

Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales

El artículo detalla los aspectos organizativos e institucionales que influyen en el desarrollo de una gestión pública eficiente y en el funcionamiento de los sistemas de evaluación de actividades públicas. Desde un enfoque de la Economía de la Organización, se analizan aquellos procesos que permiten una gestión eficiente de la información y que son la base del funcionamiento adecuado de los sistemas de control interno y externo. Asimismo, se revisan los requisitos básicos exigibles para la implantación de sistemas de incentivos basados en resultados, instrumento esencial en la consecución de una gestión pública eficiente. La elección óptima de los instrumentos empleados para desarrollar la gestión pública es también analizada desde una perspectiva organizativa. El artículo concluye con una comparación entre dos modelos de arquitectura organizativa, uno descentralizado y con autonomía en la gestión operativa, y otro centralizado y con jerarquía en la adopción de decisiones de gestión.

Artikuluak kudeaketa publiko eraginkorraren garapenean eta jarduera publikoen ebaluazio-sistemen funtzionamenduan eragina duten antolaketaren eta erakundearen alderdiak azaldu dira. Antolaketaren Ekonomiaren ikuspegitik, informazioaren kudeaketa eraginkorra ahalbidetzen duten eta barne eta kanpoko kontrol-sistemen funtzionamendu egokiaren oinarria diren prozesuak aztertu egin dira. Era berean, emaitzetan oinarritutako pizgarri-sistemak ezartzeko eska daitezkeen oinarritzko baldintzak berrikusi dira, pizgarria kudeaketa publiko eraginkorra erdiesteko funtsezko bitartekoa den aldetik. Kudeaketa publikoa gauzatzeko erabiltzen diren bitartekoen hautaketa zuzena ere antolaketaren ikuspuntutik aztertu da. Artikuluari bukaera emateko bi antolamolde-ereduren arteko konparaketa egin da: bat deszentralizatua eta eragiketen kudeaketaren gainean autonomia duena, eta bestea zentralizatua eta kudeaketa-arloko erabakiak hartzeko hierarkiaz baliatzen dena.

The present article gives details about the organisational and institutional aspects that have influence on the development of an efficient public management and on the function of the evaluative systems of public activities. These processes, that allow an efficient management of information, are analysed from an Organisation Economy focus, and which are at the same time the bases of the adequate function of the systems of intern and extern control. Likewise, the basic demanded requirements are checked for the establishment of the incentive systems that are based on results, which is an essential instrument at the securing an efficient public management. The optimum election of the instruments used in the development of the public management is also analysed from an organisational perspective. The article concludes on a comparison of two types of an organisational architecture; a decentralized one with an autonomy in the operational management, and another one which is centralised and has an hierarchy when adopting management decisions.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Eficiencia, organización y gestión en el sector público
 3. El valor de la información en los procesos de asignación presupuestaria
 4. La motivación individual en las organizaciones públicas
 5. La elección óptima de los instrumentos de gestión
 6. Alternativas de arquitectura organizativa para el sector público
 7. Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gestión pública, eficiencia organizativa, incentivos, información, evaluación de políticas públicas

N.º de clasificación JEL: D29, D73.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años ochenta del siglo XX, el debate acerca del comportamiento más o menos eficiente de las organizaciones que integran el sector público ha ocupado un lugar importante tanto en la agenda de los gobiernos como, sobre todo, en los foros de discusión académicos. Con frecuencia, si bien en unos países más que en otros, la discusión ha aparecido mezclada con apreciaciones ideológicas sobre el papel que debería desempeñar el sector público en las modernas economías de mercado. Asimismo, el interés por estos temas reflejaba, en gran medida, un cambio de actitud de la sociedad frente a la intervención pública, especialmente en lo que se refería a sus actividades provisoras, con un cues-

tionamiento de su eficacia. No debe pasarse por alto, además, la influencia que ha podido tener el saneamiento de las finanzas públicas al que se han debido enfrentar la mayor parte de los países desarrollados. Detrás de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales aparecían, en no pocas ocasiones, políticas públicas muy generosas en sus prestaciones y poco estimulantes con el esfuerzo productivo individual, lo que a la larga condicionaba el mantenimiento del propio estado del bienestar.

