

Resumen

Hoy resulta cada vez más evidente que el gasto público directo no es la única «tecnología» al servicio de la producción eficiente de servicios públicos. Una reorientación de la política pública en favor de fórmulas de gestión eficaces que garanticen los objetivos del Estado (prestación de servicios públicos básicos, reducción de la pobreza y acceso a la educación, la salud, la vivienda y el empleo) con un menor gasto y una mayor confianza en las fuerzas del mercado, es lo que las metas de la globalización y el crecimiento sostenido parecen estar demandando. No se trata de una simple cura de adelgazamiento. Probablemente, el peso del sector público siga siendo elevado por algún tiempo. Se trata de reconvertir la actuación de los gobiernos de forma que se pueda hacer frente a los retos de la globalización, evitando la desatención de sus tareas más tradicionales. Entre los caminos para lograr este objetivo, se encuentran las reformas en los mecanismos de gestión pública. Buena parte de los cambios se sustentan en una mejora de la información sobre objetivos e indicadores, así como en la utilización adecuada de las técnicas de evaluación económica. A glosar brevemente estas reformas se dedica este trabajo.

Palabras clave: gestión pública, globalización, información sobre objetivos, información sobre indicadores, técnicas de evaluación económica.

Abstract

Today it is increasingly evident that direct public spending is not the only «technology» at the service of efficient production of public services. A re-orientation of public policy in favour of efficacious formulas of management that assure the objectives of the State (provision of basic public services, reduction of poverty, and access to education, health, housing and employment) with lower spending and greater trust in the forces of the market, is what the goals of globalisation and sustained growth are apparently demanding. It is not the case of a mere slimming diet. The weight of the public sector will probably continue to be considerable for some time. It is a question of reconverting the performance of governments so that the challenges of globalisation may be met, but not at the expense of neglecting their more traditional tasks. Amongst the paths towards achieving this objective are the reforms in the mechanisms of public management. A good many of the changes are based on an improvement in the information on objectives and indicators, as well as in the proper use of economic evaluation techniques. This study sets out to offer a brief review of these reforms.

Key words: public management, globalisation, information on objectives, information on indicators, economic evaluation techniques.

JEL classification: D23, D73, H61.

INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y COMPETENCIA AL SERVICIO DE UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO

Universidad Complutense de Madrid

Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ

Universidad Complutense de Madrid

e Instituto de Estudios Fiscales

I. EL SECTOR PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL NUEVO SIGLO: FUERZAS DE CAMBIO

DESDE comienzos de los años ochenta se ha venido produciendo, de forma claramente perceptible, un cambio de actitud frente a lo público en general, y frente al funcionamiento del Estado en particular. Este cambio se ha manifestado en un consenso muy extendido acerca de la necesidad de recortar el peso del sector público y de reformar sus criterios de actuación. El impulso decidido de los procesos de consolidación presupuestaria, la adopción de reformas fiscales favorecedoras de la disminución de la presión fiscal, la privatización de empresas públicas y la desregulación de actividades, con una importante presencia intervencionista del sector público, constituyen los hitos principales que han venido caracterizando esta transformación.

Factores ideológicos aparte, esta crisis del modelo tradicional de intervención del Estado refleja, sin duda, una cierta frustración en relación con la difícil sostenibilidad de sus amplias prestaciones en un escenario de crecimiento moderado y de madurez demográfica. Un síntoma característico del agotamiento del modelo es la constatación de que las desigualdades de renta disponible no parecen haber disminuido desde los años ochenta en los países

más avanzados (OCDE, 1998a; Gottschalk y Smeeding, 2000, y Wildeboer-Schut *et al.*, 2001). A un nivel más profundo, esta crisis puede concebirse como el trasunto de la actuación de tres poderosas fuerzas de cambio sobre las viejas estructuras del Estado: la situación sociodemográfica, el entorno económico internacional y los costes de eficiencia de la intervención estatal.

La sociedad sobre la que se asientan las estructuras del Estado tradicional tiene poco que ver con aquella que lo vio nacer y desarrollarse. Desde hace tres décadas, en los países desarrollados nos hemos acostumbrado a convivir con elevados niveles de desempleo. El crecimiento demográfico se ha estancado como resultado de una natalidad menguante y el aumento en la esperanza de vida, el núcleo familiar estable, con un perceptor de rentas masculino y la mujer dedicada al trabajo doméstico, han pasado a tener un peso decreciente, mientras que la participación laboral de las mujeres se ha elevado considerablemente. Asimismo, se han extendido las relaciones de empleo temporales y a tiempo parcial, y la inmigración ha alcanzado cotas importantes en muchos países. A todo lo cual debe añadirse que nuestras sociedades, cada vez más sofisticadas y exigentes, demandan cambios profundos en el modo de producir bienes y servicios públicos. Además de garantías de igualdad de trato y de equidad en el

acceso, del Estado se demanda cada vez más un grado de eficiencia y de calidad aceptables.

Los cambios en el entorno internacional tienen un nombre: globalización. La intensificación de los intercambios de bienes y de los movimientos de capital ha mejorado sin duda la eficiencia en la asignación internacional de los recursos: hoy podemos consumir más, en mayor variedad y a menor coste. En la otra cara de esta moneda nos encontramos, sin embargo, con una serie de imperativos de cambio para el Estado del bienestar. Los gobiernos están hoy sometidos de forma importante al escrutinio de los mercados. Desde el lado de la financiación de las actuaciones públicas, las bases impositivas son más móviles que nunca. En la privatización se han buscado tanto mejoras en la eficiencia del sistema económico como fondos adicionales que compensen en parte las menores recaudaciones. En paralelo, la desregulación se ha impuesto como un camino para lograr reducciones de costes. Y en cuanto al gasto público, la globalización ha impuesto nuevas prioridades, marcadas por la necesidad de mantener y potenciar aquellos programas más directamente relacionados con la competitividad (por ejemplo, I+D e infraestructuras), así como de reorientar fondos presupuestarios para atender el nuevo desempleo estructural originado por la globalización y facilitar la recualificación de los trabajadores afectados. En este marco, no es extraño que los gobernantes hayan fijado su atención en el gasto social, en busca de márgenes para atender los nuevos compromisos.

La tercera fuerza de cambio tiene su origen en la acumulación de ineficiencias a que el desarrollo del Estado del bienestar ha dado origen. Ineficiencias derivadas tanto de un sistema impositivo muy distorsionante, obligado a aportar recursos

crecientes, como de un defectuoso diseño de los programas de transferencia de rentas, que con frecuencia se han mostrado beligerantes con los incentivos al trabajo, al ahorro y a la asunción de riesgos. En este sentido, la preocupación por los efectos de una intervención pública excesiva sobre el dinamismo económico y la competitividad, en un contexto internacional de globalización de los mercados, parece cada vez más fundada.

A la vista de todos estos condicionantes, puede decirse que, en el umbral del nuevo siglo, el Estado tradicional se encuentra abocado a inevitables reformas tanto cuantitativas como cualitativas. No se trata, sin embargo, de una simple cura de adelgazamiento. Aunque no debe ocultarse su indudable trascendencia, la perspectiva macroeconómica de la actuación pública no basta para asegurar un comportamiento del sector público adecuado a los nuevos retos a los que se ha de enfrentar. El problema de la eficiencia del sector público es de naturaleza esencialmente microeconómica, por más que sus consecuencias se proyecten, inevitablemente, sobre los resultados de la política fiscal. En este sentido, cuando se aspira a una transformación profunda del sector público, realmente a lo que nos enfrentamos es, en gran medida, a una modernización de la gestión pública desde criterios de eficiencia. Y esto consiste, fundamentalmente, en resolver múltiples problemas de diseño institucional y organizativo propios de una organización compleja que actúa, como cualquier otra, en un marco de información imperfecta, donde la incertidumbre, la racionalidad limitada de los decisores individuales y las asimetrías informativas son habituales.

En definitiva, se trata de reconvertir la actuación de los gobiernos de forma que éstos puedan hacer frente a los retos que supone la

globalización, evitando la desatención de aquellas tareas esenciales para garantizar un nivel suficiente de bienestar social, entre las que sin duda figurarán algunas de las más tradicionales. Entre los caminos para lograr este objetivo se encuentran las reformas en los mecanismos de gestión pública. En la base de todas ellas están la mejora de la información relevante para la gestión y la aplicación de las técnicas de evaluación económica que hacen uso de la misma. Ambos elementos resultan, asimismo, indispensables para el diseño de mecanismos de incentivos que promuevan la eficiencia. A estas reformas se dedica este trabajo.

II. INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN ECONÓMICA AL SERVICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En la actualidad, existe un amplio consenso entre los economistas a la hora de reconocer la trascendencia de los aspectos institucionales cuando se trata de evaluar al sector público por su comportamiento. Desde esta perspectiva institucional, autores como Stiglitz (1989) y Tirole (1994) coinciden en afirmar que el sector público es una organización compleja de naturaleza económica, cuyos problemas de eficiencia en su actuación —o, lo que es lo mismo, de gestión— son problemas de coordinación y de incentivos inherentes a la propia noción de organización, independientemente de su titularidad privada o pública. En este sentido, el problema de la gestión pública, con las importantes particularidades que a continuación se exponen, es, en buena medida, una cuestión de diseño institucional y de control organizativo, en cuyo origen se encuentra la conjunción de fenómenos relacionados con la información, como la incertidumbre, la racionalidad limitada y el oportunismo contractual derivado de la existencia de asimetrías informativas.

1. Gestión de lo público: objetivos, información e incentivos

Aunque se parta del reconocimiento del carácter organizativo de los problemas de la gestión pública, su análisis y el de sus técnicas no puede abordarse sin una consideración explícita de las limitaciones que la naturaleza política de los rasgos propios de la institución estatal —pertenencia obligatoria y poder coactivo— impone a los aspectos básicos de la organización: naturaleza de los objetivos, elección de los gestores y diseño de incentivos organizativos e individuales (Stiglitz, 1989; Laffont y Tirole, 1993; Tirole, 1994). Cada una de estas importantes restricciones entre las que se desenvuelve la gestión pública merece alguna consideración particular, que a continuación exponemos.

En una organización privada, aquellos individuos que deciden voluntariamente constituir la determinan los objetivos que se pretende conseguir. Sin embargo, en la organización estatal el ciudadano participa de forma obligatoria, la financia con sus impuestos, cumple sus normas y recibe a cambio garantías de no discriminación. La pertenencia universal explica que los *objetivos de la organización pública* sean múltiples, heterogéneos y cambiantes. La gente quiere menos contaminación, más seguridad nacional, más salud y nivel educativo, mejores infraestructuras, reducción de la pobreza y facilidades para encontrar trabajo. En este marco, aunque la multiplicidad de las demandas de intervención no dificulta en sí misma la gestión, la imposibilidad de evaluar el desempeño de los gestores públicos cuando tratan de conseguir algunos de los objetivos asignados y la necesidad de alcanzar compromisos entre ellos sí que aparece como un problema relevante para el desarrollo de la gestión pública, al condicionar seriamente la eficiencia

organizativa (Dixit, 2002). Los *problemas para evaluar el desempeño* tienen su origen en la falta de referencias de comparación —muchas actividades carecen de mercado y son producidas en régimen de monopolio— y en la vaga definición de buena parte de las producciones públicas (1).

La heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos y su carácter cambiante en el tiempo —debido a variaciones en las circunstancias económicas, al ciclo electoral, a efectos demostración o a la influencia de los grupos de interés— introducen un problema de inconsistencia temporal, ya que si los objetivos pueden cambiar, los gestores no se comprometerán firmemente con políticas de largo plazo. A estos problemas se une la información imperfecta que existe sobre la preferencias de los ciudadanos y sobre los resultados efectivos de la intervención pública. De esta imperfección derivan dos dificultades adicionales para el desarrollo de una gestión eficiente. Primero, la gran dispersión de la «propiedad» incentiva la coordinación de intereses por parte de partidos políticos y grupos de interés, que disfrutan de ventajas en el procesamiento y el uso estratégico de la información, pero cuyas metas pueden no coincidir plenamente con las de los electores. Segundo, la separación entre la distribución personal de los beneficios de la actividad pública y la financiación impositiva del gasto, puesto que el montante de los impuestos pagados por cada ciudadano tiende a guardar muy escasa relación con los beneficios que éste obtiene de la actuación del Estado. Esta separación deforma la demanda de actividades públicas, generando incentivos a la expansión de los programas redistributivos y a la formación de grupos de interés (2).

La información imperfecta, la naturaleza de los objetivos y las peculiaridades institucionales de la re-

presentación política inciden en la *elección de gestores* de forma peculiar y diferenciada de las prácticas privadas. En primer término, la elección que realizan los políticos atiende a características muy variadas: ideología, confianza, capacidad de elegir directivos competentes, procedencia de una región con elevado peso electoral, etc. Por ello, no es sorprendente que un mal gestor pueda ser elegido racionalmente por los ciudadanos, resultado que será tanto más probable cuanto más imperfecto e indirecto sea el sistema de representación política. La dispersión de la «propiedad» —el derecho al voto— y el carácter indirecto de la elección de gestores de las políticas públicas actúan desincentivando el interés de los ciudadanos. En segundo lugar, las responsabilidades fiduciarias del Estado en la administración de los recursos públicos imponen a los políticos tres importantes restricciones que limitan su *control efectivo sobre las unidades gestoras*.

1) La posibilidad de elegir gestores o directivos responsables de los programas, así como esquemas alternativos de gestión, son limitadas. La selección de empleados públicos tiende a ser estandarizada y a realizarse de forma centralizada. Los funcionarios tienen permanencia vitalicia en el empleo y derechos que limitan su reasignación funcional o territorial. Además, la estructura salarial suele estar rigidamente determinada por la categoría o el nivel administrativo del puesto desempeñado. Estos rasgos, inicialmente incorporados para evitar la discriminación por razones políticas, establecen un patrón de fuerte especialización en la gestión, segmentan el mercado interno de trabajo en el sector público e introducen una divergencia de objetivos entre los gestores y los políticos (3).

