

«Crecimiento económico y modernización institucional del Sector Público (*)»

En este trabajo se analizan los elementos de conexión entre el funcionamiento del Sector Público español y su impacto sobre el proceso de crecimiento económico. Después de repasar los factores institucionales —especialmente el peso y organización de la Administración Pública— que inciden sobre el crecimiento, el artículo estudia los problemas actuales del Sector Público español para controlar de forma efectiva el déficit público, describiendo en la parte final el proceso de modernización necesario para corregir los problemas citados.

Lan honetan, Espainiako Sektore Publikoak duen funtzionamenduaren eta funtzionamendu horrek ekonomiaren hazkundeko prozesuan duen eraginaren arteko lotarriak aztertzen dira. Eta hazkundearen gain eragiten duten. Erakunde mailako faktoreak —eta batez ere Administrazio Publikoaren pisua eta antolamendua— errepasatu ondoren, Espainiako Sektore Publikoak defizit publikoa modu eraginkor batean kontrolatzeko gaur egun dituen arazoak aztertzen ditu artikulua, gero bere azken partean arazo horiek zuzentzeko eman behar den modernizazio-prozesua deskribatzeko.

The paper analyses those elements which arise from the interaction between the Spanish Public Sector performance and its impact on the increase of economic activity. Following a review of the institutional factor influencing economic growth —particularly concentrating on the relevance of the Public Administration's role and on its organisation—, this article then goes on to the problems presently experienced by the Spanish Public Sector in order to effectively control public deficit. Finally, there is a description of the modernisation process which is needed in order to solve the problems mentioned above.

(*) Este artículo recoge un conjunto de ideas elaboradas a partir de los trabajos realizados en el Instituto de Estudios Fiscales sobre modernización administrativa, en el marco del Libro Blanco sobre Gestión Económico-financiera de la Administración Pública. Por ello, algunas de ellas son producto de un trabajo colectivo en el que han participado otras personas además de los autores. En particular quisiéramos hacer explícito nuestro reconocimiento a A. Martín Acebes, C. Molinas, J. Onrubia y T. Zabalza. En todo caso, los autores son los únicos responsables de los errores e imprecisiones que puedan contenerse en el mismo.

- 1. Introducción.**
- 2. Crecimiento económico y entorno institucional.**
- 3. Coordinación, credibilidad y evaluación en la política presupuestaria en España.**
- 4. Una estrategia de cambio institucional para una política económica de crecimiento.**
- 5. Conclusiones.**
- Bibliografía.**

Palabras clave: Crecimiento económico, modernización del sector público, control del déficit público.
Nº de clasificación JEL: H10, H70, H72, H83

1. INTRODUCCIÓN

Las propuestas más recientes de política económica para España (1) destacan la necesidad de disminuir el déficit público, reorientar el gasto hacia la formación de capital social y aumentar los niveles de cumplimiento tributario en lo que se refiere a la política fiscal. Sin embargo, alcanzar unos objetivos tan sencillos de formular como estos, supone superar dificultades institucionales que a menudo pueden hacer de los mismos meras declaraciones reiterativas e inalcanzables. El presente artículo constituye una reflexión sobre la necesidad de introducir cambios institucionales en la Administración

(1) Véase por ejemplo Beato (1993), de la Dehesa (1993), Segura (1992), Viñals (1992) y Zabalza (1991).

Pública para aumentar la efectividad de una política de sostenimiento y estabilización del crecimiento económico.

Uno de los problemas que presenta la evolución de las tasas de crecimiento en España es su elevada volatilidad. Las tasas de crecimiento del PIB durante los últimos años de la década de los ochenta alcanzaron valores superiores a la mayoría de los países de la OCDE. En 1987 la tasa de crecimiento fue la más elevada entre los socios comunitarios y en 1988 la segunda, después de Irlanda (2). En momentos de recesión o estancamiento económico, por el contrario, España presenta diferenciales negativos sustanciales en el ritmo de crecimiento. Por citar períodos cercanos de tiempo, las crisis económicas de los

(2) OCDE (1992).

años setenta tuvieron un impacto especialmente intenso en nuestro país (3).

Un segundo problema de nuestras tasas de crecimiento se refiere a su diferencia de nivel medio con respecto a las del resto de países desarrollados. A lo largo del último siglo y medio, las tasas de crecimiento económico en España han sido relativamente bajas si las comparamos con otros países de nuestro entorno (4). Según Prados (1993), sólo el Reino Unido tenía una tasa media de crecimiento del PIB per cápita inferior a España en el período 1850-1990, sobre una muestra de 16 países europeos.

¿Cuáles son las implicaciones institucionales para la Administración Pública española de desarrollar una estrategia tendente a mantener el ritmo de inversión y contención del déficit que la política presupuestaria y fiscal necesita para corregir los problemas de crecimiento mencionados, en particular su variabilidad y su bajo nivel medio?

En este trabajo se presentan diversos argumentos en defensa de una estrategia específica para el Sector Público, entendido como un agente con capacidad para actuar sobre los objetivos de crecimiento y estabilidad de la economía de mercado. Esta estrategia se despliega en una doble vertiente: (i) el empleo de opciones que permitan, directa e indirectamente, incrementar la capacidad productiva tanto de las empresas españolas como de la Administración; (ii) el cambio institucional y cultural de la Administración para facilitar la implantación de una política fiscal adecuada. Para analizar el alcance, contenido y justificación de esta estrategia de modernización institucional, en el

siguiente apartado se ofrece un conjunto de ideas sobre el impacto que ejercen las instituciones, en particular la Administración Pública, sobre el crecimiento económico. La disminución de los costes de transacción en el conjunto de los mercados, de los costes derivados de la aplicación de las políticas fiscales, y el efecto de las inversiones en capital humano son las vías utilizadas para analizar la relación entre desarrollo institucional y crecimiento económico.

El tercer apartado destaca los problemas actuales de nuestra Administración Pública para hacer factible una política de control del déficit público y que reclaman como solución un proceso de modernización administrativa que introduzca mayores dosis de flexibilidad en la gestión y de rigidez en el control agregado del gasto. Las dificultades de coordinar las decisiones de los gestores con los objetivos macroeconómicos de gasto debido a unos incentivos actuales deficientes, la pérdida de credibilidad de los objetivos y resultados de la política presupuestaria y la insuficiencia de los procesos de evaluación de políticas públicas constituyen, a nuestro juicio, estos problemas.

El apartado cuarto contiene una descripción del proceso de modernización institucional necesario para facilitar el crecimiento estable de nuestra economía y evitar los problemas mencionados. Un último apartado, el quinto, recoge las principales conclusiones de este análisis.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ENTORNO INSTITUCIONAL

En el ámbito de la teoría económica han surgido, recientemente, una serie de líneas de investigación que coinciden en subrayar el efecto que tienen diferentes

(3) D.G. Planificación (1992).

(4) Comín (1993).

estructuras o sistemas institucionales sobre el ritmo de crecimiento económico a medio y largo plazo. De acuerdo con esta perspectiva, el sistema de instituciones, esto es, el conjunto de normas formales e informales y de estructuras organizativas existentes, opera como un conjunto de reglas de juego que modifica el comportamiento de los agentes individuales. Y, en esta calidad de parámetros que crean incentivos, imponen obligaciones o establecen prohibiciones, las instituciones afectan a la capacidad de cooperación social y de intercambio económico entre los agentes económicos y sociales, y, por tanto, al ritmo de crecimiento de la actividad económica (5).

Aunque esta nueva literatura sobre la interacción entre entorno institucional y

(5) En una acepción restringida, las instituciones son aquellas «reglas, de creación humana, que conforman la interacción humana» y, por tanto, incluyen «tanto prohibiciones como, en ciertos casos, las condiciones bajo las cuales los individuos pueden llevar a cabo ciertas acciones». North (1990). De acuerdo con esta definición, las instituciones operan como parámetros, bajo los cuales, los agentes racionales hacen máxima su utilidad.

Sin embargo, es conveniente recordar que una larga tradición en la literatura sociológica insiste en definir las instituciones o normas de manera más amplia, como las «rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las que se construye la actividad política» y para la que, por tanto, «la acción frecuentemente se basa más en identificar el comportamiento apropiado desde un punto de vista normativo que en calcular el beneficio que se espera obtener de alternativas de acción diferentes». March y Olsen (1989).

En este artículo empezamos empleando algunos argumentos fundados en el primer enfoque, al objeto de iluminar el grado en que la estructura institucional de la sociedad afecta a su nivel de desarrollo económico. Sin embargo, en las secciones en que se presenta el modelo de la Administración Pública como una Administración prestadora de servicios, los cambios institucionales que propugnamos deben de entenderse a la luz de la segunda definición de instituciones anteriormente citada. Al ser esta definición más amplia, realista y rica en matices conceptuales, permite entender la estrategia de cambio que se propugna como una transformación no solamente de ciertos parámetros o normas de las organizaciones que componen la Administración Pública sino del conjunto de actitudes, roles, imágenes y actividades de los funcionarios públicos.

actividad económica se refiere al conjunto de instituciones existentes en todos los ámbitos de la vida colectiva, no cabe duda de que tiene implicaciones importantes sobre la estrategia que deben seguir el Sector Público y los agentes económicos, para sostener y dinamizar el proceso de crecimiento económico. Efectivamente, esta perspectiva de corte institucional subraya el papel relevante del Estado en el proceso económico en tres dimensiones:

1. En primer lugar, al mostrar cómo la naturaleza de las normas, organizaciones y procedimientos que componen la Administración Pública afecta a los costes de transacción (y de producción) de los agentes individuales y, por tanto, determina parcialmente el volumen final del valor social o bienestar colectivo neto derivado de la actividad económica.
2. En segundo lugar, al señalar que, dadas ciertas condiciones, tales como la existencia generalizada de expectativas racionales entre los agentes económicos o el predominio de economías abiertas, el Estado optimiza el ritmo de crecimiento económico si se atiene a un conjunto de políticas macroeconómicas de carácter estable y creíble —que permiten disminuir los costes de coordinación de las decisiones individuales.
3. Por último, al subrayar el papel estratégico que el Estado puede cumplir en la provisión de ciertos bienes y servicios, imprescindibles para maximizar el ritmo de crecimiento económico y que, sin embargo, los agentes privados posiblemente producen a un nivel subóptimo, como ocurre con el capital social o colectivo.

