CAPÍTULO 1

Economía y gestión públicas

1.1. UNA INTERPRETACIÓN DEL ESTADO

El Estado se puede interpretar, desde el punto de vista del análisis económico, como una organización¹ cuya función y utilidad se cumplen si, a través del mismo, las personas logramos satisfacer unos objetivos que no se pueden alcanzar, o no es tan posible conseguirlos, con otras organizaciones como el mercado, la empresa, la familia, una ONG... Se trata de una interpretación contractual basada en la cooperación social.

No obstante, el Estado es también, desde sus orígenes, la organización del poder. El enfoque absolutista del contrato social en Hobbes es nítido a este respecto: la autoridad nos es necesaria para no vivir una vida “*pobre, desagradable, embrutecida y corta*”. Obviamente, en democracia se entiende que el poder ha de estar atemperado por el principio de legalidad y sometido a la fiscalización y el escrutinio de la sociedad. Con todo, la capacidad de coacción del poder y la obligatoriedad de ser miembro de un Estado son uno de los fundamentos de la diversidad de intervenciones públicas existentes en las economías actuales. Ambas son características que otorgan a la organización estatal una diferenciación respecto de otras formas organizativas facilitando que los sectores públicos cumplan su papel, con sus limitaciones y potencialidades, como ha subrayado Stiglitz (1989). Esta ventaja comparativa del Estado es muy clara, por ejemplo, en las posibilidades de financiación que da el poder fiscal, en la protección legal y judicial de la actividad económica privada y de los derechos de propiedad, o

en la configuración de ciertos aspectos del Estado de Bienestar, como el seguro de desempleo y la obligatoriedad de la educación o de la previsión para la vejez.

En democracia, la práctica del poder se desarrolla a través de decisiones tomadas por políticos que compiten por el voto ciudadano. El rol básico de la sociedad, en este contexto, es elegir, con el voto, entre competidores que ofrecen actuaciones públicas, formando un mercado político que, en principio, debe satisfacer las demandas ciudadanas. Los líderes de los partidos, y posiblemente la retórica de los políticos, hacen menos relevante la discusión abierta y racional sobre los fines del Estado. La cooperación personal, de acuerdo con un contrato social justo, se transforma, a causa de las dificultades de coordinación y agregación de intereses y preferencias, en la delegación de la adopción de decisiones públicas a la autoridad.

Se pasa, por tanto, de una interpretación del Estado como cooperación voluntaria a una visión del mismo como organización del poder, cuyas funciones se determinan a través del “mercado político”. El consenso total, en una sociedad abierta, no se da en muchos asuntos públicos y esto genera el ejercicio de la autoridad legítima, sujeta a controles, para adoptar decisiones. Los ciudadanos quedamos sometidos, legal y obligatoriamente, al poder del Estado, lo que le otorga, como se ha señalado un poco más arriba, una capacidad especial para la satisfacción de las necesidades que se consideran colectivas.

Sin embargo, todos sabemos que el mercado político no muestra siempre un funcionamiento adecuado. Bastantes ciudadanos no votan en las elecciones, porque votar tiene un coste y piensan que su influencia es mínima. Otros, porque no les convence ninguna oferta de los partidos, no las perciben como creíbles, o porque sospechan que existen demasiados vicios en el sistema. En todo caso, el voto bien informado todavía es menor, ya que los costes de informarse son altos.

Las ofertas de los partidos también están sesgadas. El móvil principal de un político es alcanzar y mantener el poder, lo que no es necesariamente compatible con aumentar el bienestar social. En este sentido, son bien conocidas las motivaciones electorales de los aumentos del gasto público o de las reducciones de impuestos. Además, el político sigue intereses particulares si es corrupto o poco escrupuloso con la legalidad. Asimismo, en muchas ocasiones falta transparencia en las actuaciones públicas, lo que impide su escrutinio.

Los grupos de interés, por otro lado, buscan, legítimamente en ciertos casos, que las decisiones del poder satisfagan sus pretensiones propias, desviándolas del bienestar colectivo. Al mismo tiempo, las decisiones que toman los políticos se llevan a la práctica a través de las muy diversas organizaciones que forman el Estado, principalmente las Administraciones Públicas. Esto aumenta el nú-

mero de personas que toman decisiones en las intervenciones públicas. Esta característica de “principales múltiples”, en relación con los diversos agentes (por ejemplo, los empleados públicos) y usuarios, conlleva serias dificultades que interesan especialmente a la Gestión Pública y cuyos intentos de solución constituyen un contenido esencial de la misma.

Del incorrecto funcionamiento de la política en la práctica y de los problemas de gestión de lo público, se deriva que la sociedad puede y debe convenir, probablemente sin unanimidad pero con discusión racional, los asuntos en que se ha de ejercer el poder político y las materias en que la prioridad queda en manos de la sociedad civil, de las familias e individuos o de la economía privada. Por supuesto, resulta también imprescindible el conocimiento, y control social, de los mecanismos del mercado político y de la gestión de las actuaciones públicas. En ambos casos, el uso adecuado del voto personal constituye una herramienta insustituible de mejora, al igual que lo es el estudio e investigación de todos estos temas. Este estudio puede producir resultados útiles para lograr un voto bien informado y para promover los cambios organizativos e institucionales conducentes al aumento del bienestar social.