2) Existe una tradición, bastante asentada, de que las garantías de no discriminación en el trato a los ciu-

dadanos, además de reales, lo sean, sobre todo, aparentes, especialmente cuando se trata de materias de alta sensibilidad política. De este modo, la responsabilidad fiduciaria se exige a la vez con carácter efectivo y ritual, lo que en muchos casos exige complejos procedimientos administrativos para la adopción de todo tipo de decisiones de gestión. En consecuencia, tanto o más importante que el logro de buenos resultados en la gestión termina siendo el cumplimiento estricto de los procedimientos establecidos para garantizar, en realidad o en apariencia, la igualdad de trato. Precisamente, este procedimentalismo, la rígida centralización de las decisiones, la abundancia de instancias de apelación y de órganos de supervisión, junto con las restricciones en materia de salarios y acceso al empleo público están en la raíz de la proliferación de las formas burocráticas de entender la gestión pública.

3) Las limitaciones que existen con generalidad para transferir derechos de propiedad en el sector público son consecuencia también de la responsabilidad fiduciaria del Estado. Así, el Estado puede expropiar, pero es inembargable. Mientras que una empresa privada puede quebrar, el Estado no. El argumento principal es que sus «propietarios» son las generaciones actuales y futuras, y sus objetivos son muy distintos de la simple maximización del beneficio. Esto supone, al contrario de lo que sucede en una organización lucrativa, la protección de los gestores públicos ante una mala gestión, dada la imposibilidad de cambiar la propiedad. Una excepción a esta imposibilidad de enajenación de derechos de propiedad públicos la constituye la privatización de empresas públicas o de otras actividades desarrolladas por el Estado, aunque en términos relativos se trata de un fenómeno de alcance limitado. Precisamente, la posible sustitución de los equipos gerenciales suele ser el prin-

cipal argumento de eficiencia económica a la hora de justificar el cambio de titularidad (González-Páramo, 1995). No obstante, la evidencia empírica muestra que normalmente estos procesos de privatización suelen estar, al menos inicialmente, más relacionados con el cambio en los objetivos de la cúspide de la organización política y en las preferencias ciudadanas que con la eficiencia en la gestión (Megginson y Netter, 2001).

La especial naturaleza de los objetivos y la elección de los gestores configura un marco de gestión caracterizado por la dificultad para introducir *incentivos organizativos e individuales* vinculados a los resultados de la gestión. En términos de economía de las organizaciones, la gestión pública responde a «incentivos de baja potencia»: los agentes que intervienen en la gestión normalmente soportan una pequeña parte de las consecuencias de sus decisiones, y su remuneración guarda escasa relación con su productividad. Este fenómeno supone un serio contratiempo para el comportamiento eficiente de las organizaciones que integran el sector público. Si no existen referencias competitivas de comparación para la producción pública, si la quiebra es imposible, si los usuarios no pagan directamente por los servicios, si sus preferencias son múltiples y cambiantes, si no existe amenaza externa de toma de control por parte del mercado de capitales, ¿cómo incentivar a los responsables políticos y directivos de la gestión? Si el empleo público es permanente, si no es posible vincular estrechamente el salario a la productividad, si la selección de personal, las cualificaciones y los criterios de promoción están estandarizados, ¿cómo incentivar el desempeño en las unidades gestoras?

Ante estas limitaciones, las respuestas a estas cuestiones no se precisan sencillas. No obstante, des-

de los postulados de la economía de las organizaciones, y observando las particularidades propias de la titularidad pública que acabamos de expresar, creemos que la experiencia tanto nacional como internacional puede ofrecer propuestas favorecedoras de la eficiencia en la gestión pública, tanto a través de cambios en los modelos organizativos como promoviendo el uso de técnicas de gestión adecuadas. En el resto del artículo revisaremos, con ánimo sistematizador, algunas de las que parecen más notables.

2. Limitando la ineficiencia burocrática

Las capacidades del burócrata como empleado que presta sus servicios por cuenta ajena en organizaciones complejas no parece que debieran diferir si éstas son de titularidad pública o privada. La evidencia, en cambio, parece mostrar lo contrario. Si los burócratas son burócratas en todas partes, ¿qué diferencias en su comportamiento debemos esperar cuando su actuación se desarrolla en el sector público? En este punto, resulta esencial volver sobre las *características institucionales del marco jurídico-político* en el que se desenvuelven las organizaciones públicas.

A diferencia del sector privado, en el sector público se dan los siguientes rasgos: a) los procedimientos de selección tienden a ser estandarizados, y el empleo, fijo. Esto hace difícil la introducción de incentivos pecuniarios, además de conferir a los empleados una perspectiva profesional de más largo plazo que la de los políticos, con su correspondiente incidencia en cuanto a la diferencia de objetivos. Debe tenerse en cuenta también que la buena gestión, caso de poderse medir, no es generalmente monetizable en forma de participaciones en beneficios o de salarios más elevados; b) la for-

ma de elección de los políticos, los objetivos múltiples a los que responden y la imposibilidad de quebra hacen que la búsqueda de la eficiencia sea sólo una de sus metas, y no necesariamente la fundamental. Estos rasgos sesgan el comportamiento de los políticos en favor de la aceptación de proyectos de dudosa rentabilidad social, lo que puede ayudar a comprender su limitado interés en acumular información sobre técnicas y detalles del funcionamiento interno de las agencias burocráticas; c) el carácter de no mercado de gran parte del *output* de las agencias burocráticas, unido al deseo de los políticos de evitar la duplicación de los costes de producción de los servicios públicos, tiende a asignar a los burócratas una posición monopolística.

Los rasgos incluidos en a) constituyen un elemento de diseño institucional que ha venido extendiéndose desde el siglo XIX como una respuesta a la necesidad de garantizar los compromisos frente al riesgo de oportunismo y a la arbitrariedad de los responsables políticos. Las exigencias de especialización y la naturaleza peculiar de los servicios públicos que imponen los rasgos b) y c) también explican estos rasgos incluidos en el punto a). Las características del empleo público y la remuneración en las agencias burocráticas reducen los costes de decisión y los costes de compromiso, pero originan problemas de agencia en la ejecución de las políticas públicas. A estudiar los costes de agencia resultantes, se dedicará el resto del presente apartado.

Esta relación de agencia es, en muchos aspectos, una relación especial. El principal de la misma es el político, cuya función objetivo puede ser conocida con cierta precisión gracias al debate público de proyectos y programas que llevan a su elección por parte de los ciudadanos (4). Por lo que respecta al agente de la relación, dadas las restric-

ciones para introducir incentivos individuales y organizativos, la especificación de su función de utilidad es menos nítida: ¿qué objetivos puede perseguir un burócrata? La respuesta parece natural: explotar el poder que le dan la especialización y el control de la información técnica en su relación con el político. En palabras de Niskanen (1971), el burócrata buscará utilidad en términos de «salario, ventajas del cargo, reputación pública, clientela, actividad o producción del organismo, facilidad para introducir cambios y flexibilidad para dirigir la agencia». Todas estas dimensiones, salvo las dos últimas, están positivamente asociadas al tamaño del presupuesto del organismo burocrático.

El modelo básico de la agencia describe la racionalidad burocrática partiendo de tres hipótesis a todas luces extremas y pesimistas: el principal (político) adopta un papel pasivo, desconociendo cualquier información sobre la tecnología, mientras que el agente (organización burocrática) aparece como monopolista de los servicios que produce. Bajo esta especificación, el resultado no es demasiado sorprendente: el burócrata consigue una sobremedimensión de la actividad que desarrolla, con su correspondiente reflejo presupuestario. Por fortuna, no puede sostenerse que todos ellos, tomados conjuntamente ofrezcan una buena descripción del contexto real en el que se desarrolla la producción de servicios públicos y de regulaciones. Por este motivo, hay fundadas razones para esperar que *otros diseños institucionales* —que asignen al político un papel más activo, por sí mismo o mediante la delegación de autoridad en un regulador o en una empresa—, así como la obtención de información y la introducción de competencia, aisladamente o en combinación, puedan mejorar las cosas.

Una posición negociadora fuerte del político sólo puede garantizar

resultados más eficientes de la gestión si éste apoya su estrategia en una *información* aceptable sobre la tecnología y los costes de producción. Esto no siempre es posible, especialmente en aquellos servicios con más especificidad tecnológica (por ejemplo, la investigación médica básica) o cuyo *output* es más difícilmente medible (por ejemplo, la tutela judicial o el estado de la salud), y cuando lo es, siempre existen costes de supervisión. Así, los asesores técnicos de los políticos, las comisiones de estudio y seguimiento de servicios públicos específicos (creadas por el Parlamento o por distintas instancias del gobierno) y los órganos de control interno de la administración —ya sean de carácter financiero-contable, como el ejercido en España por la Intervención General de la Administración del Estado, o con una clara orientación hacia el principio de eficiencia, como el desarrollado en el Reino Unido por la Efficiency Unit— podrían, con más o menos éxito, ofrecer la información sobre costes que el político necesita para dirigir su negociación al óptimo social. Someter a control los costes de todas las agencias podría ser, no obstante, muy oneroso. Pero bastaría que existiesen controles selectivos para conseguir ganancias de eficiencia importantes, con tal de que para cualquier agencia existiese una penalización apreciable cuando de la supervisión se dedujese un falseamiento al alza de los costes, o sencillamente incompetencia en la gestión (Bendor *et al.*, 1985). Sin embargo, dado que el control tiende a concentrarse en *outputs* fácilmente medibles, muchas veces desconectados de los objetivos que explicaban el desarrollo de esas actividades, existe el riesgo de que una supervisión inadecuada induzca a los burócratas a reducir la calidad del servicio (5).

En ocasiones, la forma más eficaz de obtener información sobre la tecnología y los costes es quebrar la situación de monopolio del orga-

nismo burocrático e introducir ambientes de *competencia* dentro de la agencia, entre agencias, y entre éstas y el sector privado. La competencia tiene, además, la virtud de presionar en favor de la reducción de la ineficiencia causada por la laxitud organizativa. Por esta razón, Breton y Wintrobe (1982) sostienen que los burócratas podrían en la práctica tener incluso menos poder discrecional que los gerentes de las empresas privadas, por varias razones. En primer término, los miembros del organismo burocrático suelen competir por promociones. Dentro de una agencia hay empleados que aspiran a labrarse una reputación de buenos gestores con el fin de alcanzar la dirección. Asimismo, las agencias compiten entre sí por los fondos presupuestarios, que son escasos, lo que les obliga a aquilatar costes y revelar así información. Otras veces, la descentralización geográfica o administrativa en la prestación de servicios establece la posibilidad de introducir competencia por comparación (*yardstick competition*): los fondos recibidos por una agencia consisten en un fijo asociado al nivel de actividad, más el ahorro de costes respecto a la media de las restantes agencias (6) (Shleifer, 1985; Laffont y Tirole, 1993; Sobel, 1999). Esta estrategia induce una tendencia a la rebaja de los costes de producción dentro del propio organismo burocrático, aunque no son descartables respuestas colusorias por parte de las distintas agencias, que, en caso de producirse, podrían anular efectos de la introducción de competencia (Sobel, 1999; Laffont y Martimort, 2000; Tangeras, 2002).

3. El papel de la información en la presupuestación: presupuestación por objetivos, contratos-programa e indicadores

La inclusión de información en el desarrollo de las actividades del sec-

tor público resulta crucial para poder aspirar a una gestión eficiente de las mismas. En un marco de relación de agencia como el expuesto, si introducimos la posibilidad de que el nivel de eficiencia productiva real sea un argumento dentro de la función de producción de *output* público, puede demostrarse que la aplicación de un sistema de presupuestación que vincule efectivamente las dotaciones presupuestarias a los resultados de la actividad financiada es una condición necesaria para un funcionamiento eficiente de cualquier organización pública (Carlsen, 1991; Onrubia, 1999).

Si, como es esperable, el nivel de eficiencia con el que la agencia burocrática desarrolla su actividad es información privada, la relación contractual entre el decisor político y este agente encargado de producir servicios públicos queda abierta al comportamiento estratégico, con la consiguiente pérdida de eficiencia cuantificable en términos de excedente organizativo. En este escenario de oportunismo contractual, bastante realista, la utilización de un esquema de aportaciones presupuestarias contingentes con el volumen de *output* obtenido se convierte, bajo algunas condiciones, en una solución organizativa recomendable para alcanzar niveles satisfactorios de eficiencia en la gestión de las actividades financiadas. Resulta evidente que se trata de una alternativa superior, en términos de eficiencia, a aquellas prácticas presupuestarias que, basadas en la negociación entre principal y agente —conocidas tradicionalmente como «técnicas incrementalistas»—, determinan las aportaciones presupuestarias de forma no contingente ni con el resultado de la actividad ni, por supuesto, con el nivel de eficiencia con el que ésta se desarrolla. Estos resultados son consistentes con el obtenido por Blackorby y Rusell (1995), donde se demuestra que, en un ambiente de información perfecta, la presupues-

tación proporcional (y los recortes también proporcionales), cuando existen varios centros gestores, únicamente es compatible con la maximización del valor organizativo si, y sólo si, la función objetivo que determina dicho valor es homotética y, a su vez, cada centro de gasto tiene preferencias homotéticamente separables. En cambio, sí que demuestran que una presupuestación descentralizada y no uniforme entre centros puede ser eficiente sin necesidad de que haya de verificarse esa restrictiva condición de suficiencia.