2.1. Instituciones y actividad económica

En el modelo propio de la teoría neoclásica tradicional, en el que los costes de transacción son inexistentes y los actores operan en un régimen de información completa, los agentes económicos maximizan sus decisiones en mercados perfectamente competitivos y se obtiene una solución de equilibrio plenamente eficiente desde un punto de vista colectivo —tal y como Arrow y Debreu muestran en sus modelos de equilibrio general—. El bienestar colectivo, derivado del proceso de intercambio, se expande en último término mediante una especialización y división internacional del trabajo crecientes. El aumento sostenido del tamaño de los mercados hace posible esta especialización, y con ella un aumento generalizado de la productividad, y la multiplicación del número de intercambios, que constituyen soluciones eficientes para las partes implicadas. En definitiva, cuando los costes de producción se reducen, el intercambio y el comercio se multiplican, y el crecimiento económico se acelera.

Este modelo teórico se ve sustancialmente modificado, sin embargo, cuando se reconoce la existencia de costes de transacción (6). En la medida en que el acto de intercambio en sí mismo conlleva costes, más allá de los de producción entendidos en un sentido estricto, ya no es posible sostener el modelo neoclásico tradicional, carente de fricciones de todo tipo, puesto que los beneficios netos del intercambio vienen ahora determinados por «los beneficios brutos, esto es, los beneficios estándar de la teoría neoclásica y de los modelos de comercio internacional, menos los costes

que conlleva cuantificar y controlar el cumplimiento del acuerdo y menos las pérdidas que se derivan del hecho de que el control del cumplimiento del contrato no pueda ser perfecto» (7).

Los costes de transacción incluyen los de información y cuantificación de los atributos materiales y legales de los bienes y servicios a intercambiar, los costes derivados de controlar y asegurar el cumplimiento del contrato y, finalmente, la tasa de descuento que aplican las partes implicadas como resultado de la incertidumbre existente sobre el grado de imperfección en la medición de los bienes intercambiados y en la ejecución adecuada del contrato (8). Los costes de transacción que comporta un proceso de intercambio implican la suma de todos los costes derivados de decidir, planificar, organizar y negociar un contrato cualquiera. Por tanto, incluyen acciones tales como el proceso de búsqueda y selección de los bienes a intercambiar, la selección de compradores y vendedores, la recogida, lo más extensa y precisa posible, de información sobre la calidad y atributos de los bienes a intercambiar (momento en el que es frecuente la existencia de situaciones de asimetría informativa), el conocimiento de las condiciones financieras y legales que caracterizan a los bienes intercambiados, así como las normas fiscales y legales que deben cumplirse para asegurar la validez del contrato. Asimismo, los costes de transacción incluyen los procedentes de modificar planes, renegociar los términos de los contratos, resolver disputas a medida que las circunstancias lo requieran, y, evidentemente, asegurar que las partes cumplan lo acordado. Finalmente, deben considerarse como costes de transacción las pérdidas

(7) North (1990).

(8) North (1990).

(6) Coase (1937) y (1960).

derivadas de decisiones, planes o acuerdos ineficientes, de la incapacidad de adecuarse a nuevas circunstancias y del cumplimiento imperfecto de los acuerdos.

En un modelo que incluye la existencia de costes de transacción, estos, conjuntamente con los costes de producción (determinados por la combinación específica de los factores productivos) determinan el nivel global de intercambio. Si los costes de transacción son elevados, como ocurre por ejemplo cuando las partes son incapaces de conocer la calidad real del bien a intercambiar o juzgan imposible el cumplimiento del contrato, la actividad de intercambio se verá seriamente reducida y, en términos generales, el ritmo de crecimiento económico será subóptimo. Por el contrario, en la medida en que disminuyen los costes de transacción, al reducirse el grado de incertidumbre en torno al cumplimiento de los contratos estipulados y al aumentar el grado de información entre las partes sobre la calidad material y la naturaleza legal de bienes y servicios, se facilita la coordinación entre agentes económicos y la economía adopta un ritmo de crecimiento más estable y elevado a largo plazo.

En otras palabras, y visto desde una perspectiva dinámica, tanto en el modelo neoclásico puro como en el modelo que incorpora costes de transacción, el grado de desarrollo económico depende del grado de complejidad de los procesos de intercambio que se dan en una economía. Sin embargo, una teoría del intercambio que incluye costes de transacción permite observar que cuanto mayor es el grado de especialización y de división del trabajo, más complejos y elaborados han de ser los contratos y operaciones de intercambio que tienen lugar en dicha economía. Necesariamente, en la medida

en que el proceso económico ya no se funda en meros trueques sino en largas cadenas de intercambio, los costes de transacción adquieren un papel más relevante; potencialmente son mucho más elevados (9). Los costes de transacción aparecen, en definitiva, como un obstáculo creciente a la dinamización de una economía moderna. Por tanto, sólo en la medida en que aquéllos se puedan reducir eficazmente, es posible esperar una evolución sostenida hacia formas más sofisticadas de intercambio y, en definitiva, hacia mayores niveles de desarrollo económico.

Los costes de transacción vienen fundamentalmente determinados por la estructura institucional en la que actúan los agentes individuales. El conjunto de reglas legales, de normas informales de comportamiento o incluso de pautas culturales generalizadas existentes constituyen la estructura subyacente en la que tiene lugar el proceso de intercambio. Esta estructura institucional subyacente determina, conjuntamente con la tecnología empleada, los costes de transacción y de transformación, y, por tanto, el grado en que los mercados son eficientes en la asignación de recursos (10).

(9) Tras medir los costes de transacción que se dan en la economía norteamericana (a través de actividades tales como banca, seguros, intermediación, etc.), Wallis y North (1986) concluyen que más del 45 por ciento de la renta nacional se dedica a procesos de transacción e intermediación actualmente, - y destacan que este porcentaje ha aumentado desde la cifra de un 25 por ciento hace un siglo.

(10) El análisis del impacto de los costes de transacción en el proceso económico incluye enfoques diversos. La escuela más conocida, encabezada por Williamson (1985) examina las organizaciones como las soluciones más eficientes en un entorno competitivo.

La escuela de la Washington University, que tiene su máximo exponente en Douglass C. North, como antes se apuntaba, emplea el concepto de instituciones en un sentido más restrictivo, como normas o reglas de juego, de las que excluye la noción de organizaciones. Las diferencias más fundamentales estriban, sin embargo, en que, en primer término, North examina la estructura

Este entramado institucional, que es el resultado contingente de procesos históricos políticos, sociales y económicos, depende sustancialmente del sistema de normas y pautas culturales imperantes en la esfera social —tales como la existencia de sistemas normativos o de creencias que favorecen la cooperación entre individuos, el grado de confianza entre éstos o una ética de trabajo determinada, el predominio de instituciones que canalizan proceso de intermediación, proveen información, etc. (11). Igualmente, la estructura operativa de las instituciones públicas, y de la Administración Pública en particular, y el tipo de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, afectan de manera notable a los costes de transacción en una economía moderna.

Los mecanismos institucionales públicos que modifican los costes de transacción, y, por tanto afectan al valor social o bienestar colectivo neto, y al ritmo de crecimiento son de órdenes diferentes: (12)

Institucional subyacente al proceso económico, —un fenómeno que Williamson toma como algo dado—; en segundo lugar, North intenta explicar cómo las variaciones de aquella modifican el grado de imperfección en el cumplimiento de los contratos, —mientras que para Williamson son precisamente las soluciones contractuales las que surgen para resolver un entorno de oportunismo que ninguna institución externa puede en último término reducir—; y, por último, para North (en particular en sus últimas obras) las instituciones son el resultado de procesos históricos eminentemente políticos, y por tanto ineficientes en múltiples ocasiones, mientras que para Williamson las instituciones son fenómenos esencialmente eficientes.

Este artículo emplea básicamente los conceptos de North, y los desarrolla y amplía para el supuesto particular de las instituciones de la Administración Pública.

(11) Putnam (1992) ofrece, en particular en los capítulos 5 y 6 un primer análisis del carácter diferenciado de las pautas sociales de comportamiento colectivo en distintas áreas de Italia, y de cómo estas afectan a la capacidad de cooperación social y probablemente a la capacidad de crecimiento económico en cada región.

(12) North y Thomas (1973) y North (1990) discuten de forma genérica el impacto que la estructura del Estado y la naturaleza de sus relaciones con la sociedad tuvieron sobre el proceso de crecimiento económico en la Europa moderna,

1. En primer término, los costes de transacción en el proceso económico vienen determinados por la naturaleza de la normativa legal, que, en la medida en que es estable y específica con claridad los derechos de propiedad de las partes contratantes y el régimen jurídico de los bienes y servicios intercambiados y de los procedimientos de contratación, coadyuva a mejorar la coordinación eficiente de los agentes económicos.
2. El papel del Estado se extiende, sin embargo, más allá de la mera determinación del sistema jurídico privado. Al detentar los medios fundamentales para asegurar el cumplimiento de los contratos estipulados entre las partes y para resarcir a las partes dañadas por el incumplimiento de aquéllos, cualquier sistema que mejora la eficacia en la creación de seguridad y orden público y en la administración de justicia, puede contribuir a reducir la incertidumbre sobre la ejecución futura de los contratos que se suscriban, reduce los medios de carácter privado (tales como los procedimientos de arbitraje) que los agentes privados emplean para reducir daños futuros, y, en general, reduce los costes de transacción en el mercado.
3. La Administración Pública afecta de forma fundamental a los costes de transacción en su calidad de agente regulador del proceso económico. Por una parte, la multiplicidad de

- a la luz de la evolución divergente de las economías británica y española desde el siglo XVI. A continuación desarrollamos este argumento con mayor detalle, con el objeto de iluminar las posibles formas en que el Estado contemporáneo aumenta o disminuye los costes de transacción y, en definitiva, afecta al proceso de crecimiento económico.

regulaciones públicas existentes, tales como permisos industriales, ordenanzas sanitarias y laborales, planes urbanísticos o medidas de protección del medio ambiente, pueden llegar a ejercer un papel central en la creación de seguridad jurídica y en un incremento del bienestar colectivo. Por otra parte, y dependiendo de los medios que se empleen en el ejercicio de sus funciones reguladoras, el Estado puede llegar a imponer sobre la actividad económica importantes costes: piénsese en los costes (monetario, en incertidumbre, etc.) añadidos que, por ejemplo, suponen las tramitaciones y procedimientos complejos y prolongados en el tiempo, o las modificaciones inesperadas en la normativa legal, etc., sobre los agentes económicos. Una Administración ineficiente constituye claramente un coste directo en la producción de servicios y bienes públicos, pero impone, a su vez, costes de transacción elevados en los mercados de bienes privados.

