiempo en la planificación y contabilidad de las corporaciones territoriales. Con ello no se está diciendo, ni mucho menos, que la cameralística sea superior a la dópica; pero vale la pena poner de relieve su originalidad y flexibilidad frente a ciertos críticos que la consideran anticuada y rígida.

CUADRO NUM. 3. QUE PUEDEN APRENDER RECÍPROCAMENTE LAS EMPRESAS Y LAS ADMINISTRACIONES

Dirección de transferencia	Las Administraciones aprenden de las empresas	Las empresas aprenden de las Administraciones
<i>Ambito de aprendizaje</i>		
<i>Management</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistemas de objetivos. ● Concepción de dirección. ● Control. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Responsabilidad social (fomento del bienestar social). ● Reglamentos de procedimiento.
<i>Organización</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Organización del tamaño de la empresa. ● Producción propia y suministros externos. ● Modelos de almacenamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Distribución de funciones.
<i>Marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Actividades dirigidas al público. ● Investigación de mercado. ● Tests. 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Marketing</i> social.
<i>Política de personal</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Planificación de efectivos de personal. ● Planificación de destinos del personal. ● Incentivos de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Reirement</i>. ● Etica profesional. ● Códigos de comportamiento.
<i>Política de información</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Planificación de liquidez. ● Cálculo de costes. ● Análisis de rentabilidad. ● Técnicas de información y comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Publicidad de planes. ● Planificación a largo plazo. ● Análisis de coste/beneficio. ● Presupuestación.

b) La creciente consideración de efectos externos en determinadas medidas de importante valor económico es un aspecto que las empresas deberían tener más en cuenta. Yendo más allá, la verificación respecto de sus resultados económicos y generales, incluso en actividades administrativas poco costosas, es una actitud cada vez más generalizada. Un concepto decisivo es aquí el del cálculo de consecuencias tecnológicas. Actualmente se estudian también las disposiciones que aparecen en los proyectos de ley para comprobar su tolerancia ambiental, su adecuación al consumidor, así como su relevancia en la seguridad política y técnica criminal. Las empresas son sin duda cada vez más conscientes de su responsabilidad social y no sólo establecen balances de los procedimientos de relevancia en el mercado y en el interior de la empresa, sino que además realizan los llamados balances sociales. Algunas empresas —al contrario de las Administraciones, que tienen en cuenta en sus análisis el provecho y el coste social— suelen simplificar la imagen que quieren presentar desatendiendo a menudo

los efectos negativos externos. La sinceridad de la Administración pública puede ser un ejemplo a seguir en estos casos.

c) Quiero denominar con conceptos de «estatalidad social y de derecho» lo que caracteriza a las Administraciones en nuestras repúblicas. Ello conlleva un comportamiento objetivo, fiduciario y respetuoso por parte de los administradores. Estos principios deberían pasar a ser parte integrante del código de comportamiento empresarial. Claro es que se trata de un listón muy alto, pero a largo plazo es inevitable. Sobre todo, si se supone que los dirigentes tienen capacidades para aprender, ¿por qué no habrían de aprender aquéllo que puede ayudar a conservar sus empresas durante largo plazo?

IV. RESUMEN DE LO QUE PUEDE APRENDERSE

Si se parte de los elementos comunes y de las diferencias existentes entre las empresas privadas y la Administración pública y se tienen en cuenta asimismo sus ventajas y desventajas, se podrán deducir varios ámbitos susceptibles de aprendizaje para ambos sujetos económicos. El último cuadro muestra el resultado obtenido (renunciando a una fundamentación posterior).

Traducción: Julia NIETO KOENIG