La amplitud y complejidad de los asuntos públicos obligan a que sean muy diversos los enfoques de su estudio. El ordenamiento jurídico es un elemento esencial en este terreno y de aquí la importancia del Derecho, principalmente del Constitucional, el Político, el Financiero o el Administrativo. Las Ciencias Políticas, o la Sociología, resultan muy relevantes para el conocimiento del mercado político y del comportamiento social en general. La Economía aporta, por su parte, sus soluciones a los problemas de elegir cómo asignar recursos limitados a fines diversos, de forma que se maximice la satisfacción de las preferencias personales minimizando costes, o logrando que lo producido sea máximo, de acuerdo con las tecnologías disponibles. Genera igualmente criterios para reducir las dificultades de coordinación y motivación de los agentes económicos en las organizaciones en que operan. Esta dualidad de tareas: elegir y organizar motivando forma una buena parte del interés que persiguen los economistas en su trabajo.

Todos estos saberes que se entrecruzan en el conocimiento de lo público son necesarios en el avance de las reformas convenientes para que las actuaciones públicas atiendan preferentemente al bienestar y dignidad de las personas. En este libro nos centramos en temas económicos: en el análisis de la Gestión Pública desde el punto de vista de la economía. Por ello, a continuación veremos con brevedad algunos rasgos esenciales de la Economía, y especialmente de la Economía Pública, para después considerar, más directamente, la Gestión Pública, cuyo análisis económico se desarrollará en el resto del libro con detalle.

1.2. ECONOMÍA PÚBLICA

La economía de mercado es el punto de partida de la organización económica de la inmensa mayoría de las sociedades actuales. El análisis económico ha mostrado que el sistema de precios competitivos genera una asignación eficiente² de los recursos. Con el mercado competitivo, las personas movidas por su propio interés consiguen el mayor bienestar, privado y público. Esto ya lo intuyó perfectamente Adam Smith, en su *Riqueza de las Naciones* de 1776, con la imagen del mercado como una “*mano invisible*” que conduce a promover un interés público que nunca formó parte de la intención individual.

La eficiencia de una economía podría lograrse, teóricamente, a través de un planificador central que reuniera toda la información necesaria. Sin embargo, el mercado competitivo con propiedad privada tiene una ventaja fundamental que ha resuelto actualmente la tensión habida durante buena parte del siglo XX entre el capitalismo y el comunismo. Toda la información relevante acerca de las preferencias individuales, la tecnología y la escasez de recursos se transmite de la manera más eficiente posible al sistema económico mediante el mecanismo de los precios competitivos.

Sin embargo, el mercado competitivo, a pesar de sus ventajas, también plantea serias dificultades ya que se fundamenta en unas condiciones que no son fáciles de cumplir. De hecho, no es tan habitual contar con mercados competitivos. La primera dificultad, obviamente, es que exista competencia: que oferentes y demandantes estén aceptando los precios de mercado como dados, sin capacidad para alterarlos, y sin que existan barreras de entrada al mercado. El propio Adam Smith, en *La Riqueza de las Naciones*, nos advierte a este respecto al señalar que “*rara vez se verá juntarse a los de una misma profesión u oficio.... que no concluyan sus juntas y sus conversaciones en alguna combinación o concierto contra el beneficio común*”. Los casos donde la competencia no es adecuada y el monopolio es “natural”, debido a la presencia de rendimientos crecientes a escala (costes medios decrecientes), son, por otro lado, incompatibles con el mercado competitivo.

Además de un comportamiento competitivo de los agentes económicos, para que el mercado sea una organización eficiente se han de cumplir otros diversos requisitos:

- Que todos los bienes y servicios sean privados, de forma que resulten apropiables por quien los disfruta. Esto plantea el problema de los bienes públicos que son técnicamente aquellos que pueden utilizarse simultáneamente por todos sin coste adicional, como el alumbrado público en

una ciudad, y el de los recursos a cuyos servicios productivos se tiene libre acceso, conduciendo a la sobreexplotación, lo que ocurre, por ejemplo, en los bancos de pesca.

- Que todas las interacciones entre los agentes económicos (positivas o negativas) tengan lugar en el mercado y se reflejen en los precios. Dicho de otra manera, que no existan efectos externos negativos, como los medioambientales, o positivos, como las ventajas generales que produce la vacunación contra enfermedades contagiosas o el beneficio económico externo que la educación o la investigación rinden al sistema productivo.
- Que la información de consumidores y productores sea perfecta y esté distribuida simétricamente para que las transacciones del mercado no solo sean libres (lo que requiere protección jurídica y judicial) sino que se realicen con el mismo poder de información. No ha de haber, tampoco, costes de transacción en las negociaciones ni en la obtención de información.
- Que exista un sistema completo de mercados para cualquier transacción, presente o futura, lo que, a su vez, depende de la existencia de derechos de propiedad para todos los bienes y factores de la producción, de una información perfecta y simétrica, y de la ausencia de efectos externos o de costes de transacción importantes.

Todos estos puntos se estudian por el Análisis Microeconómico y por la Economía Pública, sin que sea este el momento de discutirlos en detalle. Lo que interesa subrayar ahora es que el mercado competitivo, como instrumento eficiente para asignar recursos, es bastante excepcional. No es posible mantener que todos los requisitos mencionados se cumplen habitualmente y que, por tanto, el papel económico del Estado ha de ser mínimo, casi solo el de ordenar y proteger los derechos de propiedad, defender el territorio de la nación o fomentar las infraestructuras, pues el mercado realizará su tarea correctamente. Los mercados son muy útiles como mecanismo de asignación de recursos pero son imperfectos, ya que se incumplen fácilmente las condiciones necesarias para su funcionamiento eficiente. Podemos decir que los “fallos” o imperfecciones del mercado no son excepciones raras de una situación normal, sino casos relativamente comunes.