Los «contratos presupuestarios» basados en resultados constituyen una opción de *second-best* adecuada para promover la eficiencia en aquellas actividades financiadas, al menos de forma significativa, al margen de la competencia y del sistema de precios. Su potencial radica en que ofrecen un esquema de incentivos compatible con las preferencias «racionalmente egoístas» del agente gestor: en la medida en que la eficiencia en la gestión está correlacionada positivamente con el nivel de actividad, la información que se deriva de la medición de éste permite realizar asignaciones presupuestarias que promuevan un mejor aprovechamiento de los recursos puestos a disposición del centro gestor. Estos resultados sirven para validar las potencialidades de los sistemas presupuestarios de carácter contractual que establecen las asignaciones en función de los objetivos de actividad evaluados. Además, en la medida en que su horizonte temporal se puede adecuar a la duración natural prevista en la programación de la actividad —en muchos casos superior al año de referencia legal de la presupuestación tradicional—, aumentan las posibilidades de una utilización más efectiva de la información relacionada con el seguimiento de objetivos y el control de los resultados.

No obstante, la efectividad de este tipo de contratos presupuestarios

LOS CONTRATOS PROGRAMA

En términos generales, un contrato programa (CP) es un instrumento de gestión pública que trata de vincular la actividad de un organismo público, o un ente concertado con la Administración, y el presupuesto recibido. Su introducción aspira a medir actividades y procesos, asociando la eficacia en la prestación de servicios con el control de los recursos presupuestarios ligados a los mismos. Como mínimo, un CP debe establecer los siguientes *elementos*:

- 1) objetivos de producción o actividad, y
- 2) financiación máxima disponible ligada a dichos objetivos.

Adicionalmente, el CP puede incorporar:

- 3) objetivos relacionados con la calidad del servicio, y
- 4) mejoras específicas en procedimientos de gestión.

No hay una tipología única que permita clasificar los CP. Sin embargo, bajo esta fórmula caben modalidades muy distintas atendiendo a los riesgos asumidos y a los incentivos proporcionados por el contrato al organismo firmante. Así, pueden distinguirse los siguientes *tipos de CP*:

1) CP simulado o «sombra». Es un acuerdo de objetivos con financiación presupuestaria. El único riesgo real derivado del incumplimiento es el relevo de los directivos.

2) CP de incentivos. Tiene las características del anterior, a las que se añade la posibilidad de incentivar explícitamente (remuneraciones) a directivos y trabajadores, así como el premio de retención de una parte del ahorro presupuestario para inversiones decididas por el propio organismo.

3) CP de riesgo parcial. Se trata de subsidios públicos pactados a una cuenta de explotación de un organismo o empresa. No hay riesgo de quiebra, pero sí puede haber riesgo de ajuste de empleo y de condiciones laborales, así como de remoción de los directivos.

4) CP externo. Se trata de un libre acuerdo entre dos entidades independientes, de las cuales una es privada.

Sólo existen incentivos en el CP *externo*, ya que, al ser privada una de las partes, el riesgo de quiebra, cancelación o impago es real (por ejemplo, contratos con proveedores externos de servicios de limpieza o de restauración). Bajo este CP, así como también bajo el CP de *riesgo parcial* (por ejemplo, el CP del Estado con la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, Renfe), existe una transferencia de riesgos al proveedor de servicios que es potencialmente importante. Sin embargo, en la práctica, esta transferencia puede quedar fácilmente anulada por la naturaleza pública del financiador, con frecuencia sensible a presiones provenientes de los organismos contratados y de grupos de interés profesionales, sindicales o de raigambre regional. En el caso de los CP *simulado* y de *incentivos*, el término «contrato» es, de hecho, una ficción legal, ya que en muchos casos las partes contratadas no son personas jurídicas independientes, ni el cumplimiento puede exigirse en los tribunales, ni cabe la rescisión, ni, por último, es posible la penalización financiera cuando de la misma pueda derivarse la falta de prestación de servicios garantizados por la ley. A diferencia de lo que ocurre con la contratación privada, entre las partes firmantes de un CP—Estado o comunidades autónomas por una parte, y organismos autónomos o entes públicos, por otra—se mantiene una relación de dependencia jerárquica y otras restricciones de tipo garantista (derecho administrativo, ley de contratos estatales, en numerosos casos, estatuto funcional de los empleados públicos). Una situación, en suma, alejada de la relación contractual que establecen dos partes independientes, sometida al derecho mercantil y laboral común, y cuyas cláusulas son exigibles ante un juez.

Siendo esto así, cabe preguntarse acerca de las *ventajas potenciales* que la prestación de servicios bajo la fórmula del CP ofrece, en contraste con la producción de servicios jerárquica, integrada y burocrática más tradicional. Estas ventajas son las siguientes:

1) El CP como mecanismo de *generación de información*. Toda la lógica de gestión que subyace en los CP descansa en una potenciación y una mejora significativa de los sistemas de información sobre recursos, costes y resultados. Por sí sola, la generación de información—unida a la relación repetida y continuada en el tiempo entre el financiador y el organismo productor—contribuye a mejoras en la gestión. En aquellos casos en los que el financiador público firma CP con varios centros homogéneos, la calidad y la cantidad de la información se pueden beneficiar grandemente de la comparación entre centros.

2) El CP como catalizador del *cambio en la cultura organizativa*. El modelo organizativo tradicional administra unos recursos, asignados sobre una base incrementalista y modulados por la capacidad de negociación política. El CP rompe esta cultura en tres frentes. Primero, aunque se acepta que la asignación de fondos a las grandes prioridades es decisión política, dentro de cada área (sanidad, educación, transportes, etcétera) se crea una contraposición de intereses entre el financiador (gobierno), el productor de servicios que compite por fondos limitados (por ejemplo, hospitales o universidades) y, en ocasiones, la institución compradora de servicios (por ejemplo, servicios sanitarios o educativos regionales). Segundo, el CP concede cierto margen de autonomía a los productores de servicios para que éstos gestionen su presupuesto sin sometimiento al principio de aprobación jerárquica de todas las decisiones. Esta autonomía, unida a la participación activa de los profesionales en la gestión, facilita la motivación y la asunción de responsabilidades. Y tercero, el CP ofrece el soporte para desarrollar una gestión por objetivos.

3) El CP como herramienta de *racionalización presupuestaria*. El CP permite atenuar la dinámica incrementalista del gasto (presupuesto futuro = presupuesto pasado + incremento negociado políticamente), al ponerse en relación costes y medidas de actividad. Estas medidas proporcionan una base objetiva para la negociación presupuestaria anual con cada organismo, así como para la distribución

de un presupuesto global entre varios organismos que desarrollan similar actividad.

4) El CP como instrumento de *gestión e incentiación*. Estos contratos permiten incorporar, con limitaciones, incentivos organizativos e individuales conducentes a una mayor eficiencia. En el plano organizativo, aun cuando los directivos de los organismos públicos fueran «burócratas a la Niskanen» (maximizadores puros del volumen del presupuesto que administran), un diseño adecuado del CP permitiría que el máximo presupuesto alcanzable fuese aquel que coincide con los objetivos del financiador. En algunos casos, además, cabe introducir incentivos económicos dirigidos a la organización, como, por ejemplo, la posibilidad de que un porcentaje de los ahorros presupuestarios se mantenga a disposición del organismo gestor para su utilización discrecional (nuevas inversiones, reorganización, formación, etcétera). Los CP pueden, asimismo, ofrecer incentivos económicos individuales, de forma que una parte de la remuneración de los gerentes o directivos y de los profesionales se relacione con el cumplimiento de objetivos. En el caso español, estos incentivos existen en el sector sanitario y en la universidad pública.

Junto a estas ventajas, existen también contradicciones en la lógica interna de los CP que tienden a hacer de éstos con-

frecuencia una *fórmula inestable o de transición* hacia mecanismos de gestión pública más descentralizados. Así, un CP que ceda formalmente mucha autonomía a los gestores, cuando de hecho la autonomía real viene severamente limitada por la reglamentación pública (presupuestaria, laboral, de contratación y administrativa), puede generar frustración en los gerentes y sensación de «inalcanzabilidad» de los objetivos. Evitar esto requiere contar con la participación activa de los gerentes y los profesionales en el diseño de los detalles del CP. Por otra parte, aunque los CP buscan introducir una presupuestación prospectiva, relacionada con el volumen de servicios generado, en la práctica puede ser difícil apartarse de la tradición del reembolso retrospectivo e incrementalista. Así, por ejemplo, en la legislación española no existen medios efectivos para denegar a posteriori financiación (subvenciones de explotación) a organismos ineficientes, ya que el derecho a recibir el servicio público está garantizado por la ley. Por último, el diseño de incentivos correctos tiene más de arte que de ciencia, lo que puede dar lugar a errores evitables. Entre ellos cabe señalar dos: el énfasis excesivo en el volumen de actividad y la utilización de la actividad pasada como referencia de mínimos para el diseño de CP futuros. De lo primero tiende a seguirse una reducción en la calidad y un empeoramiento en las dimen-

siones no medibles del servicio («principio de la igualdad de las compensaciones»; Milgrom y Roberts, 1992). De lo segundo puede resultar una estrategia de mejora lenta de la eficiencia, dirigida a evitar penalizaciones futuras derivadas de un buen desempeño en el pasado («efecto trinquete»; Milgrom y Roberts, 1992).

Con todo, es indudable que en numerosos casos las ventajas son dominantes. En el peor de los supuestos, el CP simulado genera información, introduce conciencia de coste y permite racionalizar la distribución de fondos. Y en el mejor, el CP es un instrumento de transición hacia fórmulas de gestión más descentralizadas (empresas públicas, fundaciones, cooperativas y consorcios) y menos sujetas a los corsés del derecho de funcionarios, el administrativo, el presupuestario y el relativo a la contratación pública. Estas fórmulas —sólo aplicables a determinados servicios públicos— únicamente pueden funcionar sobre la base de un cambio cultural en los criterios de gestión, un entrenamiento en habilidades de negociación y toma de decisiones descentralizada, y una mejora sustancial de la información sobre actividad, costes y resultados. Esta base la ofrecen los CP entre el Estado y los organismos públicos de prestación de servicios.

como instrumento de asignación eficiente requiere de la existencia de un sistema de control capaz de validar, mediante medición, la información relevante que incorpora la realización de la actividad. Desde el punto de vista institucional, es aquí donde cobran verdadera carta de naturaleza el diseño y la utilización de sistemas de indicadores de gestión. El valor de la información que estos sistemas de control han de recoger constituye la base del poder incentivador de este tipo de contratos presupuestarios. Precisamente, la opción por este tipo de presupuestación vinculada a los resultados de la actividad requiere un determinado marco organizativo en las unidades gestoras, donde un potente

servicio de control interno ha de jugar un papel primordial. Estos servicios deben proveer los sistemas de información requeridos por el sistema presupuestario basado en resultados, incluida la revisión regular de los indicadores de actividad y el mantenimiento de un adecuado sistema de contabilidad de gestión.

El adecuado funcionamiento de los sistemas de control interno es un elemento indispensable para la introducción de cualquier mecanismo de incentivos de gestión, incluidos aquellos individuales de carácter retributivo. En un marco de asimetría informativa post-contractual como el considerado, la eficiencia de los sistemas informativos resulta, en es-

te sentido, esencial para asegurar la potencia de los incentivos (Kim, 1995). Fagart y Sinclair-Desgagné (2001) comprueban que el funcionamiento eficiente de estos sistemas de información está vinculado a la naturaleza específica de la relación de agencia.

Un ejemplo de la presupuestación basada en resultados es la figura del contrato-programa (CP). Su formalización institucional ha proliferado en países con una estructura de sector público descentralizada, organizada a través de agencias o centros gestores con una amplia autonomía de gestión (ver Onrubia, 1999; OCDE, 2002 a,b,c). En España, el marco jurídico de los CP se recogió en la

Ley General Presupuestaria de 1997 (art. 91°), inspirado en la reglamentación francesa de las empresas públicas. Esta figura surge como un instrumento de regulación de las relaciones entre la autoridad presupuestaria (el Ministerio de Hacienda, los ministerios sectoriales o, en su caso, las consejerías de las comunidades autónomas) y los organismos o sociedades que reciben fondos públicos. En el recuadro incluido en este epígrafe, se incorpora una revisión de los principales contenidos y atributos que configuran la fórmula del Contrato Programa como instrumento de gestión pública basado en la utilización de la presupuestación vinculada a resultados.

4. Los incentivos y la información en la gestión pública

La utilización de los incentivos en el ámbito de la gestión pública, a pesar de ser algo consustancial al funcionamiento organizativo, no es un hecho en absoluto generalizado. El uso de esquemas de incentivos que motiven el comportamiento eficiente de los empleados y responsables en el desarrollo de la gestión pública está condicionado por la naturaleza y peculiaridades de las distintas actividades desarrolladas por el sector público. Así, en un extremo, encontraríamos las actividades de naturaleza comercial o industrial realizadas en el ámbito del mercado, que parecen especialmente abonadas al uso de estos incentivos. En ellas, el objetivo del principal suele ser estable y, por lo general, bien definido: el beneficio. De este modo, los indicadores que aproximen el esfuerzo pueden ser observables a un coste no muy elevado, como sugiere el empleo frecuente de las comisiones por ventas o los beneficios por ahorro de costes en el caso de proveedores o subcontratistas en la industria. En el extremo opuesto, tenemos el caso de determinados servicios públicos,

como son los prestados por los jueces. Aquí los objetivos del principal suelen ser múltiples y estar vagamente definidos (7), y la evaluación del desempeño de los jueces resulta extremadamente difícil, dadas su propia complejidad técnica y la ausencia de un mercado de servicios judiciales (8). El ejemplo de la actividad del profesorado universitario es un caso intermedio: hay universidades públicas y privadas, existen diversos indicadores de esfuerzo docente e investigador, y los objetivos del principal pueden estar relativamente bien definidos, en unos casos, como podrían ser los de las universidades privadas, y en otros ser múltiples, difícilmente medibles, cambiantes y, sobre todo, no utilizables en la contratación de servicios con el profesorado. ¿En qué medida estas dificultades obstaculizan la introducción de incentivos asociados al desempeño?