4. Al participar en el proceso económico como proveedor directo de bienes y servicios, tales como la construcción de infraestructuras, el suministro de salud pública, la oferta de escolarización o el mantenimiento de sistemas de comunicación postal o telefónica, el mayor o menor grado de eficiencia del Estado (entendida en un sentido amplio que incluye coste y calidad) igualmente afecta a los costes de transacción en la economía en general.
5. Por último, conviene destacar la dimensión redistributiva de los costes de transacción que el Estado puede llegar a imponer sobre los

agentes sociales y económicos. En la medida en que la utilización de ciertos servicios o el cumplimiento de ciertas obligaciones son excesivamente complejos o poco conocidos (por ejemplo, el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la solicitud de becas o de determinados subsidios, exenciones, información, etc.), los costes se distribuyen desigualmente en la sociedad y, en general, repercuten desfavorablemente sobre sus sectores menos capacitados. En este supuesto, el objetivo de un crecimiento económico generalizado y equitativo se ve seriamente entorpecido o retrasado.

En conclusión, los costes de transacción determinan, conjuntamente con los de producción, el ritmo de crecimiento económico de una economía moderna. Aquéllos se derivan, a su vez, del conjunto de normas sociales, los sistemas organizativos privados y, en lo que constituye el eje de este artículo, las instituciones públicas predominantes en cada momento. No cabe duda alguna de que un diseño institucional y organizativo adecuado de la Administración Pública constituye un elemento imprescindible a la hora de trazar una estrategia dirigida a sostener y dinamizar el ritmo de crecimiento económico.

2.2. Estabilidad macroeconómica

El examen de las posibilidades que se ofrecen en la gestión de las políticas macroeconómicas del Estado en apoyo a los procesos de crecimiento sostenido y estable nos ayudará a precisar el carácter de una estrategia de funcionamiento del Sector Público apropiada a las necesidades actuales de la economía española.

La concepción tradicional de la política económica se ha apoyado en la denominada síntesis teórica neoclásica-keynesiana que, construida en torno a la idea central de existencia de mercados asimétricos que se ajustan lentamente, preconiza la bondad de ciertas formas de intervención pública para situar a la economía en su posición de equilibrio óptimo. De acuerdo con este enfoque, el mercado de trabajo se caracteriza por un sistema de salarios nominales, inflexibles a la baja, que presentan resistencias a caer para ajustarse a la reducción de la demanda. En el ámbito del mercado financiero, y frente a la teoría neoclásica para la que el tipo de interés asegura la igualdad entre inversión y ahorro en una situación en la que no existe paro involuntario, el modelo keynesiano sostiene que el nivel de inversión depende del tipo de interés y de las expectativas de beneficios futuros, y el ahorro del nivel real de empleo. En consecuencia, es posible, y aconsejable, incidir de forma real sobre el nivel de actividad y de empleo de la economía mediante una política sobre la demanda —a través de instrumentos fiscales y monetarios—. Este modelo de intervención económica se complementa con la elaboración, por parte de Mundell y Fleming, de un conjunto de posibles alternativas para gestionar la demanda interna en el marco de una economía abierta e internacional. De forma estilizada, según dicho modelo es posible afectar al nivel de actividad de la economía doméstica mediante la manipulación de los tipos de interés en una situación en que la movilidad de capitales es nula o mediante el tipo de cambio exterior si existe movilidad de capitales.

La síntesis neoclásica-keynesiana, que había recibido una cierta confirmación

empírica en la curva de Phillips y que había constituido el paradigma dominante en la gestión económica en las democracias de la postguerra (13), entra en crisis a partir de la década de los setenta, tanto por razones teóricas como empíricas. Desde un punto de vista teórico, el análisis crítico del modelo keynesiano desvela inconsistencias en sus fundamentos microeconómicos (14), y da lugar a la elaboración de un modelo en el que los agentes económicos, bien a corto plazo o inmediatamente, son capaces de ajustarse a la política económica del gobierno (15). En la medida en que los actores económicos son agentes racionales capaces de ajustar sus expectativas a las decisiones del gobierno, la posibilidad de afectar a las variaciones reales de la economía de forma estable, tal y como predice el modelo keynesiano, desaparece. La preocupación central de las autoridades públicas se dirige entonces a desarrollar una política económica estable y creíble que reduzca los costes e incertidumbres en el proceso de coordinación de los agentes económicos. De manera similar, la síntesis neoclásica-keynesiana entra en crisis desde un punto de vista empírico. La curva de Phillips se desvanece, cuando menos a largo plazo. La experiencia generalizada de paro e inflación en los setenta desafía las recetas tradicionales de gestión contracíclica y empuja a los gobiernos occidentales a adoptar políticas antiinflacionistas y de estabilización (16). Por último y desde el punto de vista de la gestión macroeconómica, en un mundo

(13) Para un análisis histórico de la extensión y predominio del modelo keynesiano de gestión económica, véase Hall (1989).

(14) Friedman (1968).

(15) Lucas (1972), Sargent y Wallace (1976); para una presentación reciente, Hoover (1988).

(16) Bruno y Sachs (1985).

estrechamente interdependiente una política contracíclica aislada de un proceso de coordinación internacional experimenta crecientes dificultades para expandir la demanda doméstica sin poner en peligro los equilibrios fundamentales de la economía (17).

Como consecuencia de esta evolución, tanto en el ámbito de las ideas como en el campo de la experiencia política práctica, que acabamos de trazar brevemente, la política macroeconómica que se exige del Estado actualmente para optimizar el ritmo de crecimiento económico debe desenvolverse de acuerdo con las siguientes premisas y objetivos:

1. Debe desarrollarse una política económica estable y creíble, a fin de evitar los costes de incertidumbre y de transacción que la manipulación de los instrumentos monetarios y fiscales puede imponer sobre los agentes económicos (18).
2. La creciente internacionalización de la economía, tanto en el ámbito de los mercados de capitales como en el de las variables reales, exige apostar por una política de coordinación internacional de los instrumentos empleados en la gestión económica. Esta política minimiza igualmente toda distorsión en los procesos de intercambio y constituye el punto de partida para una estrategia de crecimiento basada en el aumento de la competitividad de la economía española y requiere un diseño institucional simétrico para evitar distorsiones no deseadas.

(17) Véase el estudio específico sobre el caso francés en el período 1981 - 83 en Sachs y Wyplosz (1985). Sobre la coordinación internacional de políticas nacionales, Hamada (1985).

(18) Kydland y Prescott (1977) y Barro (1990).

3. Una política macroeconómica esencialmente estable, fundada en una política presupuestaria y monetaria disciplinada, constituye el marco adecuado para promover una estrategia por el lado de la oferta dirigida a incrementar la capacidad productiva y competitiva de la economía española. En lo que compete al Sector Público, esta política de oferta se materializa en la creación de valor social a través del cambio interno de la Administración Pública, al que hacíamos referencia en la sección anterior.

Estabilidad y credibilidad dependen además de los objetivos y las variables instrumentales macroeconómicas elegidas, del entramado institucional en que se aplican y con el que se aplican. El efecto sobre las variables reales de distintos países que puede resultar de aplicar políticas económicas idénticas, depende de las instituciones propias de cada país. Un ejemplo de esta dependencia lo ofrece el efecto que los procesos de negociación salarial, mas o menos descentralizados, ejercen sobre los salarios reales, las tasas de inflación, la productividad o incluso las políticas sociales (19). Los procesos centralizados facilitan la incorporación a la negociación de razonamientos y objetivos macroeconómicos, aunque conceden un fuerte poder a los representantes de los trabajadores para fijar salarios reales por encima de la productividad media del conjunto de la economía. Procedimientos descentralizados permiten ajustar más, empresa por empresa, salarios y productividad, aunque resulte imposible incorporar objetivos macroeconómicos o de política social al proceso de negociación.

(19) Freeman (1988)

2.3. Modelos de crecimiento endógeno

Hasta la década de los ochenta, la concepción teórica predominante sobre las causas últimas del crecimiento económico a medio y largo plazo descansó sobre el modelo neoclásico desarrollado por Solow para explicar el proceso de crecimiento de la economía norteamericana (20). De acuerdo con este modelo, la tasa de crecimiento económico vendría determinada por la tasa de crecimiento de la población activa y por el ritmo de innovación tecnológica. Esta propuesta teórica se aviene mal, sin embargo, con la existencia persistente de ritmos de crecimiento económico dispares entre naciones, a pesar de la posibilidad generalizada de movimientos de tecnología y capital entre aquéllas.

Al objeto de resolver las deficiencias teóricas del denominado modelo de crecimiento exógeno, una nueva generación de investigadores ha incorporado la noción de capital humano al modelo neoclásico inicial (21). El capital humano, entendido como el conjunto de habilidades y conocimientos aplicados por el factor trabajo en el proceso productivo, se caracteriza en primer lugar, por tener rendimientos marginales constantes o crecientes (22). En segundo lugar, constituye un factor endógeno al proceso productivo, esto es, se acumula a través de este último: por una parte, cada trabajador emplea una proporción

de su tiempo activo en mejorar su formación; por otra parte, el mismo proceso de aprendizaje inherente a la práctica profesional conduce a mejorar el «stock» de capital humano de cada trabajador. Por último, el capital humano existente en la sociedad es la suma del capital humano individual de cada trabajador, —es decir, el capital humano que se puede apropiar cada individuo y que afecta directamente a su productividad—, y del capital humano genérico existente en toda sociedad, —es decir, un capital humano que viene causado por la interacción de todos los trabajadores, en la medida en que trabajo y formación son actividades eminentemente sociales—.

Las características propias del capital humano permiten elaborar un modelo de crecimiento endógeno empíricamente consistente con la existencia de un crecimiento regular en renta per cápita a todos los niveles de desarrollo, la diversidad en rentas per cápita entre países, y un proceso de convergencia marcadamente lento entre las rentas per cápita de diferentes países. En efecto, con independencia del papel que juegan los factores externos (tecnología y capital físico), el proceso de acumulación constante, no sometida a rendimientos marginales decrecientes de capital humano permite explicar un incremento sostenido de la renta per cápita. Igualmente, las diferencias en el nivel de «stock» de capital humano, determinan, aún en una situación de perfecta movilidad de capital físico, el grado de desarrollo económico en diversos países. Por último, incluso en una situación de perfecta movilidad del factor trabajo, el modelo de crecimiento endógeno predice la existencia de ritmos de crecimiento y de niveles de renta diferente si los efectos del capital humano son «externos», esto es, si éste genera beneficios para terceros

(20) Solow(1956).

(21) Véanse los artículos seminales de Romer (1986) y Lucas (1988).