Al mismo tiempo, el mercado es un mecanismo impersonal que parte de unas dotaciones de recursos y, al retribuirlos, genera unas distribuciones de renta y riqueza que no son necesariamente aceptables bajo los criterios de equidad que la filosofía moral vigente en una sociedad requiere. Los mercados pueden originar bastante desigualdad distributiva y esto ser incompatible con las opi-

niones éticas de los ciudadanos. Ante esta situación, la redistribución pública de la renta y la riqueza resulta imprescindible, lo que, por otro lado, puede dañar los estímulos económicos que hacen funcionar eficientemente a los mercados.

Con todo, la desigualdad reclama actuaciones públicas que garanticen suficiente igualdad de oportunidades y ofrezcan protección ante el infortunio económico o de salud y las desventajas de la vejez. Estos son los criterios de justicia que atraen mayor consenso social. El Estado del Bienestar, configurado en Europa sobre todo a partir de 1945, puede considerarse una respuesta para alcanzar esa forma de equidad distributiva.

La Economía Pública estudia la intervención pública en la economía como un remedio potencial de los “fallos” o defectos del mercado, incluyendo criterios de equidad junto a los de eficiencia. Su punto de partida es que los mercados constituyen el elemento principal para la asignación de los recursos en las economías avanzadas. El mercado competitivo, con propiedad privada, es la pauta básica de organización económica a causa, esencialmente, de que los mercados son buenos instrumentos para transmitir la información y asignar los recursos en un sistema económico. Ahora bien, si el mercado no funciona correctamente, existen ganancias *potenciales* de eficiencia que la actuación pública puede lograr para la sociedad. La Economía Pública nos muestra que si queremos alcanzar el mayor bienestar social, satisfaciendo todas nuestras preferencias, incluso las relativas a la equidad y la dignidad de las personas, el Estado cumple un papel muy relevante en la sociedad.

No obstante, tampoco hay que ser excesivamente optimista con las posibilidades que ofrece el papel económico del Estado. En el párrafo anterior se habrá observado el uso del adjetivo “potencial” para calificar las ganancias sociales o los remedios que las intervenciones públicas pueden lograr ante los defectos del mercado. La razón es que la actuación del Estado cuenta también con imperfecciones, asunto al que la Economía y la Gestión Públicas prestan una debida atención. Igualmente, la Economía Pública se ocupa con mucha extensión de la financiación de esa actuación colectiva, fundamentalmente con el sistema tributario o el endeudamiento, instrumentos que originan sus propios costes. Hay que recordar, a este último respecto, la cuantiosa magnitud de la financiación pública que, por impuestos y cotizaciones sociales, alcanza normalmente un promedio de alrededor del 40 por ciento del PIB en la Unión Europea.

Los impuestos y cotizaciones sociales, por ejemplo, alteran más de lo que creemos el comportamiento económico con costes altos y, aun si estas distorsiones no se producen, la tributación disminuye nuestro bienestar por encima de los recursos que se transfieren al Estado. Son costes de eficiencia económica que se deben, básicamente, a que la fiscalidad altera los precios relativos de los bienes

o servicios y de los factores de la producción a los que se enfrentan los agentes en un mercado. Un impuesto sobre el consumo de un bien, por ejemplo, introduce una “cuña” tributaria entre el precio que percibe el productor y el que paga el consumidor, distorsionando las decisiones de mercado. De igual forma, las cotizaciones sociales incorporan una brecha fiscal entre el coste salarial pagado por el empleador y el salario recibido por el trabajador.

La alteración de precios relativos, o de remuneraciones relativas, debida a un gravamen que motiva ajustes y nuevas decisiones económicas, forma el efecto sustitución del tributo, ya que este induce a sustituir un bien, un servicio o un factor de la producción, por otro. El efecto sustitución es responsable de que, casi siempre, la aplicación de un impuesto ocasione una pérdida de bienestar mayor, unos costes más altos en definitiva, que la debida a la recaudación que se obtiene, la cual genera un efecto renta, denominado así a causa de la disminución de esta por la transferencia de recursos hacia el sector público que un impuesto supone para el contribuyente. Esa pérdida extra, denominada exceso de gravamen o coste de eficiencia del sistema fiscal, es un coste, por encima de la recaudación generada, que los tributos producen en la economía al distorsionar la asignación eficiente de los recursos.

En paralelo a estos costes de eficiencia, los impuestos originan otros efectos económicos sobre el trabajo o el ahorro y sus diversas formas de inversión, esto último debido a la escasa neutralidad en el cómo y dónde se coloca el ahorro que a menudo muestra el sistema fiscal. Otros efectos se dan sobre el nivel y destino de la inversión empresarial, o las alternativas para su financiación ya que el Impuesto sobre Sociedades tradicional tiende a variar la escala de inversión y favorece el endeudamiento frente a los fondos propios. Este mismo gravamen altera las decisiones de localización internacional de las empresas y fomenta transferencias geográficas de rentas para reducir la carga tributaria de las multinacionales en un mundo globalizado. Todos estos efectos, entre otros, son fuente de costes importantes que afectan al crecimiento económico.