El riesgo que ilustra este ejemplo —cuyos rasgos están presentes en la mayor parte de los servicios públicos— podría limitarse de tres formas. Primero, especializando a algunos profesores en docencia, con incentivos al desempeño, y a otros en investigación, con salario esencialmente fijo —aunque no necesariamente homogéneo—, en la confianza de que el prurito derivado de la ambición de prestigio científico compense la falta de incentivos. Segundo, retornar a la situación inicial, minimizando el papel de los incentivos. Tercero, invertir recursos en elaborar buenos indicadores de calidad, que, de existir, deberían incluirse en el contrato de incentivos con el peso apropiado. Desde un punto de vista más práctico y general, Osborne y Gaebler (1992) recomiendan que los indicadores de desempeño se basen tanto en análisis cuantitativos como cualitativos, que su elección trate de evitar resistencias poderosas y cuente en alguna medida con la participación de los agentes o empleados, que no sean

demasiado numerosos ni muy escasos, que se revisen con periodicidad a la luz de la experiencia (9), y que la función de control sea ejercida por un supervisor imparcial, objetivo y políticamente independiente.

Algunos resultados recientes ofrecidos por la economía de la información han puesto de manifiesto que, a pesar de las dificultades que entraña el diseño de esquemas de incentivos en el ámbito de las organizaciones públicas, existen importantes potencialidades en su uso. Por ejemplo, la consideración de las carreras profesionales en el diseño de incentivos al esfuerzo de los gestores públicos puede mitigar significativamente los problemas de debilidad de incentivos que aparecen en los modelos estáticos de riesgo moral y selección adversa (Dewatripont, Jewit y Tirole, 1999 a,b; Gibbons, 1997). En relación con los problemas de verificación del desempeño y el esfuerzo, Dixit (2002), aun reconociendo que es uno de los terrenos menos estudiados por la economía de la información y de los incentivos, especialmente en el caso de las organizaciones públicas, encuentra potencialidades importantes en relación con el diseño óptimo de mecanismos de revelación. Si los problemas se centran en la observación instantánea de la calidad de las actividades, circunstancia bastante frecuente en el mundo real, el diseño de salarios de eficiencia basados en la reputación (ver Shapiro y Stiglitz, 1984) puede ofrecer interesantes respuestas a la falta de efectividad de los esquemas convencionales de incentivos. En aquellos casos, también bastante habituales, donde existen interrelaciones entre actividades distintas y sus resultados de impacto sobre los usuarios, la utilización de esquemas de compensación sobre la base de la evaluación conjunta puede evitar los problemas de debilidad de incentivos (Dixit, 1997; Baker, 1992; Marx y McDonald, 1999).

En ambiente de riesgo moral favorecedor de la reducción de la calidad de la actividad por parte de la unidad gestora de la misma, Glaeser y Shleifer (1998) ofrecen un interesante diseño de incentivos, basado en contratos de compromiso para organizaciones sin ánimo de lucro, con niveles de calidad prefijados. Una interesante aplicación de este tipo de mecanismos al caso de la gestión de prisiones es la propuesta por Hart, Shleifer y Vishny (1997). No obstante, Dixit (2002) apunta la posibilidad de que problemas de selección adversa en relación con el reclutamiento de los gestores puedan anular algunas de las potencialidades encontradas por Glaeser y Shleifer (1998).

Por lo que respecta a los problemas de colusión en presencia de varios gestores, cuando los agentes coluden influenciando la decisión de provisión de bienes y servicios públicos del gobierno, si su valoración de la actividad se encuentra correlacionada positivamente, estaremos ante un *trade-off* entre eficiencia y extracción de rentas. En este escenario, Laffont y Martimort (2000) encuentran que la posibilidad de contar con incentivos potentes va a depender de ese grado de correlación y del grado de aversión al riesgo de principal y agentes. Este resultado afecta también al funcionamiento eficiente de mecanismos de *yardstick competition*.

La evidencia empírica sobre el comportamiento organizativo en presencia de incentivos al desempeño es bastante heterogénea, dependiendo por lo general de las áreas de actividad evaluadas y del sector público en cuestión. En Dixit (2002) se revisan algunos trabajos centrados en la realidad de Estados Unidos, especialmente en el campo de la educación, destacando en cada caso los elementos del mecanismo de incentivos que en cada uno de ellos han estado detrás de su éxito o fracaso.

Desde la perspectiva de las reformas organizativas del sector público, el balance sobre el funcionamiento de los sistemas de incentivos es también variado. Así, Roberts (1997) ofrece una evaluación negativa para las iniciativas de reforma de la Administración Clinton-Gore, mientras que Thompson (1999) obtiene un balance más optimista. Burgess y Metcalfe (2000) destacan, comparando el uso de esquemas de incentivos en los sectores público y privado del Reino Unido, la importancia de los problemas de existencia de pluralidad de objetivos y de medición del *outcome*.

Las experiencias iniciadas a finales de la década de los años ochenta en el Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda han sido también origen de múltiples evaluaciones, tanto desde los propios gobiernos nacionales encargados de su implementación, como por organismos internacionales (véase, por ejemplo, OCDE, 2002b). En general, los resultados son igualmente heterogéneos por actividades y países; sí parece percibirse un balance ciertamente positivo en cuanto a la eliminación de ineficiencias previas de carácter organizativo. Los procesos de revisión del papel del Estado en estas economías complican una evaluación neutral de las iniciativas (Rosen y Weinberg, 1999).

III. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE ACTIVIDADES COLECTIVAS: MERCADO, COMPETENCIA E INCENTIVOS

El nuevo análisis económico de la gestión pública (véase Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997) insiste en la idea de que el Estado, como organización, tiene rasgos que, articulados mediante un diseño organizativo y una gestión pública adecuados, pueden ser explotados por la sociedad para conseguir ganancias de eficiencia en otro caso inalcanzables. Así pues, la existen-

cia de fallos del sector público en unos casos puede justificar su retirada, allí donde los fallos del mercado no son de una magnitud apreciable, de la misma forma que en otras situaciones la consecución de una mayor eficiencia en la asignación de recursos pasa por mejoras en la gestión pública en el marco de la organización estatal. En este sentido, cabe sostener que la crisis del Estado del bienestar es, en buena medida, una crisis del modelo tradicional de gestión pública, más que un cambio en las prioridades de la intervención del gobierno en la economía.

En la mayor parte de los países de la OCDE se están realizando esfuerzos notables para reformar la gestión pública. Estos progresos, registrados en un contexto de tensiones presupuestarias, se han dirigido a cuatro objetivos: 1) elevar la productividad y la eficiencia; 2) aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las demandas ciudadanas; 3) mejorar el control del gasto público, y 4) modernizar las relaciones de control y rendición de cuentas dentro de la jerarquía estatal. La generalizada aceptación de estas metas viene a reconocer la necesidad de buscar remedios a la baja potencia de los incentivos, al garantismo y a la proceduralización exacerbados, patologías burocráticas que son características del modelo tradicional de gestión pública. Las reformas se han apoyado en tres pilares: el técnico, con la introducción de mecanismos cuasi-competitivos y de mercado (MCM) y la privatización de actividades; el cultural, sustentado en la generalización de los MCM y en la incorporación de técnicas y estilos gerenciales del sector privado a la Administración, y el político, con las reformas en las legislaciones y los procedimientos de presupuestación, en línea con la filosofía de presupuestación contractual vinculada a objetivos expuesta en la sección precedente. En lo que sigue, nos de-

tendremos en las reformas del primer tipo, las de carácter técnico. Comenzaremos por revisar los postulados que subyacen a la discusión sobre las capacidades del sector público como organización encargada de la gestión de actividades de carácter colectivo, frente a las potencialidades alternativas de las organizaciones de carácter privado. En segundo lugar, revisaremos las principales alternativas de reforma de la gestión pública mediante el empleo de los mecanismos cuasicompetitivos y de mercado.

1. ¿Gestión pública o privada de las actividades colectivas?

Con frecuencia, el debate sobre la eficiencia con la que el sector público desarrolla sus actividades suele zanjarse con recomendaciones sobre la necesidad de cambiar la titularidad de dicha gestión hacia la esfera privada. No obstante, si se parte de la consideración de que el sector público es una organización económica, pueden encontrarse en sus rasgos distintivos, derivados de su poder coactivo y de su asociacionismo universal, capacidades de actuación que, adecuadamente empleadas, pueden hacer del Estado un potente instrumento para alcanzar objetivos tanto asignativos como redistributivos. Pero esta consideración de las posibilidades del sector público nos sitúa en la tesitura de comparar sus potencialidades con las propias de las organizaciones privadas. Dilucidar esta comparación no es una cuestión en absoluto sencilla, pues son muchos los factores que influyen sobre el comportamiento de las organizaciones. Para ello, es necesario identificar y analizar las diferencias existentes entre sus respectivos costes de transacción, inherentes a su naturaleza como organizaciones dedicadas a la asignación de recursos (10).

Para tratar de resolver este dilema, podemos seguir el marco de análisis propuesto por Sappington y Stiglitz (1987) en su «teorema fundamental de la privatización», según el cual, bajo ciertas condiciones, las dificultades organizativas a las que se enfrenta el sector público en la producción de actividades colectivas —esencia de los problemas de eficiencia en su gestión— no pueden ser superadas por la actuación de organizaciones privadas. Dos son los argumentos que sostienen este resultado: *a)* en cuanto al fallo organizativo que afecta a la gestión eficiente de estas actividades, los problemas de información que están en su origen son comunes a ambos tipos de organizaciones, públicas y privadas, y *b)* en cuanto a la actuación provisor, el incumplimiento de los supuestos del primer teorema fundamental de la economía del bienestar, que están detrás de estas actuaciones colectivas, impide encontrar en el mercado soluciones autónomas eficientes.

En principio, la elección entre producción privada o pública debería atender a tres factores: *a)* la obtención del máximo aprovechamiento de las ventajas comparativas de producción; *b)* la consecución efectiva de posibles objetivos redistributivos, y *c)* la eliminación o limitación máxima de la extracción de rentas extraordinarias por la organización productora. En ausencia de otras consideraciones, bastaría un adecuado sistema de subasta para adjudicar los derechos de producción para alcanzar con un gestor privado un resultado al menos tan eficiente como el que, en ausencia de otro tipo de limitaciones organizativas, podría obtener un gestor público. Sin embargo, para que este resultado sea cierto deben cumplirse tres supuestos, no siempre presentes en el mundo real: *a)* que existan al menos dos productores privados neutrales al riesgo y con un conocimiento simétrico sobre la tecnología de pro-

ducción que permite minimizar los costes; *b)* que la producción de la actividad presente rendimientos crecientes, lo que es condición necesaria para que un único productor pueda minimizar los costes (11), y *c)* que el productor elegido no tenga acceso a la información sobre el escenario de desarrollo de la actividad y su estructura de costes hasta el mismo instante de iniciarse ésta. Sólo si se verificasen estas tres condiciones, la condición de eficiencia organizativa se cumpliría: que el pago que ha de recibir el productor privado por el nivel de producción a obtener iguale el valor que representa esa actividad para el gobierno (12).

La complejidad y heterogeneidad de las actividades a las que habitualmente se enfrenta el sector público hacen realmente complicado que estos supuestos exigentes se den. Sappington y Stiglitz (1987) exponen tres razones principales que encontramos en el mundo real para suponer su incumplimiento.

1) La dificultad, no menor, de evitar que los productores privados a quienes se delega la producción puedan extraer rentas extraordinarias. Tres factores pueden explicar este hecho:

a) La posible no neutralidad ante el riesgo de los productores. Con aversión al riesgo, el pago eficiente incluirá la correspondiente prima de riesgo. Aunque no se trata de un resultado ineficiente *per se*, puesto que si el sector público asumiese parte de ese riesgo, diluyéndolo entre toda la población, estaría capturando una parte de esas rentas extraordinarias, esto sólo es cierto si no existen asimetrías de información ventajosas para el productor. Debe tenerse en cuenta que si se delega la producción en un agente mejor informado que el principal, existirán ganancias potenciales de eficiencia por reducción de costes. No obstante, no debe obviarse que este asegu-

ramiento total o parcial al productor averso al riesgo debilita los incentivos a un comportamiento eficiente de éste, situando la delegación en un marco estratégico conflictivo para los intereses del gobierno como provisor de la actividad. Si, por el contrario, el gobierno se inclinase por forzar a que el productor asumiese el riesgo totalmente, es previsible que el contrato no se adjudicase al productor capaz de minimizar los costes, sino al que presente menor aversión al riesgo (13).

b) La ausencia de competencia perfecta entre los potenciales productores. Si a la subasta de derechos de producción concurren pocos interesados, es muy probable que existan divergencias respecto a la evaluación de los costes de producción, especialmente en actividades con una tecnología compleja. Esta ruptura de la condición de simetría informativa favorece la extracción de rentas por parte del productor. No obstante, no se trata de un resultado concluyente. En presencia de situaciones previas de monopolio natural, la reducción de los costes de bienestar del fallo de mercado puede compensar el exceso de pago a un único productor, evitando incluso las consecuencias de comportamientos oligopolísticos de varios productores. Igualmente, si la situación de partida es la producción por parte del sector público, es factible que las pujas de los productores privados sean muy agresivas para hacerse con el derecho, reduciendo, o incluso eliminando, la extracción de rentas (14).

c) El nivel de información del gobierno es superior al de los productores privados. Cuando el gobierno, principal en la relación de delegación de la producción, posee mejor información que los potenciales productores privados, el esquema de incentivos que se incorpore al contrato recogerá estratégicamente esta asimetría de información, con la con-

siguiente influencia negativa para los costes de los adjudicatarios. Si éstos intuyen que actúan en este escenario, su puja de salida se corresponderá con el valor esperado de los beneficios reales, por lo que evitarán aumentar su oferta. En consecuencia, el mecanismo de adjudicación se comportará de forma ineficiente, con un resultado no óptimo tanto en términos de eficiencia como de distribución de excedentes. La utilización de subastas que incorporen mecanismos de revelación de información privada es una alternativa para mitigar este tipo de costes de eficiencia (15).