(22) Aparentemente el proceso de acumulación de capital humano a lo largo de la vida de cada individuo está igualmente sujeto a rendimientos decrecientes: el proceso de aprendizaje, muy intenso en las fases iniciales de cada persona, se ralentiza posteriormente. Sin embargo, dado que la vida es finita, se puede concluir que la utilización de cada incremento de capital humano obtenido se acorta con el paso del tiempo, lo que es similar a la idea de que el rendimiento marginal es constante.

o si aparece como resultado de la interacción de varias partes, efectos que van más allá de los efectos internos o directos que el capital humano acumulado por cada individuo tiene sobre la productividad de este último. Estudios recientes tienden a confirmar empíricamente el peso decisivo del capital humano en el ritmo de actividad económica (23).

La creación de capital humano, esencial al proceso de crecimiento económico, se enfrenta, sin embargo, a barreras que pueden llegar a exigir ciertas formas de intervención pública. En múltiples ocasiones, el capital humano, o, más exactamente los medios para crearlo, presenta parcialmente la condición de bien público. Su existencia beneficia a todos los agentes que participan en el proceso económico, especialmente si el capital humano tiene efectos «externos» o de carácter genérico sobre todos los trabajadores. A la vez, el capital humano es difícilmente apropiable de forma individual por las empresas. Así, por ejemplo, la empresa que dedica parte importante de sus recursos y tiempo a la formación de sus trabajadores, se halla expuesta permanentemente al riesgo de que éstos, una vez en posesión de un

nivel de capital humano considerable, la abandonen a cambio de unas condiciones salariales más altas ofrecidas por un tercero que no ha tenido que costear aquel sistema de aprendizaje. Lo mismo puede ocurrir en la Administración Pública. En estas circunstancias, pocas empresas cuentan con los incentivos suficientes para mejorar su inversión en capital humano. Esto se traduce, a nivel colectivo, en una situación en la que el nivel acumulado de capital humano es subóptimo lo que podría justificar la intervención pública.

En la medida en que no existan sistemas institucionales o normas informales en el mercado que aseguren un nivel elevado de inversión en capital humano, o que los niveles de este último se consideren insuficientes, la intervención del Estado en este ámbito parece aconsejable (24). La Administración Pública puede mejorar la provisión de capital humano y, por tanto, el valor social o bienestar colectivo total, en primer lugar dirigiendo parte del gasto público hacia aquella función; en segundo lugar, sosteniendo esquemas institucionales en los que, al evitarse comportamientos oportunistas en los agentes económicos, las empresas del sector privado tengan incentivos suficientes para aumentar el tiempo y recursos dedicados a la inversión en capital humano; por último, llevando a cabo un proceso de modernización de las organizaciones públicas que fomente en el resto de las instituciones sociales comportamientos más eficientes.

(23) Véase Mankiw, Romer y Weil (1990), Barro (1991), como confirmación empírica del peso decisivo del capital humano en el ritmo de actividad económica.

De manera similar al concepto de capital humano como concepto clave en los modelos de crecimiento endógeno cabría hablar de un «capital institucional» formado por el conjunto de normas, costumbres y organizaciones que actúan no sólo sobre los costes de transacción de la economía en general, sino también «endógenamente» sobre el propio proceso de crecimiento económico. En este sentido y como se comentaba al principio de este artículo, las Instituciones dejan de constituir un conjunto de restricciones a las que se adaptan las decisiones de los agentes económicos, para ser una variable más, dentro de las funciones de decisión de los mismos, cuya agregación explica y es explicada por el crecimiento económico.

(24) Sobre los diferentes sistemas institucionales de provisión de capital humano existe una literatura abundante y en constante crecimiento. Maurice, Sellier y Silvestre (1982); Soskice (1991), exploran las diferencias entre sistemas públicos y privados de provisión de capital humano alternativos. Piore y Sabel (1984) analizan el proceso de aprendizaje y cooperación en nuevos distritos industriales.

3. COORDINACIÓN, CREDIBILIDAD Y EVALUACIÓN EN LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

Si el crecimiento económico estable requiere instituciones capaces de garantizarlo y fomentarlo, en particular una Administración Pública que lo favorezca, el paso siguiente en el análisis que nos ocupa consiste en estudiar las dificultades o problemas a los que se enfrenta en España una política fiscal que asume como objetivo fundamental elevar las tasas de crecimiento desde esta perspectiva institucional.

El Sector Público español ha experimentado una expansión considerable a lo largo de los años 70 y 80. El establecimiento de un Estado capaz de cubrir las necesidades sociales que la democracia y la crisis económica hacían patentes en la primera mitad de los 80 y el proceso de descentralización llevado a cabo a través de la creación y desarrollo de las Administraciones Autonómicas, han presionado sobre el gasto público elevándolo en pocos años desde el 25% del PIB en 1975 hasta cerca del 50% en 1990. España se situaba en 1965 trece puntos por debajo, en términos de presión fiscal, de la media de países europeos de la OCDE, y quince puntos en 1975. Al comenzar la década de los 80 con unos niveles tan alejados del resto de Europa, el ritmo de crecimiento de la presión fiscal y de la presencia del Sector Público en la economía aunque ha sido elevado, no ha conseguido alcanzar los niveles medios europeos. Así, en 1989 la diferencia de la presión fiscal con la media europea era aún de seis puntos del PIB.

El corto espacio de tiempo en que se ha producido este acercamiento del peso de nuestro Sector Público en relación al PIB, respecto a la media europea, ha

generado algunos problemas de distribución de la carga fiscal y de desajustes institucionales que implicarían elevados costes sociales si se pretendiera mantener tasas análogas de crecimiento en los años próximos. Es de esperar, por ello, una ralentización, en el futuro, del crecimiento de los recursos tributarios. Si además tenemos en cuenta el componente cíclico de los impuestos y las caídas en la recaudación provocadas por el bajo nivel de actividad económica de los últimos años, es evidente la fuerte restricción que ello supone para una política de contención del déficit. El argumento que se defiende a continuación es que es necesario llevar a cabo cambios institucionales en nuestro Sector Público no sólo para conseguir una armonización de nuestras instituciones con las correspondientes a países con niveles semejantes de presencia pública en la economía nacional y con los objetivos de crecimiento establecidos, sino también para hacer posible una política efectiva de restricción presupuestaria y contención del déficit público. La consecución de los objetivos de déficit público que requiere una política de crecimiento estable y de convergencia real con Europa, hace necesario abordar las reformas necesarias para evitar los problemas de coordinación, credibilidad e información que actualmente observan nuestras instituciones públicas.

A la importancia para el crecimiento económico y la estabilidad del mismo que desde el análisis económico se concede al desarrollo institucional (que se comenta en el epígrafe anterior), se debe añadir, en España, el desajuste provocado por una cultura, unos procedimientos y una organización que han continuado manteniendo modelos de comportamiento altamente centralizados y de control

jerárquico ante un proceso acelerado de crecimiento de la presencia social y económica del Sector Público. Este crecimiento ha sido posible sólo por haberse apoyado en un aumento de los recursos impositivos no comparable con lo ocurrido en otros países o épocas, pero está generando, como se explica a continuación, algunos problemas importantes de adaptación institucional. En los años venideros no será posible un aumento de los recursos presupuestarios al nivel observado en años anteriores. Sin embargo, cuestiones como la estructura organizativa, los procedimientos y la cultura de nuestro Sector Público, van a desempeñar un papel fundamental en las posibilidades y resultados que se deriven de la política económica que se defina.

3.1. Problemas de coordinación: Política Económica y Administración Pública

Un proceso de modernización del modelo organizativo y de funcionamiento de la Administración Pública española se justifica, en general, por la necesidad de conseguir actuaciones más eficaces y eficientes por parte de las unidades públicas que la integran (25). Procesar y gestionar la información que necesitan las organizaciones para que las decisiones consigan producir e intercambiar a un coste mínimo, depende del grado de centralización y flexibilidad de sus estructuras y procedimientos. Una Administración eficiente disminuye los costes de transacción de los mercados en general (como se ha explicado en el apartado anterior), pero también los flujos de información dentro de una organización pueden generar costes de

transacción o de tratamiento de dicha información con influencia sobre la eficiencia de la misma (26). La información afecta a los costes con que una Administración Pública consigue sus objetivos, facilitando en mayor o menor medida la coordinación de las decisiones de los gestores con los objetivos de la política económica. Las posibilidades de implantar una política de disminución o contención del gasto público radican en la existencia de incentivos económicos y mecanismos de coordinación entre los gestores que hagan mínimos los costes de control de sus decisiones, en relación con los objetivos políticos establecidos.

Una Administración Pública del tamaño y funciones de la actual Administración española, con una estructura organizativa y una cultura de gestión relativamente burocratizadas, y en la que la transmisión de información para la toma de decisiones se efectúa a través de canales verticales propios de modelos organizativos centralizados, presenta una serie de limitaciones para conseguir la aplicación efectiva de una política presupuestaria basada en la reducción del déficit y la contención del gasto público. Estas limitaciones pueden sintetizarse en dos:

1. Existe un excesivo alejamiento entre los puntos donde se genera la información —generalmente en los órganos más operativos de las unidades de gestión— y las unidades encargadas de adoptar las decisiones de política presupuestaria. Esta distancia da

(25) Véase Lasheras y Ruiz-Huerta (1992), Ortún (1993) y Valle (1992).

(26) En esta argumentación es importante separar la eficiencia en la producción o el intercambio, de la eficiencia en el funcionamiento de un determinado sistema de información. Según Milgrom y Roberts (1992), siguiendo el criterio de Hurwicz (1973), un sistema de información es eficiente cuando no existe ningún otro que utilizando información extra al propio sistema pueda comprobar la eficiencia de algún plan de producción o intercambio.

lugar a que la información en que se apoyan las decisiones, de carácter centralizado, no reúna la minuciosidad y calidad adecuadas o, puesto de otra forma, a que la información de utilidad para el gestor sea muy costosa de obtener. Las exigencias de la gestión suelen conducir a modificaciones en las asignaciones iniciales de créditos, con las consiguientes alteraciones de los objetivos que a nivel agregado definían una determinada política presupuestaria.

La información es utilizada en muchas ocasiones de manera sesgada, para permitir maximizar el presupuesto a disposición de los gestores, sin que existan mecanismos que compensen esta tendencia inicial y permitan la generación de una información que facilite la implantación eficiente de los objetivos macroeconómicos. Como respuesta a este sesgo estratégico de la información, los órganos coordinadores de carácter centralizado no pueden sino responder adoptando decisiones de tipo «lineal» —por ejemplo, la reducción automática de los créditos de una serie de partidas en un determinado porcentaje para todas las unidades o el diferimiento automático en las órdenes de pago—. Estas decisiones indiscriminadas pueden originar elevados costes de gestión, generalmente reflejados en la calidad y eficacia de las actividades públicas—por ejemplo, retrasos en los pagos o recortes en proyectos ya iniciados—.