Esta aproximación inicial a la cuestión de la eficiencia en el sector público orientó las propuestas y medidas reformadoras en una línea clara: la reducción del peso del sector público en la economía, con un desplazamiento hacia el sector privado de muchas de aquellas activida-

des hasta aquel momento desempeñadas desde los gobiernos. La política decidida de aligeramiento de la presencia del sector público en Estados Unidos y en el Reino Unido caló en casi todos los países desarrollados, si bien con procesos muy diferentes. En el caso de España, al igual que en otros Estados miembros de la Unión Europea como Francia o Italia, el proceso fue mucho más lento, aunque iba a verse precipitado por la necesidad de sanear las cuentas públicas para el acceso a la última fase de la Unión Económica y Monetaria.

El fenómeno de la globalización ha traído nuevos retos para los sectores públicos, que se ven presionados a ofrecer soluciones eficaces a importantes problemas asignativos, como la necesidad de potenciar la libre competencia, la promoción de los procesos de I+D+i, la supresión de las distorsiones generadas por los sistemas fiscales, la mitigación de los problemas de deslocalización de factores productivos e inversiones, la acumulación de capital humano y tecnológico o la dotación de infraestructuras. Tampoco los retos en materia de redistribución y lucha contra la pobreza son despreciables, destacando la lucha contra el desempleo estructural generado por los cambios tecnológicos y de localización, la integración de la inmigración, incluidas la lucha contra la marginalidad, y la extensión de las prestaciones básicas de las coberturas sociales. En este escenario, la necesidad de dar respuestas satisfactorias tanto a las imperfecciones del sistema de mercado como a los problemas de desigualdad y pobreza existentes emerge como un objetivo primordial de cualquier sociedad que desee alcanzar cuotas elevadas de bienestar social e individual.

La experiencia acumulada en más de dos décadas permite comprobar que, a pesar de los intensos procesos de privatización y liberalización habidos en los países más desarrollados de la OCDE, la obtención de estas mejoras continuadas de bienestar no puede conseguirse apelando únicamente al libre funcionamiento de los mercados. Lejos de ello, cada vez parece más imprescindible su adecuada combinación con intervenciones públicas que promuevan intercambios voluntarios más eficientes, y faciliten para toda la población niveles aceptables de consumo de bienes privados y públicos. Sin embargo, la oportunidad, idoneidad y eficacia de las actuaciones del sector público no son propiedades intrínsecas que vengán garantizadas por el carácter público de la acción colectiva. No es pequeña, tampoco, la experiencia que informa de la falta de efectividad de muchos programas públicos, su excesivo coste o las importantes distorsiones de toda índole generadas en su aplicación.

En definitiva, y sin cuestionar la importancia que para el adecuado funcionamiento de la economía ha traído la racionalización de los programas presupuestarios, no puede desconocerse la trascendencia que para el crecimiento económico y el bienestar social tiene contar con organizaciones públicas eficientes. Si la provisión de determinados bienes y servicios individuales y colectivos o las actuaciones de redistribución de renta no pueden ser resueltas por el libre funcionamiento del mercado, y si la mera titularidad pública de las organizaciones encargadas de estas actividades no garantiza respuestas eficaces a las necesidades que están detrás de todas esas actividades, nos situamos ante un trascendental dile-

ma que no podemos demorarnos en resolver. A mi juicio, su resolución solamente puede alcanzarse desplazando el análisis desde los argumentos que justifican la intervención pública hacia la consideración de la gestión pública como un proceso de selección de las alternativas más eficientes y, por tanto, como un problema organizativo inherente a cualquier proceso de asignación de recursos económicos.

El denominado «enfoque positivo» de la Economía Pública ha ofrecido, tradicionalmente, una explicación al inadecuado funcionamiento del sector público basada, principalmente, en los comportamientos estratégicos de legisladores, burócratas y grupos de interés. Aunque esta teoría de «fallos del sector público» ha facilitado la comprensión de un buen número de las limitaciones y deficiencias a las que se enfrentan las organizaciones públicas en la búsqueda de respuestas eficaces a los problemas apuntados, no es menos cierto que esta aproximación ha sido bastante parca a la hora de ofrecer alternativas que permitan superar satisfactoriamente los fallos asignativos y distributivos del mercado¹.