2) Las distorsiones introducidas tanto por las restricciones institucionales sobre contratación, como por los costes de elaboración y negociación de los contratos. Dentro de las primeras se suelen encontrar dos tipos de problemas de compromiso:

a) Los límites de responsabilidad de los productores. Con información imperfecta, no es descartable que, al pujar, las previsiones de los productores sobre los costes de la actividad sean excesivamente optimistas. Una vez adjudicado el derecho de producción, el agente debería cumplir su compromiso, asumiendo las consiguientes desviaciones respecto de los resultados previstos. Sin embargo, tanto la legislación mercantil como las normas específicas en este tipo de contratos suelen establecer límites a la plena asunción de pérdidas, incluida la posibilidad de revisión de los contratos. Este hecho supone un debilitamiento de los incentivos del productor, aunque no se trata de un problema exclusivo del agente. Esto es debido a que algunos elementos propios de la organización pública, especialmente los vinculados a la relación de empleo público y a la imposibilidad de quiebra, debilitan también los incentivos a un compromiso firme con los objetivos de gestión.

b) El compromiso restringido del gobierno. Para que la delegación de la producción en un agente privado sea una alternativa eficiente, el compromiso sobre la compensación a recibir por la producción debe ser plenamente creíble o, lo que es lo mismo, que el contrato no sea renegociable. Las implicaciones de esta exigencia serían, ante la obtención de resultados extraordinarios, la renuncia del gobierno a su captura total o parcial, mientras que, ante la obtención de pérdidas, el gobierno debería renunciar a su subsidio. La ausencia de credibilidad de este compromiso conduce a que el esquema de pagos eficiente quede distorsionado ante la expectativa del productor. No resulta complicado ver que, si el productor es el sector público, estamos ante un problema análogo, incluso con mayor certeza en cuanto a su existencia, dada la «restricción presupuestaria suave» que rige las relaciones artificiales entre el gobierno y sus agentes productores.

En cuanto a los costes de contratación, el origen de su problemática lo encontramos en el carácter incompleto de los contratos, al ser muy difícil, por no decir inviable, establecer *ex ante* todas las contingencias que pueden acontecer. En este caso, dos son los problemas de contratación incompleta más relevantes:

c) La posibilidad de renegociaciones *ex post*. Con frecuencia, las complejidades tecnológicas de los procesos productivos y la existencia de información imperfecta en el momento de la contratación acrean importantes costes de contratación, con su incidencia en la eficiencia de la delegación. La adopción de marcos de comunicación continua entre gobierno y productor adjudicatario, con posibilidad de renegociar los términos del contrato, suele aparecer como una vía para la reducción de costes. No obstante, se trata de una solución organizativa no eficiente, en la medida en que

este productor pasa a contar con una ventaja informativa que el resto de agentes que optaron al contrato no poseían en el momento de la subasta, lo que, de cara a futuras renovaciones del contrato, sitúa al productor en una posición privilegiada para la obtención de rentas extraordinarias. Un comportamiento estratégico destacado por Laffont y Tirole (1993) es que ésta situación favorece en los procesos de subasta a aquellas empresas con mayor poder y capacidad de negociación post-contractual, que conseguirán la adjudicación mediante una puja elevada, al descontar, en términos de beneficios esperados, una posterior renegociación favorable a sus intereses.

d) Existencia de información imperfecta del gobierno respecto de sus propias preferencias. De acuerdo con Martimort (1996), si aceptamos la naturaleza multiprincipal del gobierno, es razonable suponer que puede existir un problema de especificación de las preferencias del gobierno respecto de la actividad a proveer. Este problema de especificación de preferencias también puede tener origen en otros motivos: cambios vertiginosos en el entorno donde se han de desarrollar las actividades o en la tecnología de producción, o en el desconocimiento de los usuarios de sus propias preferencias por problemas de información asimétrica (bienes preferentes o indeseables). En consecuencia, si la función de decisión del gobierno no está correctamente definida, el esquema de compensación del contrato no será óptimo. Una posible solución a este problema puede ser la delegación del diseño del contrato en un institución independiente que obtenga información sobre la demanda y los precios directamente de los usuarios. Sin embargo, esta alternativa no carece de problemas, pues puede favorecer la obtención de rentas extraordinarias por el agente, ya que es probable que la adjudicación del contrato recaiga no sobre el pro-

ductor más eficiente, sino en el que esté en mejor condición de establecer una estrategia de discriminación de precios. Como señalan Sappington y Stiglitz (1987), se trata de un problema complejo que afecta directamente al diseño de los programas públicos, combinándose los costes de eficiencia del fallo de mercado con los derivados de la solución organizativa que se adopte para la producción de la actividad correctora.

3) Los contratos de delegación de producción de actividades colectivas presentan frecuentes problemas de implementación. En particular, pueden identificarse cuatro clases distintas de problemas:

a) Las dificultades de medición de la actividad realizada. Las múltiples dimensiones de la producción de las actividades colectivas —calidad, frecuencia, urgencia, imprevisión, etcétera— dificultan la medición adecuada del *output*. Se trata de un problema informativo que afecta seriamente al sistema de control de las organizaciones tanto públicas como privadas, impidiendo el correcto funcionamiento de los esquemas de incentivos. En la medida en que la titularidad pública se aleja de la persecución de un objetivo mesurable, como es la obtención del máximo beneficio, las consecuencias de este tipo de limitaciones informativas son más costosas en el ámbito de las organizaciones públicas.

b) Las diferencias entre los objetivos de gerentes y propietarios en las organizaciones no desaparece cuando se trata de organizaciones encargadas de producir actividades bajo provisión pública. Aunque estamos ante una limitación común a ambos tipos de productores, las peculiaridades ya apuntadas de la organización pública —atomización de la propiedad y carácter subsidiario de su ejercicio— imponen un importante debilitamiento de los es-

quemas de incentivos. Como más adelante veremos, la creación de marcos de competencia real o simulada para los productores públicos puede ser una respuesta a considerar ante este problema.

c) El carácter «multi-producto» de muchas actividades públicas nos aleja del escenario simplificado de procesos independientes, empleado en la formulación del teorema propuesto por Sappington y Stiglitz (1987). Las interacciones entre los programas públicos y las actividades diseñadas para su articulación son muy frecuentes, lo que complica la obtención de información de calidad sobre los procesos productivos.

d) La gestión y la supervisión de los contratos de delegación de producción se complica por el carácter multiprincipal del gobierno. Además de la dificultad antes expuesta de definir con consistencia el esquema de pagos del contrato, resulta también complicado asegurar su supervisión. La posible solución de delegación en un único principal no garantiza un resultado eficiente, pues la ausencia de coincidencia de objetivos, en un ambiente de imperfección informativa, no provee incentivos que alejen a este principal de optar por sus objetivos particulares. De nuevo se trata de una limitación que depende más de la forma organizativa que de la propiedad pública o privada de la organización.

A modo de corolario, Sappington y Stiglitz (1987), de acuerdo con las anteriores consideraciones, establecen que ni la organización pública ni la privada pueden resolver completamente los problemas de eficiencia originados por el debilitamiento de incentivos que surge cuando la delegación de autoridad tiene lugar en un escenario de información imperfecta. En consecuencia, la elección entre ambas alternativas de gestión ha de resolverse mediante la comparación de sus respectivos

costes de transacción. En definitiva, como balance, vemos que tanto el recurso a la gestión privada de las actividades de provisión pública como su producción desde el sector público se encuentra afectado, en muchas ocasiones, por limitaciones similares. La elección de la alternativa óptima es más bien una cuestión de grado: los costes de transacción asociados a la producción de estas actividades varían de forma significativa dentro del espectro de alternativas que van desde la absorción plena de la función por parte del sector público hasta su delegación exclusiva en una diversidad de productores privados, con todo un elenco de figuras organizativas intermedias basadas en distintos esquemas de regulación combinados con la cesión total o parcial del derecho de producción.

2. Competencia y mercado al servicio de la gestión

Como hemos venido viendo, el modelo burocrático tradicional, jerárquico y centralizado, ofrece incentivos muy pobres para la eficiencia, tanto en la producción como en el consumo. Las decisiones de producción de servicios están gobernadas en muchas ocasiones por criterios ajenos a la minimización de costes y a la remuneración en función del desempeño, rasgo que configura escasos incentivos individuales y organizativos para la eficiencia. La pertenencia obligatoria a la organización estatal limita la efectividad de los mecanismos correctores de la ineficiencia a los que se refiere Hirschman (1970): de poco sirven la *lealtad* (confianza de los consumidores en la organización) y la *voz* expresada por los ciudadanos (quejas sobre errores y solicitud de mejoras organizativas) si éstos no tienen la posibilidad de elegir mediante opciones de *salida* (abandono de la organización en favor de otro suministrador). Finalmente, la separación

entre la financiación impositiva obtenida del conjunto de los contribuyentes y el consumo de servicios públicos específicos a precio cero viene a empeorar las cosas, al distorsionar las decisiones de consumo.

Estas consideraciones explican la utilización cada vez más extendida de los MCM, que la OCDE (1993) define como aquellos *instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente al menos una característica significativa de los mercados*: competencia, uso de señales de precio, toma de decisiones descentralizada y dispersa, e incentivos monetarios, fundamentalmente. La definición excluye los casos polares de la privatización completa y la producción pública tradicional, pero es lo suficientemente amplia como para incluir una infinidad de MCM. «Cuando investigamos los distintos gobiernos del país —escriben Osborne y Gaebler (1992)— encontramos no menos de treinta y seis alternativas independientes a la prestación normal del servicio público, treinta y seis flechas diferentes en el carcaj del gobierno (...). Muchos de estos métodos pueden emplearse combinados entre sí».

Los MCM no pueden tratarse como un todo homogéneo. Se presentan en una amplia variedad, con formas específicas propias de cada caso, lo que dificulta sobremanera ofrecer siquiera una taxonomía elemental. Con todo, es posible encuadrar los MCM más comúnmente empleados en dos dimensiones: 1) efectos directos sobre la oferta y la demanda, y 2) presencia de los sectores público y privado en la toma de decisiones. Así, el modelo burocrático tradicional aparece representado en la cadena de relaciones de la parte superior. El Estado financia, con recursos impositivos, y regula el uso de los factores de producción públicos, «compra» los servicios monopolísticamente producidos interpretando las demandas ciudadanas

y pone estos servicios a disposición de los usuarios a un precio, generalmente nulo. En este esquema, la voz se expresa en la arena política, y no existe la posibilidad de *salida*.

A continuación analizamos siete MCM básicos, los cuales, mediante la incorporación de una cierta presencia del mercado y de la competencia dentro de la gestión pública, pueden ser capaces de mejorar la eficiencia de modo apreciable, reduciendo el despilfarro de recursos y aumentando la satisfacción de los usuarios. Pero antes debemos subrayar dos *principios* en los que debe enmarcarse un debate coherente sobre la reforma de la gestión pública: 1) los MCM están en todo caso sometidos a la *regulación pública* (precios, cantidades, licencias, calidad, garantías, etc.), y se presentan como alternativas, financiadas públicamente o no, a la producción burocrática tradicional. No está en discusión la *provisión pública*, sino el papel que la *competencia* y el *mercado* pueden tener en la producción, la compra y el pago por los servicios públicos, 2) la *elección de instrumentos* y diseños organizativos de gestión es *compleja* porque los mercados y los gobiernos tienen ventajas y desventajas propias que deben ser equilibradas. La elección de las formas específicas de producción y suministro de servicios debe tener en cuenta, como sugiere la OCDE (1993), los criterios de *eficiencia asignativa, equidad o acceso, y ventaja organizativa*.

Cuando se plantea la disyuntiva Estado-mercado en relación con el desarrollo de actividades concretas, con frecuencia se olvida que ambas formas organizativas son imperfectas, con fallos propios, pero con ventajas específicas. Ni los más decididos partidarios de la privatización, como Savas (1987) u Osborne y Gaebler (1992), dejan de reconocer que el *sector público* permite reducir determinados costes de tran-

sacción —el control interno es menos necesario en jerarquías de autoridad— y es mejor en tareas con elevada especificidad que requieren continuidad y estabilidad, limitación del favoritismo y la discriminación, garantías de acceso equitativo y cohesión social, así como coherencia con otras políticas públicas. Las ventajas del sector privado lucrativo (16) se concentran en la eficiencia productiva y en la capacidad de respuesta a las demandas de la clientela. Los mayores incentivos individuales y organizativos y la flexibilidad en el uso de los *inputs* productivos permiten al sector privado responder con rapidez al cambio (en la tecnología de producción o en las preferencias ciudadanas), innovar, repetir el éxito de otras organizaciones, asumir riesgos, generar capital, aprovechar la pericia profesional y conquistar economías de escala.

3. Señales de precio y libertad de elección

Los *precios*, las *tasas* o los *tiques* moderadores del consumo, también conocidos como fórmulas de copago, son formas de financiación de servicios representativas de todas aquellas que tratan de repercutir a los consumidores de servicios públicos una parte del coste. El uso de precios tiene siempre las funciones de racionar el consumo, limitando el acceso, y financiar al productor. Ambas son bastante ajenas a las tareas asignadas al gobierno como oferente de bienes públicos y como redistribuidor, financiadas normalmente mediante impuestos generales. La extensión de los precios y figuras análogas a la provisión de servicios de carácter económico o social no carece, sin embargo, de justificación. La existencia de fallos del mercado (externalidades, rendimientos crecientes, etc.) y de metas redistributivas no exige la desafectación entre precios y consumo, ni la renuncia plena a las señales de pre-

cio. Tan sólo requiere que se garantice el acceso al servicio y que los precios sean tan bajos como lo exija la corrección del fallo del mercado o la característica redistributiva correspondiente. Cuando se prescinde de las señales de precios adecuadas, la reducida conciencia de coste por parte de los usuarios termina por inducir una demanda excesiva de servicios, una utilización poco eficiente de éstos (por ejemplo, en manifestaciones como la duración muy elevada de los recorridos académicos, el consumo excesivo de tratamiento sanitario curativo como sustituto de medidas preventivas, asociado al riesgo moral presente en la sanidad gratuita, etc.) y una elección distorsionada de los ciudadanos en favor de servicios o especialidades de escaso rendimiento o efectividad.