2. Una segunda limitación se refiere a la dilución de responsabilidades, consecuencia de una estructura

organizativa en la que es difícil identificar la relación existente entre la responsabilidad en la toma de decisiones de carácter operativo y el incumplimiento de los objetivos que se asignan a cada unidad de gestión. Esta circunstancia, constatable con la simple observación de la pluralidad de agentes intervinientes en el proceso de ejecución presupuestaria —cuya responsabilidad se limita, esencialmente, a los aspectos de regulación jurídica de la actividad—, puede provocar en los responsables de la gestión una falta de motivación en la asunción de los objetivos de política presupuestaria. En estas circunstancias, es difícil corregir desviaciones y establecer desde los niveles directivos de la organización un sistema de incentivos adecuado, ya que es casi imposible identificar a las personas o a las unidades administrativas que se encuentran detrás de los éxitos o fracasos en la gestión del gasto público.

De las limitaciones apuntadas puede extraerse como primera conclusión la necesidad de introducir cambios en el modelo organizativo y de funcionamiento de nuestra Administración Pública para facilitar la implantación de políticas presupuestarias rigurosas. El desarrollo de procedimientos, formas organizativas y culturales más flexibles es esencial para generar una información de calidad que permita cumplir con los objetivos propios de la política presupuestaria y coordinar las decisiones de los gestores con los objetivos de control del déficit que se determinan políticamente. Conseguir de los agentes participantes en las actividades del Sector Público un compromiso responsable con las políticas

de rigidez presupuestaria y diseñar los incentivos adecuados, son factores imprescindibles para obtener logros importantes en la aplicación de este tipo de políticas restrictivas.

3.2. Problemas de credibilidad en las políticas públicas

Para mantener estabilidad en el crecimiento, un Sector Público debe conseguir la credibilidad de los agentes económicos en las previsiones de política económica que realiza. Los efectos de la política fiscal y monetaria sobre las variables reales pueden ser mas o menos discutidos, pero parece indudable que si los agentes económicos forman sus expectativas de acuerdo con la información existente en cada momento, la credibilidad en el mantenimiento de las políticas económicas es imprescindible para garantizar su efectividad. En caso contrario, el anuncio de determinados objetivos que no sean creíbles introduce incertidumbre sobre la intensidad y el sentido de la política económica esperada por los empresarios y consumidores y dificulta, más que facilita, la coordinación de sus decisiones.

En principio, existen tres razones que explican las diferencias entre las previsiones económicas de cualquier organismo y las magnitudes reales que finalmente se observan: las discrepancias de origen técnico, debidas a los fallos de modelización e información, las debidas a cambios no previsibles en el ciclo económico y las que obedecen al sesgo que voluntariamente se introduce en las previsiones para orientar en determinado sentido las decisiones de los agentes económicos.

Las discrepancias por motivos técnicos o por elementos no previstos en los

modelos económicos utilizados son comunes a cualquier organismo o centro que haga predicción económica y por consiguiente no deben suponer pérdidas de credibilidad especialmente significativas para el Sector Público y diferentes de las que afectan a los demás. Los objetivos de política económica que hacen públicos los gobiernos, como previsiones de inflación, crecimiento o déficit presupuestarios, siempre tienen un componente estratégico que acaban por descontar los agentes económicos. Por ejemplo, en épocas de recesión se suelen sesgar al alza las tasas de crecimiento esperadas, con el fin de animar, o al menos no empeorar, las expectativas empresariales. En la medida en que los agentes económicos aprenden a eliminar estos sesgos, van perdiendo su sentido, al ser la información utilizada por los ciudadanos y las empresas la misma que si el Sector Público no se comportara estratégicamente. Así, puede tener igual efectividad una información sin componentes estratégicos que otra que reiteradamente incorpore sesgos de idéntica intensidad y signo.

Sin embargo, determinadas instituciones pueden dar lugar a costes de implantación elevados que dificultan el cumplimiento de los objetivos establecidos introduciendo sesgos difíciles de prever y, por tanto, incertidumbre. Esto puede ocurrir cuando no se facilita la coordinación de las decisiones particulares con los objetivos globales (vg: en la sujeción a un objetivo determinado de gasto agregado). También cuando se trabaja con información que tiene un elevado componente estratégico, al existir asimetrías de información con sesgos que no se encuentran uniformemente distribuidos, lo que impide conocer la información real que está oculta detrás de la que circula por los canales administrativos.

La entrada de España en el Sistema Monetario Europeo, por ejemplo, fue defendida tanto por razones políticas como por razones económicas. Con una tasa de inflación exterior de referencia inferior a la nacional y haciendo verosímil el compromiso de mantener el tipo de cambio, era posible ser más eficaz en el control de la inflación (27) dentro del SME que fuera del mismo. La ganancia de credibilidad de la política antiinflacionista y de reducción del déficit público parece haber funcionado hasta septiembre de 1992. Sin embargo, a partir de la agudización de la crisis de los años 90, esta credibilidad buscada se ha visto erosionada por diversos motivos. La idea de una peseta sobrevaluada y las presiones de los mercados financieros sobre nuestra moneda han asestado, desde septiembre de 1992, un duro golpe a la credibilidad de la política económica en España, adquirida por su pertenencia al SME. Pero además existen razones adicionales que han reforzado esta pérdida de credibilidad, aunque desde ángulos distintos (28), como son:

- La dificultad en mantener una política rigurosa de gasto público, dados los costes de coordinación y depuración de información que los actuales procedimientos administrativos conllevan (29).
- La dificultad en establecer unas

(27) Véase Viñals (1988).

(28) Véase Pérez Campanero (1992).

(29) Comentando la reforma que significó la implantación de la presupuestación por programas, tanto Zapico (1988) como Barea (1986) comentaban el exceso de centralización de información que suponían estos sistemas y el desentendimiento del gestor respecto a los objetivos y al control, una vez obtenidos los recursos presupuestarios. Si bien en los trabajos comentados se ignoraban las ventajas que supuso esta centralización, y que se señalan en Borrell (1983), sin duda acertaron en destacar problemas reales que probablemente se han ido agudizando con el paso de los años, en la medida en que los niveles de flexibilidad ganados han sido escasos.

previsiones de ingresos suficientemente fiables, dada la actual situación de crisis e inactividad económica por la que atraviesa nuestra economía.

Así pues, en los últimos años, la política española ha soportado una cierta pérdida de credibilidad en su política monetaria ante la presión sufrida por la peseta, y asimismo en su política fiscal, ante las numerosas modificaciones presupuestarias que han sido tan frecuentes en los últimos años, tanto en los gastos como en los ingresos. Las tasas esperadas de inflación y el mantenimiento del tipo de cambio de la peseta anunciados por las autoridades públicas durante 1992 y 1993 se encontraron con la contradicción de una inflación superior a la esperada y de sucesivas devaluaciones de la moneda. En el terreno presupuestario, la excesiva utilización de las modificaciones de crédito y la inadecuación de las previsiones de ingresos a la recaudación real han convertido al presupuesto en un documento de escasa credibilidad en cuanto a su capacidad predictiva (30).

La solución de estos problemas de credibilidad requiere disminuir los componentes estratégicos implícitos en la información utilizada, de manera que las posibilidades de hacer un uso ventajoso, desde un punto de vista de la gestión individual, de las asimetrías de información existentes sean mínimas. Para ello, los gestores deben contar con un sistema de incentivos y responsabilidad que facilite al máximo la coordinación entre sus decisiones y los objetivos agregados. Los gestores del presupuesto deben entender que la información sobre costes de diferentes programas y objetivos de la gestión no tiene como finalidad favorecer las tareas de control uniforme e indiscriminado, de

(30) Así se califica en González-Páramo (1992a).

manera que quien mas información genere sea quien mas controlado esté, sino permitir una mayor coordinación entre los objetivos de las unidades gestoras y los objetivos de déficit.

3.3. La inversión pública y comportamientos cíclicos: un problema de información y evaluación

Una característica de la inversión pública en España es su papel tradicional como amortiguador de las tensiones que provoca el ciclo económico sobre el presupuesto, lo que da lugar a un comportamiento anticíclico de los indicadores de esfuerzo presupuestario (31). Cuando más necesario ha sido controlar el déficit público, por ejemplo en el período 84-87, más ha sufrido la inversión pública. Por ello, el carácter anticíclico del presupuesto en los años 88, 89 y 90 obedece, en parte, al crecimiento (retenido en años anteriores) de la Formación Bruta de Capital público, más que a la rigidez de los demás gastos a comportarse cíclicamente. El Presupuesto es el resultado de un conjunto de tensiones políticas y de decisiones colectivas y, por ello, no es una herramienta de uso fácil por parte de quienes deciden la política fiscal. En consecuencia, la inversión pública puede convertirse en la variable de ajuste ante presiones para recortar el presupuesto. Para limitar ese comportamiento diferencial de la inversión respecto a otros capítulos presupuestarios, sería necesario introducir las reformas institucionales pertinentes que elevaran el coste que implica la utilización reiterada de recortes de la inversión en momentos de ajuste.

(31) Véase González Páramo (1992b) y Fernández, Nadal y Sanz (1993).

A veces se considera que en España la inversión pública desplaza a la inversión privada, con la consecuencia de disminuir la productividad de los factores productivos y, por tanto, las tasas de crecimiento económico. Mayor gasto público, financiado mediante déficit o mediante impuestos supondría, en tal caso, tasas de crecimiento inferior a las que se producirían absorbiendo menos recursos privados (32). Sin embargo, en un país como España, con una tasa de acumulación de capital público relativamente baja, la inversión pública no debería considerarse como sustitutiva de la inversión privada, sino como complementaria. La inversión pública, además de sus efectos directos sobre el valor añadido bruto de la economía, (productividad directa), provoca mayores niveles de productividad en el capital privado. Mayores inversiones en transportes y en comunicaciones, por ejemplo, tienen un efecto positivo y observable en la productividad de la inversión privada en capital físico que, además, es relativamente alto en el caso de la economía española (33).

Mantener una tasa de inversión pública elevada (entiéndase al margen de los vaivenes cíclicos y en niveles cercanos al 5 % del PIB) es posible en tanto que se eleve el coste de negociar presupuestariamente su disminución en tiempos de crisis. Cuando se decide disminuir o congelar el crecimiento del gasto público, se recortan en primer lugar aquellas partidas o programas que presentan menor resistencia social e institucional a su disminución. El aumento de esta resistencia puede conseguirse

(32) Raymond (1989).