Resulta, por tanto, esencial tener en cuenta, en un sistema fiscal, los costes de eficiencia y los que retardan el crecimiento de las economías, para así atemperar la dimensión de los sectores públicos y sus necesidades de financiación. La investigación hacendística tiene una larga tradición en este campo. Al mismo tiempo, la Economía Pública también ofrece criterios para que las estructuras de financiación pública tengan menos efectos negativos sobre el empleo, el crecimiento económico y la inversión que lo genera, o el ahorro necesario para estos últimos objetivos, al igual que para reducir los costes de eficiencia de los sistemas tributarios. En el ámbito de la reforma fiscal, los economistas que se centran en la Economía Pública han desarrollado mucho trabajo que ayuda

a suavizar los problemas de la financiación pública, los cuales, en todo caso, siempre van a subsistir, aunque aminorados.

Retomando más directamente el asunto de las imperfecciones, o “fallos”, del Estado ya se han apuntado, en el apartado anterior, los defectos que normalmente muestra el funcionamiento del “mercado político” y de los procesos electorales. Una cuestión esencial en la toma de decisiones públicas que surgen de ese mercado es la dificultad de agregar los diversos intereses y preferencias individuales, o de grupo, en decisiones colectivas suficientemente aceptables para todos los ciudadanos, que se aplicarán coactivamente. Hay que pasar, dado que los ciudadanos son soberanos en democracia, de unas muy diversas preferencias individuales, probablemente con intereses contradictorios, a unas decisiones sociales que deberían ponderar esos intereses heterogéneos y muchas veces contrapuestos. Este es un tema complicado que encierra dificultades considerables y al que la Teoría de la Elección Social ha rendido esfuerzos importantes.

Como es bien conocido, la aportación seminal de Arrow (1951) nos muestra que no es posible encontrar reglas de elección colectiva que se ajusten a unos criterios mínimos de coherencia y respeto a las preferencias de los individuos, utilizando exclusivamente información ordinal acerca de esas preferencias (esto es, se tiene en cuenta el orden de preferencias pero no su intensidad: preferimos esto a aquello pero no podemos valorar en cuánto más). Si usamos como regla de elección colectiva la habitual votación mayoritaria, la elección directa de tres alternativas en un consejo de ministros, en una comisión parlamentaria o en el consejo de administración de una empresa, es posible que no genere una decisión. O, lo que es peor, el resultado puede depender del orden de votación de las alternativas, con lo que quien establece la agenda del día podría lograr su opción preferida simplemente estableciendo el orden de votación de las mismas. En definitiva, la votación es un mecanismo de decisión que puede ser manipulable o no alcanzar un resultado. Esto sucede especialmente si las alternativas tienen más de una dimensión, como en el caso del nivel de gasto público y de su distribución en partidas diferentes.

Otro problema de la votación mayoritaria es que, en general, no tiene por qué producir resultados eficientes. Esto tiene una explicación intuitiva, en cuanto las decisiones económicamente eficientes requieren tener en cuenta la intensidad de las preferencias (cuánto se estaría dispuesto a pagar por algo, por ejemplo) y la regla de la votación, como se ha indicado, no considera esas intensidades, sino solo el orden de las preferencias. La posibilidad de una negociación previa a la votación, intercambiando votos dentro de un sistema de concesiones mutuas, permite tener en cuenta la intensidad de las preferencias, y llegar a decisiones eficientes, con la condición de que los ganadores puedan compensar a los

perdedores del coste correspondiente (si no se hace efectiva la compensación, aumenta la eficiencia pero se deteriora la equidad: se explota a las minorías). Por otro lado, es fácil comprender que el intercambio de votos puede no servir para lograr aprobar decisiones potencialmente eficientes, sino para posibilitar aumentos, o disminuciones, ineficientes de la actuación pública originados por acuerdos para formar mayorías. En conclusión la toma colectiva de decisiones mediante votación mayoritaria plantea, en cualquier órgano, problemas que demandan una especial evaluación y considerable atención social. Por último, y de especial interés para la Economía de la Gestión Pública, tenemos las dificultades específicas que genera la actuación del Estado a través de las Administraciones Públicas, que abarcan desde los mecanismos presupuestarios, y sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica, a la rendición de cuentas y la transparencia pública. La evaluación de las políticas públicas, por su parte, proporciona información útil para promover una mejor toma de decisiones.

Esencial para las Administraciones Públicas es la organización burocrática y su funcionamiento. En este terreno, la Economía de la Gestión Pública se preocupa de reducir los costes de transacción de la organización pública (concepto que veremos seguidamente), aprovechando las ventajas que ofrece la Administración en relación con la coordinación individual y de grupo, en escenarios con preferencias muy heterogéneas y en situaciones cambiantes. También intenta permitir que los costes de obtener información y transmitirla, tanto a la propia organización como a los usuarios en general, se aminoren. Sin embargo, las dificultades de motivación del empleado público en sus tareas plantean problemas especiales de gestión de recursos humanos dentro de los sectores públicos que demandan atención creciente por parte de la Gestión Pública. Las peculiaridades del empleo público y la idiosincrasia del ejercicio de ciertas funciones públicas complican la utilización, sin más, de las soluciones utilizadas en las organizaciones privadas.

De todos estos últimos asuntos, que forman el contenido fundamental del texto, comenzaremos a hablar en el apartado siguiente y en el resto del libro. Una conclusión esencial que nos ofrece la Economía Pública es que los defectos del mercado legitiman y sirven de guía a las intervenciones económicas del Estado, pero que las actuaciones públicas están también llenas de imperfecciones. Por lo tanto, hay que optar entre dos sistemas imperfectos y combinar lo público y lo privado en las economías. Esta combinación la ensayan, en la gestión de lo público, las nuevas técnicas o instrumentos de gestión pública y de colaboración público-privada que se considerarán en los dos capítulos con los que termina el libro.