Un uso más intenso del elemento contributivo de los precios y figuras similares puede ser un remedio adecuado para *racionalizar la demanda* de servicios, siempre y cuando que: *a)* el grado de obligatoriedad en el consumo, por razones legales o de hecho (por ejemplo, prescripción facultativa de medicamentos), sea bajo; *b)* la elasticidad precio de la demanda del servicio no sea nula o muy reducida; *c)* afecte especialmente a servicios o especialidades con ratios efectividad-coste relativamente bajas; *d)* pueda garantizarse el acceso al servicio a los usuarios de menor renta o mayor necesidad, y *e)* los costes de transacción asociados a la fijación de precios y al cobro de éstos no sean muy elevados (17).

Además de sus efectos directos sobre la demanda, el uso de los precios puede contribuir a la *mejora en la gestión*, ya que ofrece un mecanismo de salida: no comprar. El establecimiento de precios apropiados aumenta la conciencia de coste por parte de las unidades gestoras y frena el desarrollo de ofertas irrelevantes o escasamente eficientes en

términos de coste. Los precios cobrados por el uso de los servicios públicos rompen con la «microseparación» entre beneficiarios y financiadores (véase Wolf, 1993) como, en menor medida, también lo hacen los *ingresos afectados* cuando el principio del beneficio lo recomienda (18). Los problemas derivados de una tarificación adecuada son, en parte, distintos cuando la producción de los servicios públicos se realiza a través de empresas públicas o de empresas privadas reguladas. Como ilustran los resultados del análisis clásico de los monopolios naturales, la regulación de precios se convierte en un compromiso entre la aplicabilidad práctica —en un marco de elevados costes de obtención de información por parte del regulador— y la creación de incentivos favorables a la reducción de costes.

Los *vales*, *bonos* o *cheques* (en lo sucesivo, *bonos*) son transferencias de suma limitada, aunque con frecuencia suplementables por aportaciones del beneficiario, que sólo pueden hacerse efectivas al adquirir bienes o servicios específicos cuya oferta es susceptible de ajustarse, en cantidad o en calidad, a las demandas ciudadanas. Sus aplicaciones más frecuentes han tenido como escenarios el sistema educativo en sus distintos niveles (vales de guardería, bono o cheque escolar para primaria y secundaria, y becas o préstamos blandos para estudios universitarios), los servicios sociales (bono sanitario, cupones de alimentación, y vales o cheques para vivienda y residencias de ancianos) y los gastos fiscales (deducciones por hijos y vivienda, entre otros gastos, en el impuesto personal sobre la renta). No deben confundirse, pese a su posible parecido, bonos y *cupones de racionamiento*. Éstos son derechos que asignan el uso o disfrute de bienes o servicios de calidad homogénea y en oferta fija (por ejemplo, combustibles o alimentos en tiempos de guerra o escasez, espa-

cio de aparcamiento en las ciudades, etcétera). Los cupones se asignan con criterios dominantes de equidad, son imprescindibles para el disfrute del servicio, se obtienen a un precio inferior al del mercado y, en algunos casos, se permite su transferibilidad. En Cave (2001) se ofrece una completa revisión, para el ámbito de la OCDE, de los distintos servicios públicos en los que este tipo de mecanismos pueden aplicarse, con una discusión sobre sus implicaciones distributivas.

Como mecanismo de voz con salida, los bonos son una forma de aumentar el poder del consumidor, ya que *el dinero sigue al cliente*. Comparado con el esquema de oferta pública monopolística, el empleo de bonos puede romper la resistencia al cambio de los productores, así como facilitar reducciones de costes y mejoras de calidad y diversidad en la oferta, contribuyendo a limitar el gasto público. Sin embargo, los bonos podrían fracasar si no se introducen dosis suficientes de *competencia* —eliminando barreras a la competencia entre oferentes— y no se facilita la difusión de información sobre calidad. La exigencia de estándares comunes, la publicación de información en formato homogéneo por el Estado, la creación de servicios de acreditación y de asesoramiento podrían contribuir a este fin. Vencer la desigualdad en el acceso a la información es condición necesaria para evitar la creación de un sistema dual, y limitar la discrecionalidad en las admisiones es esencial para preservar la cohesión social. Debe notarse, finalmente, que los cambios organizativos que han de acompañar a la introducción de bonos condicionan tanto las mejoras en la gestión y en la calidad del servicio como los efectos distributivos de las ayudas, ya que, en ausencia de flexibilidad y competencia suficientes, podrían terminar capitalizándose en mayores precios de los servicios provistos (19).

4. Incentivos monetarios

De los MCM que tienen efectos directos sobre la oferta, el que supone un cambio menos radical de las estructuras burocráticas tradicionales se basa en los *incentivos monetarios* al desempeño y la eficiente utilización de los recursos dentro de la Administración. La efectividad de los incentivos al desempeño en una organización es tanto mayor cuanto más fácilmente medibles sean sus objetivos, mayores sean la rentabilidad de los incrementos del esfuerzo y la sensibilidad de éste a los incentivos, y menores sean la aversión al riesgo del agente y la precisión con la que podemos medir su actividad. En la práctica, los sistemas de información —indicadores, contabilidad de costes con imputación plena del coste de oportunidad del capital, etcétera— son costosos de crear y, en muchos casos, la calidad y la cantidad del *output* seguirán siendo difíciles de definir y medir. Pero es indudable que una mezcla apropiada de controles y garantías con flexibilidad, descentralización e incentivos monetarios, puede, en muchos casos, mejorar la eficiencia en la gestión (Duncan, 1992) (20).

En algunos servicios públicos, los problemas para una adecuada supervisión del esfuerzo pueden mitigarse mediante los «torneos» (Lazear y Rosen, 1981; Rose-Ackerman, 1986) o, en términos más generales, la *evaluación relativa* del desempeño (*yardstick competition*). Piénsese en el anuncio por parte del principal de la decisión de aumentar sustancialmente el sueldo a los agentes con mejores indicadores de esfuerzo tras un período de tiempo. Probablemente, el desempeño de todos ellos mejoraría, salvo que se pusiesen de acuerdo en ofrecer indicadores similares (colusión). Estos acuerdos tienden a ser más improbables o inefectivos cuando el número de agentes es elevado y hay

intereses contrapuestos, como ocurriría si el prurito profesional de algunos de ellos bloquease el pacto o si perteneciesen a distintos centros o unidades de trabajo. Esquemas que comparten esta filosofía han sido aplicados a la asignación de fondos entre hospitales y pueden extenderse, en principio, a todos aquellos servicios no prestados en régimen de monopolio y que admitan, por consiguiente, el uso de referencias de comparación. En España, la evaluación relativa se ha introducido de la mano de los *contratos-programa*, de aplicación generalizada en el ámbito de la atención sanitaria desde comienzos de los años noventa y en fase experimental en el caso de la asignación de fondos a las universidades.

Uno de los aspectos más problemáticos del empleo de incentivos basados en indicadores es la existencia de *producciones intangibles* o no medibles en el servicio. Si entre los múltiples objetivos de la dirección se cuentan metas cualitativas escasamente susceptibles de medición, el uso de incentivos de alto poder ligados a indicadores cuantitativos referidos a aspectos parciales del servicio puede provocar ajustes en las dimensiones no medibles, sin mejora alguna para el principal, o incluso con un empeoramiento respecto de la posición inicial de éste. Por ello, desde un punto de vista práctico y general, Osborne y Gaebler (1992) recomiendan que los indicadores de desempeño se basen tanto en análisis cuantitativos como cualitativos, que su elección trate de evitar resistencias poderosas y cuente en alguna medida con la participación de los agentes o empleados, que no sean demasiado numerosos ni muy escasos, que se revisen con periodicidad a la luz de la experiencia —«efecto trinquete» (21)— y que la función de control sea ejercida por un supervisor imparcial, objetivo y políticamente independiente.

5. Mercados de derechos

Uno de los instrumentos de gestión pública sobre los que se está acumulando más evidencia favorable, respecto de las regulaciones y otras formas tradicionales de intervención, es la creación de *mercados de derechos*, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común (pesquerías, medio ambiente, bosques, espectro radioeléctrico, puertos, aeropuertos, sistemas de navegación aérea, infraestructuras de transporte urbanas e interurbanas, son los mejores ejemplos). Como es sabido, el acceso irrestricto a la explotación de estos recursos es ineficiente. Tomando como referencia el caso de los bancos de pesca, los remedios tradicionales han sido la imposición de límites globales de capturas, límites individuales de acceso mediante licencias, y regulaciones de complejidad y coste de control crecientes para frenar la tendencia a la sobrecapacidad y el desarrollo de técnicas esquiladoras. La introducción de derechos negociables ha servido para romper el círculo vicioso regulación-innovación/incumplimiento-regulación adicional-gasto en supervisión.

En su forma más pura, este MCM consiste en la asignación —mediante transferencia, venta directa o suabasta— de derechos transferibles, divisibles y permanentes sobre una fracción del máximo de capturas totales previamente fijado. Este sistema elimina los incentivos a pescar la cuota en un período arbitrariamente corto y promueve la compra de derechos por parte de las empresas más eficientes. Desde la perspectiva del gobierno y de la sociedad, la sobrecapacidad tiende a reducirse, aumentan la productividad y los ingresos de los trabajadores, disminuyen las presiones del sector para obtener subsidios y transferencias, los participantes tienen incentivos a facilitar el control del cumplimiento y, en consecuen-

cia, los costes de administración se reducen. Las experiencias de Australia, Canadá, Islandia y Nueva Zelanda en este ámbito, la de EE.UU. en materia de derechos de contaminación y sobre las aguas, y las de otros muchos países en otros recursos de propiedad común (OCDE, 1993; Oxley, 1993) sugieren que es más eficiente la gestión pública cuando se apoya en las fuerzas del mercado que cuando éstas se ignoran o se anulan. A este respecto, los expertos de la OCDE (1993) se atreven a lanzar un vaticinio optimista: «(la creación de mercados de derechos), instrumento hoy audaz, probablemente se convierta en la práctica convencional del futuro».

6. Contratación externa

Uno de los MCM con mayor tradición es la *contratación externa* de la producción de bienes o servicios demandados por el gobierno o suministrados bajo provisión pública. La contratación externa supone la desintegración de una o varias de las actividades del proceso público de producción (contratación de personal e *inputs* materiales, productos intermedios, asistencia técnica, organización y gestión de actividades, y prestación directa de servicios al ciudadano), que pasan a realizarse por el sector privado total o parcialmente, bajo diferentes *modalidades* de contratación: contrato de obras, suministros y asistencia técnica, concesión, concierto, arrendamiento, sociedad mixta, franquicia, etcétera. Con la contratación externa se persigue el aprovechamiento de las fuerzas del mercado para reducir costes (por ejemplo, sustituyendo costes fijos por costes variables, u obteniendo los beneficios de la legislación laboral o mercantil), ganar capacidades gerenciales escasas o inexistentes en la burocracia pública, y potenciar la adaptabilidad al cambio tecnológico.

Como hemos señalado en el epígrafe inicial de este apartado, por su naturaleza, los contratos externos tienden a ser *contratos incompletos*. Por consiguiente, las ganancias de eficiencia asociadas a este mecanismo se producirán con mayor claridad en actividades simples —que requieren activos físicos o humanos de escasa especificidad, garantizándose la continuidad del servicio ante cambios de suministrador—, con escaso riesgo de no obtención de resultados, con un elevado número de potenciales oferentes privados y en las que los costes de supervisión y fianza sean bajos. De aquí que los contratos de limpieza de escuelas o ministerios, la recogida de basuras, la retirada de vehículos mal estacionados, los servicios de restaurante y *catering* en hospitales, ministerios y otros centros públicos, por ejemplo, se presten a la contratación externa con mayores garantías que los cuidados médicos intensivos, los servicios y tecnologías de información, las prisiones o la policía (Bowers, 1992; Hart, Shleifer y Vishny, 1997). Sobre la contratación externa en el ámbito de las entidades locales, se comprueba que la mayor cercanía del usuario de los servicios al proveedor público introduce un mecanismo de control añadido, con buenos resultados en términos de eficiencia (Boyne, 1998).

Con todo, incluso en estos casos es posible obtener alguna ventaja de la contratación externa si, salvando siempre la garantía del ejercicio de potestades públicas (cobro de impuestos, imposición de sanciones, aprobación de presupuestos, no enajenabilidad de la propiedad pública, etcétera), se logran asegurar mínimos de calidad y poder de control (*derechos residuales*), se establecen procedimientos claros y rápidos de supervisión, reajuste y resolución de disputas, se evita la descapitalización de los empleados públicos, se facilita la colaboración entre éstos y los adjudicatarios y, finalmente, queda

a salvo el *ethos* del servicio público en la relación directa con los ciudadanos (OCDE, 1993 y 1998b).

La participación privada en la provisión pública de infraestructuras es uno de los ejemplos recientes más interesantes de contratación externa. Las restricciones presupuestarias de los gobiernos son la causa esencial de una tendencia creciente a la sustitución de la inversión pública directa por capital privado en infraestructuras tales como las carreteras estatales, las obras hidráulicas o las nuevas infraestructuras ferroviarias. España se cuenta desde 1997 entre los países que han decidido experimentar esta fórmula (22), siempre compleja, cuya durabilidad depende de su aceptación social y del diseño de garantías que aseguren un reparto apropiado de riesgos entre concesionarios o gestores privados y el sector público (véase Beato y Vives, 1996). Estos riesgos, cuyo efecto viene potenciado por el largo período contractual y por el gran tamaño que es habitual en estos proyectos, incluyen los posibles cambios regulatorios, la expropiación y el impago. La participación privada puede ir desde la mera gestión, sin efecto presupuestario significativo, a la propiedad de los activos, la financiación de las obras, la gestión y el cobro de precios a los usuarios de las infraestructuras —fórmula que ofrece notables márgenes de mejora de eficiencia y de reducción del gasto público—, pasando por la más limitada de financiar y ejecutar la construcción.