(33) Bajo y Sosvilla (1992), mediante técnicas de cointegración y utilizando una función de producción tipo Cobb-Douglas para la producción privada, encuentran un efecto positivo y significativo del capital público sobre la productividad del capital privado.

incrementando el poder de la organización responsable de las inversiones o modificando los procedimientos de evaluación, en particular introduciendo mecanismos de análisis de políticas públicas que permitan exteriorizar el conjunto de beneficios directos e indirectos de las inversiones en infraestructuras, así como evaluar los costes de oportunidad de cada decisión adoptada. Puesto que las inversiones públicas tienen unos beneficiarios menos identificados socialmente que otros programas sociales, su defensa es difícil que pueda encontrar apoyo colectivo institucionalizado. El debate sobre la oportunidad y el coste de las decisiones orientadas a aumentar el capital público se basa en la información técnica sobre costes, beneficios y consecuencias de las mismas más que en la demanda de inversión de colectivos socialmente identificados, que puede producirse sobre la generalidad de un volumen de inversión, pero difícilmente puede valorar el coste oportunidad de cada decisión en particular. Valorar tales costes requiere el empleo de métodos adecuados para comparar, mediante escalas que lo permitan, los costes y los beneficios sociales del conjunto de opciones existentes (34).

La utilización y extensión de técnicas de evaluación y su incorporación al proceso de decisión se enfrenta en

(34) Un problema al que se enfrenta la implantación de sistemas de evaluación de proyectos de inversión pública es el de la valoración adecuada de las externalidades que genera. Existen diferentes métodos de evaluación, como el coste beneficio, los precios hedónicos o el suplemento de coste de transporte. Últimamente, los métodos de evaluación contingente asociados a los clásicos de coste beneficio, tienden a superar las dificultades en obtener información sobre las verdaderas preferencias de los agentes económicos en lo que se refiere a financiación de bienes públicos, mediante la simulación de mercados para este tipo de bienes a través de encuestas y entrevistas a los usuarios de los servicios públicos. Riera (1993).

nuestra Administración con algunas dificultades de carácter institucional, como son:

1. La dificultad de localizar la información relevante para aplicar este tipo de técnicas, que necesitan fuentes de información específicas, como las encuestas, y generales, como la contabilidad analítica, que aún hoy no están suficientemente desarrolladas en nuestro Sector Público.
2. La necesidad de reforzar los conocimientos y habilidades para la aplicación y desarrollo de estas técnicas. Esto no constituye sólo un problema de información, sino más bien de cultura. Una cultura de base jurídica orientada sobre todo a garantizar la legalidad de las decisiones, difícilmente incorpora como activo la utilización de técnicas apoyadas en modelos analíticos.
3. La ausencia de procedimientos que incorporen sistemáticamente la evaluación de políticas públicas al proceso de decisión. La incorporación a dicho proceso de técnicas de análisis requiere no sólo que se cuente con personal capaz de realizarla sino, además, que existan procedimientos adecuados que permitan estandarizar o normalizar su utilización.

En definitiva, mejorar la información que hoy se posee sobre los costes y efectos de las distintas políticas públicas requiere ciertas reformas institucionales orientadas a dotar de una mayor flexibilidad a la gestión pública, sin perder por ello ni información ni control sobre el déficit público. El presente apartado ha evidenciado que una política rigurosa de control del déficit público en España se

enfrenta con problemas de coordinación de las decisiones de los gestores públicos, con problemas de credibilidad en la política económica por parte de los agentes económicos y sociales, y con el riesgo de que finalmente sea la inversión pública (incluyendo la realizada en investigación y desarrollo) la función presupuestaria que por su menor resistencia a ser recortada sufra con mayor rigor los recortes presupuestarios. Estos problemas pueden constituir un obstáculo importante para implantar una política que persiga mayores y más estables tasas de crecimiento para la economía española. Los problemas reseñados obedecen al desfase institucional originado por el cambio en la cobertura de los servicios públicos observado en la década anterior y por la resistencia de la Administración Pública a cambiar los procedimientos que utiliza y la cultura funcionarial predominante. El contenido del proceso de modernización institucional que esta adaptación requiere se describe a continuación y se contrasta con el modelo tradicional o burocrático.

4. UNA ESTRATEGIA DE CAMBIO INSTITUCIONAL PARA UNA POLÍTICA ECONÓMICA DE CRECIMIENTO

El objetivo de conseguir una senda sostenida de crecimiento económico estable para poder salir de la crisis económica, hace imprescindible poner en marcha un proceso de cambio en la Administración Pública española para hacer de ella un instrumento que dé respuestas a las exigencias macroeconómicas. Hace falta un modelo de organización del Sector Público capaz de adaptarse a las demandas de los ciudadanos, de garantizar la competencia

en los mercados y, al mismo tiempo, de cumplir la restricción macroeconómica.

La «reconversión» de la Administración española exigiría hacer compatibles los dos objetivos básicos: el cumplimiento estricto de la restricción presupuestaria, limitando al máximo el endeudamiento, y la correcta atención de las necesidades colectivas de los ciudadanos mediante una prestación eficaz de los servicios públicos específicos. Como ocurre en la gran mayoría de los países de la OCDE (35), la actividad de la Administración debe entenderse, cada vez más, como un suministro de bienes y servicios a los ciudadanos que viene a compensar sus prestaciones tributarias (36). Esta visión de reciprocidad es la que explica la extensión del concepto de «clientes» aplicado a los ciudadanos beneficiarios de los servicios públicos.

Aunque, a diferencia del mercado, la identificación entre los servicios públicos y los precios no se produce, la filosofía que subyace a la prestación pública tiene algunas similitudes con los procesos de intercambio en el mercado. Con el crecimiento de la presión fiscal individual la preocupación de los ciudadanos por los beneficios que reciben del Sector Público ha aumentado considerablemente, lo que puede explicar el aumento paralelo de la «presión sobre el gasto» o de la demanda de calidad de los servicios públicos. La noción de cliente, empleada en la Administración debe entenderse, en consecuencia, como una exigencia derivada del crecimiento de la presión fiscal individualizada.

(35) PUMA (1989-1993).

(36) «Los funcionarios públicos deben ser capaces de asegurar mejor a nuestros ciudadanos que el gobierno puede responder de forma efectiva del destino de sus dólares de impuestos y del modo en que son empleados». Bowsher (1992).

Una Administración de servicios orientada a satisfacer las necesidades de sus clientes debe aumentar la calidad de sus prestaciones, lo que implica mejorar las relaciones de los servidores públicos con los destinatarios de los servicios. Los factores decisivos para conseguir tal mejora son los que afectan a la comunicación e interacción (información, trato, facilidad de acceso, transparencia), a la competencia y profesionalidad (precisión, simplicidad) o a otros elementos operativos (agilidad en los trámites, tiempos de espera, etc.) (37).

Para lograr una Administración que responda a esas exigencias parece necesario sustituir los mecanismos de coordinación centrales y jerárquicos por otros más descentralizados, horizontales y participativos; convertir la gestión administrativa en una gestión por objetivos que permita racionalizar al máximo la actividad de las diversas unidades administrativas; hacer de la evaluación de resultados un eje del proceso de presupuestación y control; o convertir los sistemas de información en la columna vertebral de la actividad gestora.

Tal vez el significado y alcance del modelo de Administración prestadora de servicios y orientada hacia el cliente se explique mejor contraponiéndolo con el modelo garantista o burocrático predominante en nuestro Sector Público.

4.1. Modelo garantista o burocrático

En el modelo garantista, dominante en Europa continental, la actividad de la Administración está orientada a la aplicación de la legislación vigente y a la creación y defensa de un sistema de garantías jurídicas (38). En consecuencia,

el funcionamiento interno de la Administración se funda en el seguimiento del procedimiento administrativo para asegurar el exacto cumplimiento de las normas. Desde un punto de vista organizativo, el modelo burocrático adopta una rígida distinción de funciones y responsabilidades para evitar los errores o injusticias administrativas. A través de delegaciones específicas de competencias «se define cada papel en el ámbito ejecutivo» (39).

Las diferentes unidades de la Administración llevan a cabo una actuación jurídicamente reglada dirigida tanto a los administrados como a los restantes órganos de la Administración. En un sistema jerárquico, las unidades superiores controlan, mediante el ejercicio de su autoridad, la actividad administrativa de los órganos inferiores. Esta actividad se lleva a cabo mediante un lenguaje procedimental tradicional, consistente en decisiones regladas, instancias, resoluciones y recursos. Por otra parte, la aplicación del principio de jerarquía implica que cada empleado responda de su actuación ante su supervisor específico pudiendo, en caso de incumplimiento o cumplimiento deficiente, ser sometido a algún tipo de sanción.

En un modelo de carácter garantista los expertos en materias sustantivas (ingenieros, juristas, especialistas en la provisión de servicios sociales), trabajan en las unidades de línea mientras que los conocedores de la presupuestación, el control, la contabilidad, la gestión de personal o la contratación, se asignan a las unidades de carácter horizontal en los órganos centrales de la organización administrativa (40). El funcionamiento

(37) J. Ruiz López y otros (1992), pg. 4.

(38) Freddi (1982).

(39) Barzelay (1992).

(40) Barzelay (1992).

correcto y eficiente de todo el sistema depende del papel asignado a los órganos horizontales como elementos esenciales de control del gasto global, así como del sistema de información vertical (41).

Tal como se ha esbozado en las líneas anteriores, el modelo garantista puede explicarse como una variedad del modelo general «burocrático», basado en un control jerárquico o vertical, una especialización creciente de funciones y un sistema rígido de normas y regulaciones de la actividad en el seno de la organización (42).

4.2. Modelo de gestión de servicios

Frente al modelo «burocrático», el nuevo modelo que se propugna se funda en la concepción de la Administración Pública como una organización orientada al suministro de servicios. Los beneficiarios, los ciudadanos, son ahora conceptuados como clientes y deben ser tratados como tales, como consecuencia de los recursos que entregan a la Administración en forma de impuestos. Ello supone una visión diferente de las instituciones públicas (43). En esa dirección, los países más desarrollados de la OCDE han elaborado o están elaborando las «Cartas de los derechos de los ciudadanos» o los «Estatutos de los ciudadanos frente a la Administración», como expresión de ese reconocimiento de

las limitaciones del Sector Público en sus relaciones con los administrados (44).