1.3. GESTIÓN PÚBLICA

Resulta excesivo e imprudente suponer que el Estado maximiza, en la práctica, el bienestar social sin cuestionar el funcionamiento de su organización y de las políticas públicas que se llevan a cabo, despreocupándonos de la gestión de lo público. En primer lugar, porque no todos coincidimos en lo que se debe maximizar; en definitiva en qué hemos de hacer para lograr bienestar social. Igualmente, porque los procesos políticos son imperfectos, los instrumentos de intervención limitados y el conocimiento detallado de los asuntos públicos, e información necesaria para ello, escasos.

Las políticas públicas, por su parte, tienen procedimientos de aplicación complejos y plantean dificultades económicas o burocráticas. La intervención pública se desarrolla a lo largo del tiempo, dentro de una realidad social cambiante, y su gestión, desde la toma de decisiones hasta la ejecución de las mismas, presenta complicaciones que ponen en peligro la eficiencia y la equidad necesarias para el bienestar social. Es evidente que tratar de la gestión de las administraciones y de las políticas públicas, complica la relativa sencillez del enfoque de la Economía Pública, pero el conocimiento se hace más realista y útil.

1.3.1. Costes de transacción públicos

El estudio de la gestión pública tiene en los costes de transacción un elemento analítico básico, tanto para respaldar la existencia de las administraciones públicas, con su gran componente burocrático, como para entender sus problemas. Los *costes de transacción*, estudiados por la Economía de las Organizaciones, recogen las dificultades y problemas de las transacciones o “contratos” que de manera continuada, y en ocasiones informal, establecen los agentes económicos en sus relaciones dentro de una organización. Una forma de maximizar el valor de una organización es estructurarla adecuadamente para así minimizar esos costes de transacción. Los costes de transacción en las organizaciones públicas no son, en bastantes ocasiones, muy diferentes de los mismos costes en las organizaciones privadas, pero las características peculiares de lo público los hacen en muchos casos especiales.

En la actividad pública, como hemos señalado, los principales agentes que intervienen son numerosos y poco homogéneos: los ciudadanos, como votantes y demandantes de políticas públicas, los políticos y sus partidos, como oferentes de políticas para maximizar el apoyo electoral que reciben, y los administrado-

res o burócratas que ejecutan las políticas públicas, también con sus intereses particulares o corporativos. Como es evidente, existen otros actores: el poder judicial, los medios de comunicación, los sindicatos, las patronales, las ONG, etcétera. Sin embargo, aquí nos centraremos en los tres primeros protagonistas, acentuando sus objetivos o intereses propios, que no son necesariamente aquellos que conducen a un aumento del bienestar social.

1.3.2. Costes de coordinación e información

La simple enumeración de todos los actores de la intervención económica de un Estado, que acabamos de efectuar, muestra una primera característica diferenciadora de los costes de transacción públicos. Nos encontramos con una multiplicidad de agentes con preferencias bastante heterogéneas que, junto con la diversidad de situaciones que se pueden presentar, hacen muy complejas e inciertas todas las relaciones. Así, en el escenario en el que desempeñan su cometido las organizaciones públicas, nadie es capaz de conocer todos los intereses de la totalidad de los actores públicos, o comunicarse y negociar con los mismos, prever las diferentes circunstancias nacionales e internacionales, que cambian a menudo, o adquirir y distribuir uniformemente la información necesaria para las decisiones públicas.

Todo esto lleva a que el principio de racionalidad económica se transforme en unas actuaciones con racionalidad limitada, y a que los “*contratos*” de la vida pública sean, casi necesariamente y todavía más que los de la vida privada, *incompletos* (no recogen todos los detalles y contingencias), *implícitos* y de *fiducia* (con depósito de la confianza en el poder discrecional de la autoridad para tomar decisiones). En este contexto, los partidos políticos, los gobiernos y las administraciones públicas, entre otros agentes, actúan como medios para reducir los *costes de la coordinación social* en los asuntos para los que el mercado no ofrece soluciones.

Un aspecto importante de los costes de coordinación es el relativo a la información. En las organizaciones públicas, jerarquizadas y con dificultades para hacer uso de soluciones de mercado, los costes de obtener información, distribuirla, formar un plan de acción coherente con la misma y transmitir la nueva información contenida en ese plan a administradores y usuarios, son altos. Sin embargo, la dificultad no está sólo en la cuantía de esos costes de transacción, sino en la limitación de la información necesaria y en su distribución asimétrica entre los agentes de la vida pública a menudo con intereses contrapuestos.

La distribución no uniforme de la información genera problemas bien conocidos en el sector privado, por ejemplo por las compañías de seguros, y que, en lo público, respaldan, aunque también originan dificultades, a ciertas políticas públicas. Ahora bien, esos problemas influyen con fuerza en los costes públicos de transacción. Consideremos algunos ejemplos.

Detrás de los programas electorales de los partidos políticos pueden existir objetivos o intenciones ocultas que el votante necesita conocer para decidir correctamente con su voto. Con tal fin, el ciudadano tendrá que inferir del comportamiento de los partidos qué intereses persiguen, lo que, a su vez, obliga a los políticos a efectuar acciones y emitir señales adecuadas para ser creíbles y separarse de otros menos escrupulosos, quienes también actuarán para intentar confundirse con los primeros. Es evidente que en este tipo de situación aumentan los costes de la obtención de buena información, si es que esta puede finalmente lograrse. Este problema de información asimétrica se denomina técnicamente *selección adversa* y surge porque una de las partes de una relación o contrato tiene, *a priori*, más información que otra.