Un nuevo enfoque de análisis que explica los problemas de ineficacia del sector público como una consecuencia de un comportamiento organizativo ineficiente se ha ido abriendo paso en los últimos tiempos. Esta aproximación parte de considerar al Estado como una organización

económica compleja, encargada de la asignación y la distribución de recursos, además de la regulación de las condiciones de acceso a los mercados (Stiglitz, 1989). En consecuencia, las respuestas a encontrar son, esencialmente, soluciones de gestión eficiente, y deben ser buscadas en el ámbito del análisis microeconómico, donde juega un papel destacado la moderna economía de la organización.

La naturaleza del problema de la eficiencia del sector público es esencialmente microeconómica, por más que sus consecuencias se proyecten inevitablemente sobre la política fiscal (González-Páramo y Onrubia, 2003). Por tanto, cualquier iniciativa de reforma encaminada a mejorar la eficiencia del sector público tiene que ser abordada con un proceso de diseño organizativo-institucional orientado a la búsqueda de un arquitectura capaz de hacer compatibles los aspectos micro y macroeconómicos de la gestión pública². Cualquier instrumento, mecanismo o proceso que sea necesario incorporar a la consecución del objetivo de una gestión pública más eficiente debe ser considerado como un elemento definitorio de esa solución o respuesta organizativa. Como razonaremos más adelante, la incorporación de sistemas de evaluación, externos o dentro de la función de control interno de la organización, no debe ser ajena a esta exigencia, pues, en definitiva, se trata de uno de los elementos clave a la hora de aportar la información y generar los incentivos indispensables para promover comportamientos organizativos eficientes.

¹ Sobre las potencialidades y limitaciones de la «teoría de fallos del sector público» para explicar el comportamiento del sector público, y su conjunción con el enfoque normativo de la «teoría de fallos de mercado», generalmente empleada para argumentar el porqué de las intervenciones públicas, puede verse el trabajo de Wolf (1993).

² En Onrubia (1995) se revisan los fundamentos de la relación entre los aspectos micro y macroeconómicos de la gestión pública.

La reflexión sobre estos condicionantes organizativos e institucionales ocupa el contenido de este artículo, cuya estructura es la siguiente. La segunda sección presenta, a la luz de un enfoque de economía de las organizaciones, las premisas básicas de la relación entre organización y gestión eficiente en el ámbito del sector público. La tercera sección aborda la importancia que el valor de la información tiene para conseguir un comportamiento organizativo eficiente, prestando especial atención al papel que debe desempeñar en los mecanismos de asignación presupuestaria. La sección cuarta analiza otro elemento fundamental del diseño organizativo en el sector público como es la motivación individual. En concreto, en esta sección se revisan los principales condicionantes a los que se enfrentan las organizaciones públicas a la hora de incorporar mecanismos de incentivos al desempeño. La relación entre eficiencia en la gestión y selección óptima de los instrumentos empleados en el desarrollo de la misma es tratada, de forma breve, en la sección quinta del artículo. El análisis se cierra, en la sección sexta, con una comparación entre los dos modelos tipo de arquitectura organizativa habitualmente empleados en los países desarrollados para la realización de las actividades encargadas al sector público. El artículo concluye con una síntesis valorativa.

2. EFICIENCIA, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

En los últimos años, se ha abierto paso un nuevo enfoque para tratar de comprender los factores que están detrás del comportamiento eficiente del sector pú-

blico. Esta aproximación parte del reconocimiento de la relevancia que poseen los aspectos institucionales y organizativos a la hora de evaluar el comportamiento más o menos eficiente que muestra el sector público en el desarrollo de sus actividades. Esta aproximación entronca con los contenidos más tradicionales de la Economía de las Organizaciones, especialmente con aquellos desarrollados a partir de la Economía de la Información, de la teoría de los costes de transacción y de la teoría de los contratos incompletos³. En el origen de este enfoque encontramos a autores como Stiglitz (1989) o Tirole (1994), quienes identifican en los problemas de actuación del sector público una ausencia de respuestas adecuadas a los problemas de coordinación y de incentivos a los que éste se enfrenta como cualquier organización de naturaleza económica⁴.