Desde una perspectiva global, los cambios básicos que se proponen con el modelo de gestión de servicios pueden concretarse en los puntos siguientes:

1. *Preocupación por los resultados:* Frente a una visión centrada en el paradigma del control minucioso de la actividad pública en un marco de limitación del gasto público, progresivamente va cobrando importancia la idea de una Administración que tiene que cumplir una serie de objetivos cuya consecución es preciso controlar a través de los resultados. En ese sentido, los procedimientos perderían importancia relativa respecto a los resultados, en relación al modelo anterior.
2. *Cambio de las relaciones de dependencia:* El reconocimiento y extensión de un sistema de garantías en favor de los ciudadanos implica un proceso de «responsabilización» de la Administración frente a aquéllos. El cliente es el que ejerce el control sobre la unidad administrativa que suministra el servicio y de esta forma cambia la dirección del proceso de toma de decisiones. Frente a la visión jerarquizada anterior, ahora, a partir de las demandas de los ciudadanos, las unidades de mayor responsabilidad habrán de prestar atención a las peticiones de las unidades inferiores.
3. *Búsqueda de la calidad:* No importa sólo el cumplimiento de una serie de

(41) Tal vez uno de los problemas básicos de este modelo sea precisamente este sistema de información, que tiende a concentrar la misma en la cúspide de la organización lo que apareja un coste muy elevado.

(42) Sobre el modelo burocrático general, ver entre otros, Perrow (1986), Morgan (1986), y Wilson (1989).

(43) Metcalfe y Richards (1987).

(44) Se han propuesto múltiples iniciativas en cuanto al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Entre las más significativas deben mencionarse las propuestas británica, francesa y canadiense de 1992.

objetivos sino también, y cada vez más, el modo en que la Administración se relaciona con los administrados. Buena parte de la valoración que el usuario de un servicio hace del mismo se refiere al modo de prestación, al tipo de trato que obtiene de los funcionarios o de los responsables de cada servicio. Hablar de calidad es aludir al conjunto de elementos que sirven para definir el concepto de servicio (adecuación al objetivo prestacional, presentación formal, atención del funcionario o encargado y grado de amabilidad en su relación, preocupación de la Administración por el grado de cobertura de la necesidad que se supone atiende cada servicio, etc.) (45).

4. *Reforma de la función de producción y suministro de los servicios públicos:* También cambian las relaciones internas a la propia Administración. Los funcionarios y trabajadores del Sector Público participarían más activamente en sus tareas al reconocerse como miembros de un proyecto común que entienden y comparten (46). Ello apareja el cambio de los sistemas de incentivos y de los mecanismos de promoción, procurando un marco y un ambiente de trabajo de calidad superior. Sólo así puede alcanzarse un mayor nivel de eficacia en la prestación del servicio a la que anteriormente se aludía (47).

(45) Tales han sido las preocupaciones fundamentales de los sucesivos gobiernos británicos en relación con la reforma de la gestión pública desde la puesta en marcha de la «Financial Management Initiative» (FMI) en 1982.

(46) Esta sería una de las características esenciales de la propuesta estadounidense de la Gestión de Calidad Total (TQM : «Total Quality Management»).

(47) Sobre el papel de los gestores y los profesionales en el proceso de cambio, ver Richards (1990).

5. *Descentralización administrativa y flexibilidad:* Los cambios que se producirían en el flujo de control y en la cultura de trabajo en la Administración permitirían poner en marcha un proceso de descentralización y de creación de áreas de «discrecionalidad» en las unidades prestadoras de servicios. El aumento de la flexibilidad en la gestión es una condición necesaria para asegurar los mejores resultados en una organización abocada al cumplimiento de objetivos. Algunas de las razones que justifican la mayor flexibilidad de la estructura organizativa son: la atención a las características peculiares de cada actividad; la exigencia de adaptación rápida ante las nuevas situaciones que se producen en una sociedad dinámica; la operatividad efectiva de la aplicación de la gestión por objetivos; la mayor facilidad para aplicar soluciones innovadoras; o el acortamiento de los canales por los que fluye la información desde el punto de recepción hasta el órgano de decisión.

De acuerdo con estas líneas generales, en España se ha puesto en marcha, desde finales de los años ochenta un proceso de modernización administrativa que parte de un conjunto de experiencias, no siempre debidamente ordenadas, con la finalidad de conseguir aumentar la flexibilidad de la gestión (48).

En un trabajo conjunto de las Secretarías de Estado de

(48) Este conjunto de experiencias cuentan con una literatura más bien escasa. En el Ministerio para las Administraciones Públicas (1991) se contiene una primera reflexión, quizás excesivamente voluntarista, sobre una propuesta de modernización administrativa. Dos desarrollos específicos de experiencias particulares se contienen en Moya y Wert (1993) y Giró (1993).

Administraciones Públicas y Hacienda se ha elaborado un diagnóstico, un modelo de organización alternativo al actual y un proceso de implantación del mismo que responde a los problemas esbozados en las páginas anteriores (49). En síntesis, la propuesta consiste en promover el cambio de la cultura de gestión mediante el desarrollo de procedimientos de presupuestación más flexibles que los actualmente vigentes, aunque más rígidos en relación con la disponibilidad global de recursos, apoyados en sistemas de información y control dirigidos por los propios gestores, pero homologados y supervisados (mediante control de objetivos e identificación de responsabilidades) por órganos centrales, de carácter horizontal.

Para aplicar un modelo como el propuesto es imprescindible plantear una estrategia específica en tres campos fundamentales:

1. En primer lugar, la modificación de la estructura organizativa de la Administración Pública diferenciando sus unidades en tres grandes grupos: Las que se dedican a actividades de alta dirección, diseño de políticas públicas, control y garantías; las que prestan servicios en el interior de la Administración y las que se relacionan con los ciudadanos a través de sus tareas de provisión de bienes y servicios públicos.

Las unidades pertenecientes al primer grupo, por las características de su actividad seguirían manteniendo, con pequeñas modificaciones, los procedimientos garantistas tradicionales (predominio de los controles de legalidad y

financiero), tanto en sus relaciones con otras unidades de la Administración como en las que puedan mantener con otros agentes sociales.

El resto de unidades, dedicadas al suministro de servicios, encajan de forma más natural con el modelo de gestión de servicios explicado anteriormente, fundamentado en una práctica de actuación responsable frente al cliente, junto a una especial valoración de los resultados y de la calidad del servicio. En consecuencia, deberían modificarse los sistemas de presupuestación y control aplicados por estas unidades con la finalidad de conseguir una mejor adaptación a las demandas y exigencias de los ciudadanos. Es aquí donde técnicas como la presupuestación por programas adquiere pleno sentido o donde los mecanismos de control pueden adaptarse, cambiando el acento, por ejemplo, desde los controles a «priori» a procedimientos de auditoría o controles «ex post».

Se trata en definitiva, de conseguir un mayor grado de autonomía y flexibilidad en la gestión de las unidades prestadoras de servicios sin renunciar, en ningún caso, a las misiones de control y garantía propias de cualquier centro de la Administración.

2. El cambio de modelo exigiría también la transformación de los procedimientos internos de las unidades administrativas. El proceso de trabajo interno en cada unidad debe entenderse, en el nuevo modelo, como un proceso de producción, cuyo objetivo es la creación de los bienes y servicios

(49) Nos referimos al Informe, aún no publicado, sobre el Gasto Público en España.

públicos. Ello implica modificar la perspectiva del trabajo tradicional en la función pública, sustentado en el cumplimiento de reglas rígidas o en un procedimiento administrativo universalmente regulado, típico del modelo garantista. Serán las exigencias propias de cada función de producción las que justifiquen los procedimientos seguidos en cada caso, sin perjuicio del obligado cumplimiento de las reglas y criterios procedimentales básicos de orden administrativo. De ahí derivan la conveniencia de elaborar manuales de procedimientos propios de cada centro de gestión,

3. Por último, la estrategia de cambio no debe perder de vista la perspectiva cultural. El cambio de cultura administrativa es, al mismo tiempo, un requisito indispensable para poner en marcha el proceso y también un objetivo esencial del mismo. Por lo tanto, hablar de cambio cultural es pensar en un proceso de largo plazo y gradual que, exige el empleo de elementos de intercambio (derivados de la potenciación de la idea de cliente en el ámbito de las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos), de negociación, deliberación y persuasión junto al uso de ciertos mecanismos de autoridad y control consustanciales a los órganos de la Administración. Adicionalmente, el cambio cultural exige la aplicación de modelos de gestión de personal consistentes y acordes con una administración de servicios y que pongan un énfasis especial en la formación de los empleados públicos en las técnicas, sistemas y procedimientos propios del modelo de gestión pública señalado.

5. CONCLUSIONES

La modernización administrativa, como proceso de cambio institucional, tiene repercusiones sobre el crecimiento económico al afectar a los costes de transacción de la economía, a los costes de información y decisión de la Administración Pública y al conjunto de conocimientos y experiencias que se van acumulando con productividad marginal constante o creciente, como el capital humano, en las economías actuales.

Por otra parte, los procedimientos, sistemas, reglas o valores y en general la cultura de la Administración Pública española, dificultan la implantación de políticas presupuestariamente rigurosas ante los graves problemas de coordinación que existen entre las decisiones de los gestores y los objetivos macroeconómicos. Se han generado además problemas de falta de credibilidad e incertidumbre en relación con las políticas presupuestarias, al convertirse las dificultades de coordinación interna en problemas de coordinación de los agentes económicos y sociales en general. En tercer lugar, la aplicación de la política fiscal necesaria para asegurar el crecimiento sostenido y estable de la economía se ve condicionada por la resistencia desigual a la contención de los distintos programas de gasto público. Este conjunto de razones y problemas avalan la necesidad de llevar a cabo un proceso de modernización administrativa que permita la aplicación de una política fiscal eficaz para el control del déficit y el crecimiento económico estable.

Desde otra perspectiva, consideramos que una Administración entendida como «organización prestadora de servicios» es capaz de adecuarse de manera más ágil a las necesidades de sus clientes, los

ciudadanos; de reducir los costes que una organización jerárquica y centralizada impone sobre los agentes con los que se relaciona; de crear «valor» y satisfacción entre los usuarios (50) y, por tanto, de aumentar la productividad nacional, las posibilidades de adaptación al cambio, y la competitividad en general (51).

Un proceso de adaptación organizativa como el que planteamos es coherente con los cambios que están teniendo lugar en el ámbito de las organizaciones privadas o con los nuevos caminos que se están abriendo en el campo internacional a la hora de establecer fórmulas diferentes para llevar a cabo actividades de cooperación social y de producción (y que, precisamente, son en parte responsables de una mejora de la competitividad internacional). Este es el caso de las nuevas formas de organización industrial basadas en la descentralización de autoridad en favor de las unidades operativas, la consagración del trabajo en equipo, la atribución de mayores responsabilidades a los productores inmediatos del servicio, etc., hasta conducir a la aparición de empresas «postburocráticas» (52).