La segunda forma de información asimétrica a destacar es el denominado *riesgo moral*, cuyo contenido puede intuirse si el problema lo denominamos con los términos *oportunismo* de unos u otros, o *riesgo de manipulación* de un contrato, todo lo cual genera relaciones presididas por la desconfianza. Estos riesgos se originan al no poderse conocer por una parte de un contrato, a un coste razonable, el comportamiento de la otra parte. Esta dificultad conduce, por ejemplo, a sistemas de control del personal o a la realización de actividades auditoras y de fiscalización en general. Otro caso se da en la inversión en formación, tanto en una empresa como en la Administración Pública, ya que quien realiza el gasto no sabe si las personas después de adquirir la formación van a dejar la organización en busca de otro trabajo. Se hace necesario algún diseño contractual especial que reduzca ese riesgo, como el que proporcionaría un mercado interno de trabajo en la organización con una carrera profesional bien establecida.

En el ámbito público una situación de riesgo moral, de oportunismo o manipulación contractual, se origina también en las concesiones administrativas a empresas privadas para la realización de actividades públicas que requieren inversiones específicas. Estas concesiones se establecen a menudo en la llamada colaboración público-privada dentro del sector público. El concesionario puede temer que, en el futuro, se le expropien los resultados de su inversión y actividad a través de la renegociación de su contrato. La Administración también puede encontrarse con esta clase de dificultades si el concesionario incumple, o quiebra, y uno nuevo, o la propia Administración, ha de asumir la inversión realiza-

da y, probablemente, la plantilla y gastos del anterior. Parece necesario que, en estos casos, se incluyan salvaguardas en los contratos para compensar los costes de ese riesgo. La regulación y supervisión de las actividades privadas realizadas para el sector público son elementos esenciales en este punto y en otros.

Con la intervención pública, las asimetrías de información no se solucionan necesariamente, e incluso pueden aumentar. Sin embargo, la ventaja relativa del Estado radica en su capacidad legal de coacción y en que todos formamos parte del mismo, como ya se ha subrayado anteriormente. Ambas características permiten unas mayores posibilidades públicas de obtener información relevante. O, simplemente, en que determinados riesgos y costes producidos por la información asimétrica se reparten y soportan entre todos los ciudadanos de un país, siempre más numerosos que los accionistas de grandes compañías privadas de seguros que no los aceptan simplemente por una cuestión de rentabilidad económica y de la posibilidad de quiebra.

En definitiva, es bastante claro que los costes de coordinar a los múltiples agentes de la actividad pública se reducen a través del mercado político y de la organización administrativa pública, dada la multitud, y heterogeneidad de preferencias, de quienes intervenimos en lo público. Esto, sin embargo, no ha de hacernos pensar que con ello todas las dificultades están resueltas, ni que no adquieran relieve otras nuevas. La intervención pública, por ejemplo, implica un depósito de confianza en la autoridad, lo que requiere transparencia, control y fiscalización. Los costes de adquirir y transmitir información para que las políticas públicas funcionen son altos, al igual que los riesgos de oportunismo por un parte u otra. La adecuada organización de lo público reduce ciertos costes de transacción pero no da soluciones perfectas, generando, incluso, sus propios costes de información asimétrica y de control o supervisión, y, como ahora veremos, de motivación y garantía.

1.3.3. Costes de motivación

Motivar comportamientos eficientes de los agentes económicos, a través de los estímulos adecuados, es otra gran faceta de los costes de transacción y, por tanto, esencial para la maximización del valor de cualquier organización ya sea pública o privada. La *motivación*, y sus estímulos asociados, nos sitúan, como en otros costes de transacción, en el problema de la *relación de agencia*, donde un principal, con sus propios objetivos, pretende lograr un comportamiento adecuado de los agentes, que también muestran objetivos propios, siendo la información imperfecta y estando asimétricamente distribuida entre las partes. El

principal puede ser un alcalde y agentes los policías municipales o los funcionarios de los servicios de recaudación. Estos costes de motivación se observan con claridad en el terreno de los funcionarios públicos y de la burocracia en general.

El administrador, empleado o funcionario público, es un agente especializado en el asesoramiento y la ejecución de las políticas de las Administraciones Públicas. Por regla general, tiene un empleo estable y su selección y promoción siguen pautas regladas para evitar, fundamentalmente, la arbitrariedad y los vicios de la clientela política. Aunque estatutariamente actúa en nombre del interés público, no debe pasarse por alto que también tiene sus intereses personales y de grupo.

En esta escenario, motivar, estableciendo estímulos y penalizaciones, no es sencillo. Una dificultad principal se deriva de los problemas de *medición y valoración* de la actividad desarrollada, para así estimularla en la dirección adecuada de acuerdo con los fines marcados. Ya sabemos que los objetivos públicos son muy diversos, y que tienen dimensiones múltiples, lo cual entorpece de forma notable su medición. Tampoco es posible, en muchas ocasiones, efectuar comparaciones dentro de la organización pública por la ausencia de situaciones similares y, en general, de mercados públicos. Por otra parte, cualquier medición del desempeño de, por ejemplo, un cargo o un trabajador públicos, puede originar sesgos negativos, al inducir comportamientos no previstos, ni deseados, dados los criterios con los que se ha decidido medir la actividad desarrollada. A causa de estas dificultades de medición, los costes de motivación, o de su carencia, aumentan.