7. Competencia pública: mercados internos y simulados

Si la especificidad de los activos es grande o el sector privado no ofrece alternativas satisfactorias, o bien cuando existen restricciones políticas, o resistencia social a la privatización, la gestión pública no puede

apoyarse directamente en las fuerzas competitivas del mercado. Nada impide, sin embargo, la ruptura del monopolio tradicional en la producción de ciertos servicios dentro del sector público. La *competencia pública* es un MCM bajo el cual se trata de emular sistemáticamente las condiciones del mercado en la provisión de servicios producidos por y para el sector público. La competencia pública persigue crear *mercados internos* en los que el financiador público se constituye en un monopsonio de servicios demandados por la Administración, bien directamente (servicios de imprenta y publicaciones, gestión de propiedades inmobiliarias, asesoría jurídica, transportes, contabilidad, consultoría, protección civil o medioambiental, etcétera), o bien a través del ejercicio de los mecanismos de voz y elección por parte de los usuarios finales de los servicios (hospitalarios, sociales y educativos, principalmente).

La creación de un mercado interno descansa en la *separación* entre las funciones de *financiación*, *compra* de servicios y *producción*. Esta desintegración contrapone los intereses de los productores, que deben competir entre sí por los fondos escasos, y el financiador, que demanda calidad y costes bajos. La competencia entre productores revela información sobre la actividad y los costes y reduce la ineficiencia técnica. El adecuado funcionamiento de este MCM exige modificaciones importantes en las prácticas tradicionales. Estas reformas consisten, esencialmente, en la introducción de la contabilidad de costes, el uso de los precios de transferencia, la flexibilización de las políticas de personal y de compras, la remuneración mediante técnicas de competencia por comparación (presupuestación prospectiva y técnicas análogas incorporadas a contratos-programa o a contratos de gestión), el empleo de copagos y bonos para racionalizar la demanda y ampliar la liber-

tad de elección de los usuarios, etcétera. Los contratos-programa del Insalud y de los servicios sanitarios de algunas comunidades autónomas son pasos en esta dirección. En algunos casos, como es el de prestación de servicios sanitarios, puede contribuir señaladamente a la mejora de la gestión la interposición de una organización compradora de servicios entre el financiador público y los usuarios, con funciones de vigilancia y auditoría de calidad y costes (véase Ibern y Murillo, 1995).

El último MCM al que nos referiremos es la *competencia simulada*, que se concreta en la creación de *mercados simulados* en los que los productores públicos y privados compiten entre sí por fondos limitados. Este mecanismo pretende añadir a la competencia pública las ventajas de flexibilidad, capacidad, coste y variedad que puede proporcionar la concertación o, en general, la contratación externa en sus distintas formas. La competencia simulada combina los instrumentos de la competencia pública y la contratación externa, y comparte, por tanto, sus ventajas y sus limitaciones. La provisión de servicios de transporte urbano en Madrid por el Consorcio Regional de Transportes, el aseguramiento de los funcionarios a través de MUFACE (Mutualidad de Funcionarios de la Administración del Estado) o la provisión de servicios sanitarios por el Servei Catalá de la Salut son diseños que se aproximan a este modelo.

La competencia simulada puede ver limitada su aportación positiva a la mejora de la gestión si no se resuelven satisfactoriamente los problemas derivados de la mayor complejidad organizativa, el imperativo de mantener la garantía pública de los derechos de los usuarios (23), y la necesidad de que las restricciones administrativas o las prácticas contables no falseen las condiciones de competencia.

8. La economía política de las reformas de la gestión pública

Al discutir las ventajas y los problemas que presentan los distintos tipos de MCM, debe hacerse referencia explícita a una cuestión fundamental: la *economía política de la reforma de las estructuras de gestión* en el sector público. La mejor alternativa puede ser políticamente inviable. Halonen y Propper (1996, 1999) han estudiado formalmente el siguiente interrogante: ¿Bajo qué condiciones aceptará el poder político recurrir a la competencia y a la delegación de derechos de control en la prestación de servicios públicos? Supongamos que un servicio puede ser prestado de cuatro formas alternativas: 1) producción burocrática tradicional; 2) agencia pública independiente; 3) competencia pública (sólo productores públicos), y 4) competencia simulada (productores privados y, posiblemente, públicos). Las opciones 1 y 2 renuncian a la competencia y se diferencian entre sí en la asignación de los derechos de control (contratación de *inputs*, producción y remuneraciones, esencialmente), que mantienen los responsables políticos en el caso 1 y se transfieren a los gerentes en el caso 2. Ésta es también la diferencia entre las opciones 3 y 4, en las que la competencia —pública o simulada— está presente. La elección específica de forma organizativa por parte del político depende de los beneficios políticos derivados de la provisión pública en relación con los impuestos necesarios y de las pérdidas políticas que pueden seguirse de la delegación.

Cuanto mayores sean los beneficios políticos que obtiene el gobierno de un determinado servicio, más probable es su disposición a introducir *competencia*, como tiende a ocurrir en el caso de dos servicios muy populares: la educación y la sanidad. La competencia aumen-

ta el rendimiento de los gestores y mejora la relación valor-coste del servicio. La *delegación de derechos de control* en los gerentes supone una pérdida de beneficios políticos para el gobierno, debido a que éste cede responsabilidad directa en la gestión, y así es percibido por los ciudadanos. Esta pérdida sólo será aceptable si el aumento de rendimiento de los gerentes es suficientemente grande. Cuando los beneficios políticos son menores, como puede ocurrir en los casos de la gestión de puertos y aeropuertos, las reformas orientadas a la introducción de competencia tienen menos atractivo político, y cuando las ganancias derivadas de la delegación de derechos residuales es escasa o nula, como suele ser el caso de la gestión de los impuestos, las pensiones o el acogimiento de menores conflictivos, la producción burocrática —más o menos descentralizada— es la forma organizativa que mejor encaja dentro de las restricciones políticas, sin perjuicio de la conveniencia de introducir incentivos al desempeño.

También en el ámbito de la economía política se encuentra la disyuntiva *gradualismo-radicalismo* (véase Rodrik, 1996). Las reformas en las estructuras de gestión son, en muchos casos, técnicamente complejas, requieren de un respaldo popular amplio, necesitan inicialmente recursos adicionales (para hacer frente al coste de los incentivos monetarios o a la creación de nuevas instituciones) y deben apoyarse en un cambio cultural de la burocracia liderado políticamente (Crosby, 1996). Estas circunstancias sugieren una estrategia gradual de «radicalismo selectivo»: transformaciones escogidas, de gran alcance, sobre un frente clave reducido (OCDE, 1987; Ortún, 1993). Esta estrategia puede ser compatible con las restricciones políticas usuales —no incentiva la formación de grandes coaliciones de bloqueo y permite la formación paulatina de coaliciones de apoyo— y abarata las

compensaciones que deben ofrecerse a los perdedores con el cambio, al inevitable coste de retrasar la realización de las mejoras de eficiencia buscadas. Una reforma plena, radical e inmediata podría ser, cuando no política y administrativamente inviable, financieramente muy costosa (Dewatripont y Roland, 1992) (24).

IV. COMENTARIOS FINALES

«El adelgazamiento del gobierno como objetivo de política económica carece de sentido (ha escrito Musgrave, 1997). La cuestión es cómo mejorar su rendimiento. En algunos casos, esto permitirá reducciones de gasto. En otros (...) la intervención será más costosa (...). El gobierno debería ofrecer —esto es, garantizar y financiar— los programas necesarios, pero allí donde sea posible la producción y el mantenimiento deberían contratarse externamente con el mejor postor. Ello, sin embargo, requiere supervisión y regulación para asegurar la calidad y el contenido del producto final». No es fácil mejorar esta síntesis de los principios de reforma que a lo largo de estas líneas hemos tratado de sustentar.

Desde un punto de vista normativo, es de suma trascendencia distinguir con claridad lo sustantivo de lo accidental en la relación entre gobiernos y mercados. Lo sustantivo es la existencia de fallos del mercado y de una garantía imperfecta de los derechos de propiedad que, en presencia de grandes desigualdades, reduce el crecimiento económico y el bienestar social. La manera específica de corregir aquellos fallos y estas desigualdades es, en gran medida, un problema de gestión, tan accidental como lo son las formas organizativas. En los años de la posguerra esto se ha venido haciendo mediante una forma peculiar de Estado del bienestar: un Estado del bienestar, gastador de re-

cursos y recaudador de impuestos, que ha acumulado ineficiencia y ha introducido notables distorsiones en la economía. Hoy resulta cada vez más evidente que el gasto directo no es la única «tecnología» al servicio del Estado del bienestar. Una reorientación de la política pública en favor de fórmulas de gestión eficaces que garanticen los objetivos del Estado del bienestar (reducción de la pobreza y acceso a la educación, la salud, la vivienda y el empleo), con un menor gasto y una mayor confianza en las fuerzas del mercado, es lo que las metas de la globalización y el crecimiento sostenido parecen estar demandando. No se trata de otra cosa que de reinventar el Estado del bienestar.

NOTAS

(1) Las producciones públicas son, en su mayor parte, «bienes de experiencia» en la terminología de LAFFONT y TIROLE (1993): bienes o servicios cuyas características de calidad, difícilmente medibles, se manifiestan al consumidor una vez adquiridos, y no antes. Los indicadores objetivos de desempeño —expedientes completados, sentencias dictadas, normas o regulaciones aprobadas, niños escolarizados, altas médicas, etcétera— pueden guardar una relación muy débil y cambiante con la calidad.

(2) Esto ocurre porque los beneficios derivados de un programa actual o futuro se concentran en un grupo reducido, mientras que el coste se diluye entre todos los contribuyentes. Debe notarse, no obstante, que la separación puede explicar tanto la intervención pública como su ausencia (WOLF, 1993). Además, como señala STIGLITZ (1989), la falta de concreción de los objetivos de la redistribución, junto con las preferencias de muchos colectivos por objetivos de equidad más aparente que real, favorecen esta sobredimensión de la función redistributiva del Estado.

(3) Esta divergencia se extiende tanto a *qué* persiguen unos y otros como a *cuándo* deben obtenerse los resultados. En la medida, que los políticos son relevados de su puesto en plazos relativamente cortos, su tasa de descuento temporal es más alta que la de los gestores. Así, el político suele buscar resultados inmediatos y de gran visibilidad para su clientela.

(4) La complejidad del marco institucional en el que tiene lugar la adopción de las decisiones políticas dentro de los sistemas de democracia representativa ha llevado a que algunos trabajos modelicen la relación de agencia bajo la perspectiva de que existen varios principales en la relación (véase MARTIMORT, 1996).

(5) Esto es lo que parece haber ocurrido en algunos servicios públicos tras la reforma gerencialista iniciada en Nueva Zelanda a fines de los años ochenta.

(6) El *Medicare* norteamericano y los hospitales concertados catalanes han utilizado variantes de esta fórmula (CABASÉS y MARTÍN, 1995).

(7) A tenor de la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 6/1985, de 1 de julio), éstos son «(...) ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos».

(8) Estas dificultades no son óbice, sin embargo, para intentar la aplicación de técnicas de análisis de eficiencia como las desarrolladas en el capítulo 5. Así, PEDRAJA y SALINAS (1995) cuantifican la eficiencia técnica con que actúan los tribunales superiores de justicia de la jurisdicción contencioso-administrativa en el año 1991. Se toman dos medidas de *output* —sentencias y asuntos finalizados sin resolución de fondo— y dos *inputs* —personal juzgador y no juzgador—, cuyas combinaciones se estudian empíricamente mediante la técnica de análisis de envolvente de datos (DEA). De las 21 sedes examinadas, sólo 5 (Granada, Málaga, Sevilla, Burgos y La Coruña) son eficientes. La eficiencia media ponderada es del 76,1 por 100, lo que indica que existe un significativo margen de mejora en la actuación de la justicia en esta jurisdicción. La investigación también determina que una prestación eficiente de servicios permitiría reducir la dilación media en la resolución de asuntos de más de 8 meses, menor dilación compatible con un ahorro del 7 por 100 en el personal juzgador. Estos resultados podrían ser de gran utilidad en la asignación de objetivos que realiza para cada órgano y jurisdicción el Consejo General del Poder Judicial.

(9) Las revisiones deben tratar de evitar la ya referido «efecto trinquete» (WEITZMAN, 1980, y FREIXAS, GUESNERIE y TIROLE, 1985), consistente en la elevación de los estándares de desempeño tras una buena actuación. Esta práctica, una vez anticipada por el agente, premiaría el mal comportamiento y castigaría el esfuerzo.

(10) Para comprender la importancia de los costes de transacción como elemento determinante de las potencialidades y limitaciones de la organización pública frente a las de titularidad privada en la gestión de actividades de carácter colectivo, es necesario diferenciar entre la función provisoria de éstas, explicada por la existencia de fallos asignativos en el sistema de mercado, y el papel de productor de las mismas, no exclusivo del sector público. Esta consideración resulta fundamental, ya que el análisis de los costes de transacción de las actuaciones públicas obliga a contemplar tanto aquellos derivados de las tareas de producción como los correspondientes a la función provisoria y/o redistributiva propias del Estado.

(11) Esta condición no resulta estrictamente necesaria, aunque su omisión complica el es-

cenario al situarnos en escenarios de competencias oligopolísticas que determinen de antemano el incumplimiento del resultado.

(12) En todo caso, el resultado requiere de una condición necesaria de verificabilidad de todas las características del proceso productivo, incluidos los aspectos cualitativos del *output*. Sin esta condición, el contrato de adjudicación del derecho de producción no sería óptimo, al quedar abierto al comportamiento estratégico del productor.