Asimismo, este cambio se corresponde con la formación de sistemas de cooperación y de producción complementaria en distritos industriales caracterizados por el empleo de criterios de «especialización flexible» (53). Este mismo caso de nuevas formas de cooperación y control puede observarse también entre las últimas experiencias de modernización de las Administraciones Públicas.

Este modelo de organización, que supone cambios culturales e institucionales, tanto en la forma de concebir el trabajo de la Administración como en la forma de controlar y evaluar sus resultados, es imprescindible para dotar de credibilidad a la política macroeconómica o agregada, para combinar ésta con una gestión eficiente, y para generar efectos externos sobre el funcionamiento de las instituciones privadas. La modernización institucional de la Administración Pública española es un requisito más de una política económica que debe orientar en los próximos años todos sus esfuerzos a la creación de oportunidades de empleo en el marco de un proceso de crecimiento económico sostenido.

(50) Véase Moore (n.d.)

(51) Existen varias razones que justifican el cambio organizativo que propugnamos (necesidad de adecuar la Administración a la exigencias de un moderno Estado del Bienestar, cambio cultural en la manera de concebir y llevar a cabo el trabajo, etc.) Sin embargo, aquí nos hemos ceñido a las razones de índole económica.

(52) Véase Sabel (1993).

(53) Como los que mencionan Piore y Sabel (1984).

BIBLIOGRAFÍA

- BAJO, O. Y S. SOSVILLA (1992): «Acumulación de Capital Público y Actividad Económica en España». Hacienda Pública Española, n.º 124.
- BAREA, J. (1986): «¿Es necesaria una nueva Ley General Presupuestaria en el marco jurídico-financiero del Sector Público?» IX Jornadas de Control Financiero. MEH-IGAE.
- BARRO, R.J. (1990): «Macroeconomic Policy». Harvard University Press. Cambridge.
- BARRO, R.J. (1991): «Economic Growth in a Cross Section of Countries». Quarterly Journal of Economics, 105.
- BEATO, P. (1993): «Competitividad y Desarrollo Industrial». Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI. Hacienda Pública Española, n.º 126.
- BARZELAY, M. (1992): «Breaking Through Bureaucracy». University of California Press Berkeley Los Angeles. Oxford.
- BORRELL, J. (1983): «Los Presupuestos del Estado para 1984: Objetivos y Estructura». Hacienda Pública Española n.º 85.
- BOWSHER, Ch. (1992): «Performance Measurement: An Important Tool in Managing for Results». Statement of the General Comptroller of the United States. General Accounting Office.
- BRUNO, M. y J. SACHS (1985): «Economics of Worldwide Stagflation». Harvard University Press. Cambridge.
- COASE, H. (1937 y 1960): «The Nature of the Firm». Económica 4 y «The Problem of Social Cost». Journal of Law and Economics, 17.
- COMÍN, F. (1993): «Estado y Crecimiento Económico en España: Lecciones de la Historia». Discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Ciclo Tribuna Joven.
- DEHESA de la, G. (1993): «Dos Políticas Económicas». El País, 19 de julio.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN (1992): «Convergencia, Política Fiscal y Estructura del Presupuesto» Estrategia del Presupuesto 1993.
- FERNANDEZ, M.J., M. NADAL y J.C. SANZ (1993): «Indicadores de Discrecionalidad Fiscal, Metodologías y Alternativas». Dirección General de Planificación. Documento de Trabajo SGPE-D-93004.
- FREEMAN, R. (1988): «Labour Market Institutions and Economic Performance». Economic Policy. Abril.
- FREDDI, G. (1982): «Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionale». Rivista Italiana di Scienza Politica, 12, pp. 183 - 211.
- FRIEDMAN, M. (1968): «The Role of Monetary Policy». American Economic Review, 58.
- GIRO, J.M. (1993): «Control de Gestión y Gerencia Pública». Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española, n.º 2.
- GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. (1992a): «Presupuestos Generales del Estado para 1993: el Reto de la Credibilidad». Cuadernos de Información Económica de Papeles de Economía Española, n.º 67.
- GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. (1992b): «El Papel del Sector Público Español en el Proceso de Integración Económica en Europa», en J. Viñals (ed.). La Economía Española ante el Mercado Único Europeo. La Claves del Proceso de Integración. Alianza Economía.
- HALL, P. A. (1989): «The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations». Princeton University Press.
- HAMADA, K. (1985): «The Political Economy of International Monetary Interdependence». The MIT Press, Cambridge.
- HOOVER, K.D. (1988): «The New Classical Macroeconomics». Basil Blackwell. Oxford.
- HURWICZ, L (1973): «The Design of Mechanism for Resource Allocation.» American Economic Review, n.º 63.
- KYDLAND, F.W. y E. C. PRESCOTT (1977): «Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans». Journal of Political Economy, 85.
- LASHERAS, M.A. y J. RUÍZ-HUERTA (1992): «Algunas consideraciones sobre Dimensión y Eficacia del Sector Público en España». Revista de Economistas n.º 52. Colegio de Economistas de Madrid.
- LUCAS, R.E. (1972): «Expectations and the Neutrality of Money» Journal of Economic Theory, 4.
- LUCAS JR., R.E. (1988): «On the Mechanics of Economic Development», Journal of Monetary Economics, 22.
- MANKIW, N.G., D. ROMER, y D. N. WEIL(1990): «A Contribution to the Empirics of Economic Growth». Mimeo.
- MARCH, G. y P. OLSEN (1989): «Rediscovering Institutions». The Organizational Basis of Politics, The Free Press. New York.
- MAURICE, M., F. SELIER, y J. SILVESTRE (1982): «Politique d'Education et Organisation Industrielle en France et en Allemagne». PUF. Paris.
- METCALFE, L, y S. RICHARDS (1987): «Improving Public Management». London: Sage; Maastricht: IEAP.
- MILGROM, P. y J. ROBERTS (1992): «Economics Organizations and Management». Prentice Hall International Editions.

- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991): «La Modernización de la Administración del Estado. Los Servicios Comunes». Instituto Nacional de Administración Pública.
- MOORE, M.H., N.d.: «Creating Value in the Public Sector». Manuscrito en elaboración.
- MORGAN, G. (1986): «Images of Organization». Calif. Sage. Beverly Hills.
- MOYA, R. y M. WERT (1993): «La Gestión Económico-financiera en la Agencia TrIBUTARIA». Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española n.º 4.
- NORTH, D.C. (1990): «Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press. Cambridge.
- NORTH, D.C. y R. P. THOMAS (1973): «The Rise of the Western World». A. New Economic History. University Press. Cambridge.
- OCDE (1992): «Economic Outlook» n.º 52. OCDE. París.
- ORTUN, V. (1993): «Gestión Pública». Documento de Trabajo, Fundación BBV.
- PÉREZ CAMPANERO, J. (1992): «La Pérdida de Credibilidad de la Economía Española». Informe Técnico 92-19, FEDEA.
- PERROW, C.H. (1986): «Complex Organizations: A Critical Essay» 3d ed. Random House. New York, 1-29.
- PIORE, M. y C.H. SABEL (1984): «The Second Industrial Divide». Basic Books. New York.
- PRADOS, L (1992): «Spain's Gross Domestic Product, 1850-1990: A New Series». Dirección General de Planificación, MEH. DGP-D-93003.
- PUMA (1989-1993): «Evolutions dans la Gestion ublique». Informes anuales. OCDE. París.
- PUTNAM, R. D. (1992): «Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy». Princeton University Press. Princeton.
- RAYMOND J.L. (1989): «Productividad de los Factores y Expansión del Sector Público en España». Papeles de Economía Española n.º 41.
- RIERA, P. (1992): «Posibilidades y Limitaciones del Instrumental utilizado en la Valoración de Externalidades». Información Comercial Española, n.º 711.
- RICHARDS, S. (1990): «Managing the Tension between Professionals and Managers». Office for Public Management. Londres.
- ROMER, P.M. (1986): «Increasing Returns and Long-Run Growth», Journal of Political Economy, 94.
- RUIZ LÓPEZ, J. Y OTROS (1992): «Metodología para el observatorio de la calidad de los servicios públicos», M.A.P./I.G.S.A.P. Madrid.
- SABEL, C.F. (1993): «Constitutional Ordering in Historical Context», en F.W. Scharpf, ed., Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt. Campus.
- SACHS, J. y CH. WYPLOSZ (1985): «The Economic Consequences of President Mitterrand», Economic Policy, 2.
- SARGENT, T. J. y N. WALLACE (1976): «Rational Expectations and the Theory of Economic Policy», Journal of Monetary Economics, 2. 43
- SEGURA, J. (1992): «La Industria Española y la Competitividad». Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Biblioteca de Economía, Serie Estudios. Espasa Calpe.
- SOLOW, R.M. (1956): «A Contribution to the Theory of Economic Growth». Quarterly Journal of Economics, 70.
- SOSKICE, D. (1988): «Skill Mismatch, training Systems and Equilibrium Unemployment: A comparative Institutional Analysis».
- SOSKICE, D. (1991): «The Institutional Infrastructure for International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany», en A.B. Atkinson y R. Brunetta, eds., Economics for the New Europe (Londres: MacMillan) pp. 45-66.
- VALLE, V. (1992): «La Eficacia del Gasto Público en España». Papeles de Economía n.º 52, 53.
- WALLIS, J. J. y D. O NORTH (1986): «Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970», en S.L. Engerirían y R.E. Gallman, eds., Longterm Factors in American Economics Growth. University of Chicago. Chicago.
- WILLIAMSON, O., (1975 y 1985): «Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications», Free Press. New York; «The Economic Institutions of Capitalism». Free Press. New York.
- WILSON, J. Q. (1989): «Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It». Basic Books, New York. 315-32.
- VIÑALS, J. (1988): «El Sistema Monetario Europeo. España y la Política Macroeconómica». Documento de Trabajo n.º 8804. Servicio de Estudios del Banco de España.
- VIÑALS, J. (1992): «La Economía Española ante el Mercado Único Europeo». Alianza Economía.
- ZABALZA, A. (1991): «La Política Fiscal Española en la Perspectiva del Mercado Interior Europeo». Revista Española de Economía, Vol. 7, n.º 1.
- ZAPICO, E. 1988: «La modernización del Gasto Público». Papeles de Economía Española, n.º 37.