Por otro lado, debido a esas mismas dificultades de medición de los resultados y del carácter reglado de la actividad, los estímulos personales en las organizaciones públicas hacen que el funcionario reciba una parte pequeña de su producto marginal, o sea de su mayor y mejor esfuerzo. Por lo tanto, su comportamiento se ve afectado solo muy parcialmente por incentivos monetarios o de otro tipo (la denominación técnica de este hecho es que los esquemas de estímulos personales son de “baja potencia”). Al mismo tiempo, dada su estabilidad en el empleo, un funcionario escasamente soportará, en general, las consecuencias negativas de sus actos. De nuevo los estímulos son débiles.

La motivación, en los sectores públicos, implica cambios organizativos, sobre todo en elementos esenciales de la Administración como la jerarquía y la delegación de poder, y la introducción, por ejemplo, de criterios de competencia cuando resulten factibles. Supone, también, utilizar unos presupuestos y una gestión por objetivos, responsabilizando a los gestores de sus resultados, premiándoles o penalizándoles, para así motivarles en sus misiones, al igual que crear carreras profesionales y hacer uso de ciertos valores como el prestigio personal.

1.3.4. Costes de garantía

La intervención pública se ve sometida a cambios de signo político que pueden ser sustanciales. A la vez, la incertidumbre del futuro produce situaciones diferentes a las iniciales en que se aprobaron las políticas. Todo esto conduce a que no exista garantía de que las políticas emprendidas se mantengan a lo largo del tiempo.

Los *costes de garantía* surgen debido a la exigencia de que los *compromisos* se cumplan y que, por tanto, las acciones públicas sean *creíbles*. Esto requiere que se genere una *consistencia temporal de políticas*. Pero, por otro lado, con cambios económicos o políticos significativos, puede ser necesario alterar los compromisos adquiridos. La flexibilidad es una condición deseable de cualquier actividad, al igual que la capacidad de reacción ante situaciones imprevistas.

Tenemos, por consiguiente, una tensión entre mantener los compromisos, haciendo las políticas creíbles, y sacrificar la flexibilidad y la capacidad de reacción que, en este caso, serían otros costes de la garantía. Establecer reglas de actuación que especifiquen, con detalle, cuándo y ante qué contingencias se producirán cambios de política resulta demasiado complejo para que pueda usarse en la práctica. A la vez, la flexibilidad que introduce una regla de actuación puede manipularse para eliminar el compromiso.

En este asunto las soluciones adecuadas no son muchas. Se puede intentar establecer, con una regla clara y simple, qué nivel de contingencias determinadas hará cambiar el criterio de compromiso por el de flexibilidad, pero la dificultad del tema es evidente. Una segunda posibilidad es la *delegación de funciones*. El ejemplo típico de esta solución es, en la actualidad, el de los estatutos de independencia de los bancos centrales (o de algunas otras agencias públicas). Los gobiernos delegan la política monetaria en un banco central, independiente, dándole como objetivo el control de la inflación y, posiblemente, el del nivel de crecimiento de una economía. La tercera solución se basa en la buena *reputación* de los políticos y los partidos, adquirida manteniendo en el tiempo los compromisos con flexibilidad. La reputación, que se deriva de actos pasados repetidos, es un activo importante de un partido político, como de cualquier otra organización o persona, y el miedo a mermarla es buena garantía del cumplimiento de los compromisos y de las políticas seguidas (y, al mismo tiempo, de que no se actúe con oportunismo). Para que mantener o perder la reputación sirva como medio de minoración de los costes de garantía, se requiere un control social de la política y una adecuada rendición de cuentas.

1.3.5. Costes de transacción y Administración Pública burocrática

Si se cumplen las condiciones siguientes: los objetivos están bien definidos, los agentes pueden negociar sin grandes costes, los derechos de propiedad están asignados, los estímulos existen y se hacen cumplir los compromisos, una *organización descentralizada* es factible y adecuada. Un ejemplo es el sistema de mercado con propiedad privada. Productores y consumidores toman decisiones independientemente con la información que genera el mercado, produciendo e intercambiando lo producido.

Si, en cambio:

- los mercados contienen imperfecciones,
- los objetivos están vagamente definidos y son complejos, a causa de la heterogeneidad y multiplicidad de personas y preferencias,
- la negociación es difícil y los contratos, por tanto, incompletos y de fiducia, o sea de traspaso de la decisión a otros,
- la información es costosa y está mal distribuida,
- y las posibilidades de aplicar mecanismos de estímulo son bajas,

las organizaciones, públicas o privadas, tenderán a funcionar jerárquicamente. La autoridad superior acumulará y procesará la información, tomando decisiones que transmitirá como órdenes o instrucciones a otros niveles inferiores de la *jerarquía*, es decir, a la estructura burocrática.

Como es natural, los casos extremos de descentralización total y de jerarquía o autoridad absoluta no se presentan en la realidad con frecuencia. Las empresas privadas, por ejemplo, integran normalmente jerarquía y, principalmente, descentralización. En las Administraciones Públicas, sin embargo, predomina lo jerárquico, aunque, como después veremos, la gestión relativamente descentralizada puede resultar positiva. La explicación radica en que si los objetivos de los agentes son múltiples y divergen, la información es escasa y asimétrica, o ciertos estímulos no son eficaces, la centralización de decisiones en la autoridad reduce los costes de transacción inherentes al funcionamiento de cualquier organización.