(13) Los problemas de eficiencia generados por la dilución del riesgo no tienen por qué operar únicamente a favor del productor privado. Por ejemplo, con incertidumbre, el productor privado, al acudir al mercado de capitales para financiar sus bienes de inversión, podrá pagar un tipo de interés suplementado por una prima de riesgo, lo que encarece su coste de uso del capital, lo que hará que sus costes de producción, *ceteris paribus*, sean más elevados que los que asumiría el sector público si, al producir la actividad, financiase su inversión al tipo de interés de mercado.

(14) Como señalan SAPPINTON y STIGLITZ (1987), no debe pasarse por alto que el sector público cuando ha venido actuando como productor monopolístico, se enfrenta en muchas ocasiones a un problema de información imperfecta al no existir un productor de referencia, lo que sin duda afecta a los correspondientes esquemas de incentivos a incluir en el contrato de delegación.

(15) Véase LAFFONT y TIROLE (1993).

(16) El sector privado no lucrativo, formado por fundaciones y otras asociaciones privadas no lucrativas, de gran peso en el mundo anglosajón, ofrece también ventajas: calidad de servicio, capacidad de generar confianza y de reforzar los códigos morales y la responsabilidad individual, así como disposición para llegar a poblaciones diversas (véase FRIEDMAN, 1984, y OSBORNE y GAEBLER, 1992).

(17) Para ilustrar ambas cuestiones en los casos de la sanidad y la educación, pueden consultarse los trabajos de PINTO y CUADRAS (1992) y CALERO (1996).

(18) En GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ CASAS-NOVAS (1996) puede encontrarse una discusión más detallada sobre el papel de los precios y los ingresos afectados.

(19) La experiencia con distintos tipos de bonos es estudiada por FRIEDMAN (1984) y OCDE (1993).

(20) OSBORNE y GAEBLER (1992) discuten diversos ejemplos. Para el caso español, puede encontrarse alguna evidencia favorable a la incentivación del desempeño en RODRÍGUEZ y otros (1996), en el caso de la atención sanitaria extrahospitalaria, y DE LA FUENTE (1995), en el caso del personal investigador en instituciones públicas.

(21) El llamado «efecto trinquete» (WEITZMAN, 1980) consiste en la elevación de los están-

dares tras una buena actuación. Esta práctica, una vez anticipada por el agente, castiga el esfuerzo presente.

(22) El Título V de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, incluye diversas modificaciones en la legislación que tratan de facilitar la participación privada en la financiación, la construcción y la gestión de infraestructuras hidráulicas, ferroviarias y de carreteras.

(23) Un problema de gran trascendencia que la gestión pública debe tratar de evitar es el llamado «desnatao», o selección por riesgo, que lesiona el derecho de acceso en igualdad de condiciones. Si las aseguradoras privadas, por ejemplo, pueden elegir los mejores riesgos, la libertad de elección quedará limitada y, además, se producirá una transferencia de renta a las cuentas de resultados privadas sin obtenerse necesariamente contrapartida en una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

(24) En general, el gradualismo es preferible como estrategia a los cambios radicales de alcance general cuando la aceptabilidad política de éstos implica grandes compensaciones a los afectados, aunque las reformas parciales puedan ser menos eficientes. DEWATRIPONT y ROLAND (1992) ofrecen un análisis formal de ambas estrategias referidas al caso de la transición de las economías de Europa Central y del Este hacia el modelo de mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E.; J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, y G. LÓPEZ CASASNOVAS (1997), *Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.
- BAKER, G. P. (1992), «Distortion, noise, and incentive provision with imperfect performance measures», *NAS Conference on Devising Incentives to Promote Human Capital*, Irvine, CA, diciembre: 17-18.
- BEATO, P., y A. VIVES (1996), «Private sector participation in infrastructure: Risk, fiscal and efficiency issues in public-private arrangements for the provision of services», *Infrastructure*, 1, nº 3: 3-14.
- BENDOR, et al. (1985), «Bureaucratic expertise versus legislative authority: A model of deception and monitoring in budget», *American Political Science Review*, 79: 1041-60.
- BLACKORBY, C., y R. RUSSELL (1995), «Proportional budgeting and decentralization», *Econometrica*, 63 (2): 431-439.
- BOWERS, P.H. (1992), «Regulation and public sector management», en C. Duncan (ed.), *The Evolution of Public Management. Concepts and Techniques for the 1990s*, Macmillan, Londres: 23-48.
- BOYNE, G. A. (1998), «Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in u.s. local government», *Public Administration Review*, 58 (6): 474-484.
- BRETÓN, A., y WINTROBE, R. (1982), *The Logic of Bureaucratic Control*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BURGESS, S., y P. METCALFE (2000), «The use of incentives schemes in the public and private sectors: Evidence from British establishments», *CMPO Working Paper Series*, 00/15.
- CABASÉS, J., y MARTÍN, J. (1995), «Contratos de servicios en el sistema sanitario», en *XV Jornadas de Economía de la Salud, Instrumentos para la gestión en sanidad*, Valencia, Asociación Española de la Salud: 125-166.
- CALERO, J. (1996), *Financiación de la educación superior en España: Sus implicaciones en el terreno de la equidad*, Fundación BBV (Documenta), Bilbao.
- CARLSEN, F. (1991), «Public sector efficiency. A game-theoretic analysis», *Ph. Dissertation*, Bergen-Sandviken, Norwegian School of Economics and Business Administration.
- CAVE, M. (2001), «Voucher programmes and their role in distributing public services», *The OECD Journal on Budgeting*, 1 (1): 59-88.
- CROSBY, B. (1996), «Policy implementation: The organizational change», *World Development*, 24: 1403-1415.
- DE LA FUENTE, A. (1995), «Incentives and researcher productivity in Spanish public institutions», *Investigaciones Económicas*, XIX, 2: 291-300.
- DEWATRIPONT, M., y G. ROLAND (1992), «The virtues of gradualism and legitimacy in the transition to a market economy», *Economic Journal*, 102: 291-300.
- DEWATRIPONT, M.; I. JEWIT, y J. TIROLE (1999a), «The economics of career concerns. Part. I: Comparing information structures», *Review of Economic Studies*, 66 (1): 183-198.
- (1999b), «The economics of career concerns. Part. II: Application to missions and accountability of government agencies», *Review of Economic Studies*, 66 (1): 199-217.
- DIXIT, A. (1997), «Power of incentives in public versus private organizations», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 87 (2): 378-382.
- (2002), «Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review», *Journal of Human Resources*, 37 (4): 696-727.
- DUNCAN, C. (1992), «Remuneration and motivation», en C. Duncan (ed.), *The Evolution of Public Management. Concepts and Techniques for the 1990s*, Macmillan, Londres: 205-238.
- FAGART, M. C., y B. SINCLAIR-DESAGNÉ (2001), «Auditing policies and information systems in a principal-agent model», *Working Paper*, 18, CIRANO, Montreal.
- FREIXAS, X.; GUESNERIE, R., y TIROLE, J. (1985), «Planning under incomplete information and the ratchet effect», *Review of Economic Studies*, 52: 173-92.
- FRIEDMAN, L. (1984), *Microeconomic Policy Analysis*, McGraw-Hill, Nueva York.
- GIBBONS, R. (1997), «Incentives and careers in organizations», en D. M. KREPS y K. F. FALLIS (eds.), *Advances in Economics and Econometrics*, vol. II. Cambridge, UK: Cambridge University Press: 1-37.
- GLAESER, E. L., y A. SHLEIFER (1998), «Not-for-profit entrepreneurs», *Working Paper*, n.º 6810, National Bureau of Economic Research.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1994), «Gasto social y crecimiento económico en el Estado de bienestar», *Hacienda Pública Española*, Monografías nº 2 (XXV Aniversario): *El sector público español: Una panorámica actual*: 135-153.
- (1995), «Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?», *Economistas*, 63: 32-43.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y G. LÓPEZ CASASNOVAS (1996), «El gasto público: Problemas actuales y perspectivas», *Asociación Española de Economía Pública (AEP)/FIES, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 69: 2-38.
- GOTTSCHALK, P., y T. M. SMEEDING (2000), «Empirical evidence on income inequality in industrialized countries», en A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Nueva York: Elsevier-North Holland Publishers: 263-308.
- HALONEN, M., y C. PROPPER (1996), «Competition and decentralization in government bureaucracies», *Fifth European Workshop on Econometrics and Health Economics*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, septiembre, mimeo.
- (1999), «The organisation of government bureaucracies: The choice between competition and single agency», *Working Paper*, 99/010, Leverhulme Centre for Market and Public Organization, University of Bristol.
- HART, O.; A. SHLEIFER, y R. VISHNY (1997), «The proper scope of government: Theory and application to prisons», *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1127-1161.
- HIRSCHMAN, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- IBERN, P., y C. MURILLO (1995), «La gestión de la empresa sanitaria en el sector público: Características singulares y contratos relacionales», en *V Congreso Nacional de Economía, Economía y Gestión de las Administraciones Públicas*, Las Palmas: 171-182.
- KIM, S. K. (1995), «Efficiency of an information system in an agency model», *Econometrica*, 63: 89-102.
- LAFFONT, J. J., y D. MARTIMORT (2000), «Mechanism design with collusion and correlation», *Econometrica*, 68 (2): 309-342.

LAFFONT, J., y TIROLE J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Mass., MIT Press.

LAZEAR, E., y S. ROSEN (1981), «Rank-order tournaments as optimum labor contracts», *Journal of Political Economy*, 89: 841-864.

MARTIMORT, D. (1996), «Tue multiprincipal nature of government», *European Economic Review*, 40: 673-685.

MARX, L., y G. McDONALD (1999), «Adverse specialization», NAS Conference on *Devising Incentives to Promote Human Capital*, Irvine, CA, diciembre: 17-18.

MEGGINSON, W., y J. NETTER (2001), «From State to Market: A survey of empirical studies on privatization», *Journal of Economic Literature*, 39: 321-389.

MILGROM, P., y ROBERTS, J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood-Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.

MUSGRAVE, R. (1997), «Reconsidering the fiscal role of government», *American Economic Review*, 87: 156-159.

NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.

OCDE (1987), *Administration as Service, the Public as Client*, París.

— (1993), *Managing with Market-Type Mechanisms*, Public Management Studies, París.

— (1998a), *Economic Outlook*, París, diciembre.

— (1998b), «Contracting out government services: Best practice guidelines and case studies», *Public Management Occasional Paper* n.º 20, París: Public Management Service-OECD.

— (2002a), «Models of public budgeting and accounting reform», *The OECD Journal on Budgeting*, 2, Suplemento 1: 1-266.

— (2002b), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, París-OCDE, Public Management Service.

— (2002c), «Overview of results-focused management and budgeting in OECD member countries», *Document PUMA/SBO (2002)1*, París-Public Management Service OECD.

ONRUBIA, J. (1999), «La organización eficiente del sector público: un estudio desde la Economía de la Información y una aplicación para el caso español», tesis doctoral, Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, Universidad Complutense de Madrid, no publicada.

ORTÚN, V. (1993), «Gestión pública», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública, *Documentos de Trabajo*.

OSBORNE, D., y T. GAEBLER (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.

OXLEY, H. (1993), «El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90», Fundación BBV, Programa de Estudios sobre Economía Pública, *Documentos de Trabajo*, abril.

PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (1995), «Análisis de la eficiencia de la tutela judicial: aplicación del análisis envolvente de datos (DEA) a la jurisdicción contencioso-administrativa», Fundación BBV, Programa de Estudios sobre Economía Pública, *Documentos de Trabajo*, diciembre.

PINTO, J.L., y J. CUADRAS (1992), *Economía de los gastos sociales*, Colección Blanca, 36, Universidad de Murcia.

ROBERTS, A. (1997), «Performance-based organizations: Assessing the Gore Plan», *Public Administration Review*, 57 (6): 465-478.

RODRÍGUEZ, M.; D. RODRÍGUEZ, e I. ABÁSULO (1996), «Los sistemas mixtos de retribución como alternativa al pago por salario y su repercusión sobre la eficiencia del sistema sanitario», FEDEA, *Documento de Trabajo*, 96-04.

RODRIG, D. (1996), «Understanding economic policy reform», *Journal of Economic Literature*, 34: 9-41.

ROSE-ACKERMAN, S. (1986), «Reforming public bureaucracy through economic incentives?», *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2: 131-161.

ROSEN, S., y B. A. WEINBERG (1999), «Incentives, efficiency, and government provision of public services», en B. Pleskovic y J. E. Stiglitz (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC, World Bank: 139-166.

SAPPINGTON, D.M., y J. E. STIGLITZ (1987), «Privatization, information and incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4): 567-582.

SAVAS, E. (1987), *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, Nueva Jersey.

SHAPIRO, C., y J. E. STIGLITZ (1984), «Equilibrium unemployment as a discipline device», *American Economic Review*, 74 (3): 433-444.

SHLEIFER, A. (1985), «A theory of yardstick competition», *Rand Journal of Economics*, 16: 319-27.

SOBEL, J. (1999), «A reexamination of yardstick competition», *Journal of Economics and Management Strategy*, 8: 33-60.

STIGLITZ, J. (1989), *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.

TANGERAS, T. P. (2002), «Collusion-proof yardstick competition», *Journal of Public Economics*, 83: 231-254.

THOMPSON, J. R. (1999), «Devising administrative reform that works: The example of the reinvention lab program», *Public Administration Review*, 59 (4): 283-292.

TIROLE, J. (1994), «The internal organization of government», *Oxford Economic Papers*, 46: 1-29.

WEITZMAN, M. (1980), «The ratchet principle and performance incentives», *Bell Journal of Economics*, 11: 302-308.

WILDEBOER-SCHUT; J. M., J. C. VROOMAN, y P. T. de BEER (2001), *On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states*, La Haya, Social and Cultural Planning Office.

WOLF, CH. (1993), *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, versión castellana editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.