Las relaciones son de fiducia (se delega en una autoridad para tomar decisiones) si hay intereses muy diversos y complejidad o incertidumbre. Esto ocurre en un arbitraje y, por supuesto, en los asuntos públicos donde, justamente, el mercado tiende a no funcionar. La jerarquía subordina los intereses particulares a otras metas, proponiendo objetivos colectivos. Pero, para que todo esto

resulte transparente y controlable por la comunidad, la confianza que se pone en el Estado debe llevar consigo, asimismo, la obligación de rendir cuentas y la fiscalización de la actuación pública.

En la organización jerárquica, o burocrática, la autoridad ofrece ventajas de coordinación y de determinada reducción de los costes de información. En el Estado, las características, ya varias veces repetidas, de capacidad legal de coacción y de ser el ciudadano miembro obligatorio del mismo, fortalecen esas ventajas. Sin embargo, hay también inconvenientes. La autoridad no sólo ha de dirigir o coordinar, y lograr la información adecuada, sino también motivar, eliminar comportamientos oportunistas y mantener sus políticas con credibilidad. Al mismo tiempo, la sociedad tiene que controlar a la autoridad. Los costes que se derivan de estas tareas no son menores.

Cuando las posibilidades de incentivación personal son escasas, la jerarquía tenderá a ocuparse poco de las tareas de valoración de esfuerzos y de resultados, concentrándose en las de dirección y coordinación. Tomará decisiones y las hará cumplir por los subordinados, quienes tendrán escaso margen de discrecionalidad en su actuación y una remuneración reglada y poco relacionada con su esfuerzo. Se aplicarán normas y procedimientos rutinarios que no siempre sirven para eliminar el oportunismo y hacer las actuaciones creíbles. Estamos ante el lado negativo de la *organización burocrática*.

En el Estado, adicionalmente, los problemas del mercado político y del mecanismo del voto aumentan los costes de control y de garantía de que los compromisos se cumplirán. Por otro lado, unos agentes tienen más información que otros. De hecho, la lucha por la acumulación y el control de la información es una constante en las burocracias, sean públicas o privadas, algo ya señalado por la “teoría de la burocracia”. Asimismo, la selección y promoción de funcionarios y empleados públicos suele ser rígida, y no genera estímulos al esfuerzo en un trabajo que es normalmente vitalicio. El hecho de la existencia indefinida de la Administración, su “imposibilidad de quiebra”, aumenta la tentación de comportamientos laxos. Todos estos son costes claros de las burocracias, aunque agudizados en el caso público.

No es seguro, por lo tanto, que la actividad estatal mejore el bienestar ciudadano y genere más valor social: la intervención pública tiene sus propias dificultades y “fallos”, siendo imperfecta. La teoría y la práctica de la Gestión Pública se enfrentan a esos costes de transacción burocráticos, pretendiendo eliminarlos o suavizarlos. En esta línea, combatir una burocracia de costes altos, haciéndola funcionar en unidades gestionables y utilizando, en lo posible, la medición y evaluación de los resultados para incrementar su eficiencia, ayuda, evidentemente, en la mejora de la Administración. Lo mismo que lograr que los empleados públicos estén al servicio exclusivo de los ciudadanos. Siempre que

no se cometa el error de creer que las organizaciones públicas y una organización empresarial son la misma cosa, se pueden utilizar, por ejemplo, criterios de competencia, cuando sea factible, como en la educación o la sanidad, para comparar resultados de las actividades públicas y privadas, o plantear una colaboración, o concertación, entre las mismas.

Los resultados obtenidos también se pueden comparar entre unidades públicas que tengan las mismas funciones, para lograr una evaluación relativa de los logros conseguidos. Es posible contratar la producción de bienes y servicios con empresas privadas, que compitan, en su caso, con centros públicos de producción, sin que desaparezca la financiación o provisión pública de esos bienes y servicios. En ocasiones, las empresas privadas pueden sustituir a la actuación pública, con la debida supervisión de la Administración. Los presupuestos y la gestión se puede plantear por objetivos, responsabilizando a los gestores de sus resultados y motivándoles en sus tareas y carreras profesionales. Ha de lograrse, además, que el control no sea sólo jurídico-formal o contable, sino que se preocupe de la eficiencia de los procesos y de la eficacia de los resultados, al igual que de la existencia de la transparencia necesaria para conseguir ese objetivo y, al mismo tiempo, evitar la corrupción. La evaluación de políticas, por su parte, proporciona el conocimiento para que la toma de decisiones se haga con buenos fundamentos.

De todos estos asuntos trataremos en los capítulos siguientes, donde se estudia la economía de una Gestión Pública renovada. Son los caminos de mejora de las Administraciones Públicas burocráticas, cuyos “clientes” son los ciudadanos, y que ayudan a que el Estado pueda cumplir más eficientemente su papel junto al mercado, añadiendo valor a su actuación.

Notas

1. Los términos “organización” e “institución” se utilizan a menudo como sinónimos. En este texto, tendemos a reservar el término “institución” para la estructura que define las reglas del juego y también como marco institucional en el que se lleva a cabo la gestión de las organizaciones. Una institución ofrece el sistema de contratos y derechos de propiedad, o de otra índole, en el que se gestionan las organizaciones. En estas últimas se adoptan las decisiones y estrategias de los participantes en las transacciones que se desarrollan en las mismas y que pueden ser fuente de cambios institucionales.
2. Una aproximación intuitiva al concepto de eficiencia económica viene dada por la idea de obtener el máximo rendimiento de los recursos disponibles, o de usar el mínimo de recursos para lograr lo que queremos. Es un planteamiento cuyo fundamento es la racionalidad instrumental. Una economía eficiente obtendrá la mayor productividad y ofrecerá a las personas un máximo de bienestar.