Por consiguiente, la búsqueda de una mayor eficacia del sector público debe si-

³ En un reciente trabajo, Gibbons (2005) ofrece una interesante revisión sobre el estado actual de estos diferentes enfoques de la Economía de las Organizaciones y sus consideraciones particulares a la hora de analizar la empresa como arquitectura básica de organización. Muchas de sus reflexiones, en busca de una síntesis formalizable, son de aplicación al análisis de las organizaciones públicas.

⁴ El trabajo de Stiglitz (1989) constituye fundamentalmente un ensayo acerca de las potencialidades y limitaciones del sector público en la corrección de fallos de mercado y actividades de redistribución de renta. El trabajo es, en cierto modo, un intento de redefinición de la teoría de fallos de mercado, con el propósito de ofrecer un catálogo de intervenciones factibles y no el tradicional catálogo de diagnósticos. Toda la discusión se centra en las capacidades y limitaciones del sector público como organización, si bien se trata de un trabajo de reflexión no formalizado, aunque con importantes vías de desarrollo. En Onrubia (1999) se ofrece una extensión de su contenido para extraer propuestas de gestión pública, a la luz de los principales resultados disponibles.

tuar a los responsables públicos, tanto técnicos como políticos, ante la resolución de problemas de eficiencia organizativa, que son, en definitiva, los que determinan el desarrollo de la gestión. Como argumenta Stiglitz (1989, 1994), estos problemas son, en muchos casos, inherentes a la propia noción de organización y, por tanto, independientes de su titularidad pública o privada. No obstante, aunque el análisis parta del reconocimiento de este carácter organizativo, dichos problemas no deben ser contemplados al margen de las limitaciones de naturaleza política que el Estado, por sus propias características, impone a su organización. En concreto, la naturaleza de los objetivos perseguidos y su origen electoral, los mecanismos de elección de los gestores encargados de dirigir las actividades, la utilización de incentivos de «baja potencia», el principio de subsidiariedad en el manejo de fondos públicos o las reglas particulares de exigencia de responsabilidades, condicionan de forma notable la selección de los instrumentos de coordinación e incentivos que pueden emplearse en el diseño organizativo. Además, las propias características del ejercicio de autoridad pública, como el poder exclusivo de coacción fiscal, el asociacionismo universal de sus miembros o el acceso electoral a la autoridad, que sirven para explicar las potencialidades del sector público frente al mercado, en otras ocasiones aparecen como serios condicionantes a la hora de buscar respuestas organizativas eficientes⁵.

Para comprender la ruptura que significa, respecto de la tradición, esta nueva

perspectiva organizativa de las cuestiones relacionadas con la eficiencia del sector público, es necesario contemplar el tratamiento que el análisis económico ha venido dando al tema. Durante los años ochenta, la enorme mayoría de los trabajos que se realizaron se ocuparon, casi en exclusiva, de la presentación de técnicas de medición de la eficiencia productiva con la que se desarrollaban distintas actividades por parte de las unidades gestoras. Inicialmente, estos trabajos cuantitativos se centraron en el ámbito de la salud y de la educación, extendiéndose progresivamente a otras provisiones públicas, como la justicia, la producción de servicios públicos locales o la gestión de impuestos. Puede decirse, a la vista de la literatura disponible, que la aproximación científica predominante en relación con la eficiencia del sector público, tanto desde un plano metodológico como empírico, es de índole cuantitativa, si bien es cierto que en los últimos años han proliferado aquellos trabajos que, a partir de los resultados alcanzados, incorporan recomendaciones de gestión dirigidas a incrementar la eficiencia productiva⁶.

Posiblemente, la construcción de indicadores de gestión para distintas actividades del sector público y su inclusión dentro del diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de objetivos constituye el área donde la vinculación entre las evaluaciones de eficiencia y la reforma de la gestión pública ha sido más fructífera⁷. La incorporación por las instituciones

⁵ Estas limitaciones pueden revisarse en González-Páramo y Onrubia (2003).

⁶ Knox Lovell y Muñiz (2003) ofrecen un panorama sobre el estado actual de la investigación sobre medición de eficiencia productiva con aplicación al sector público.

⁷ Smith y Goddard (2003) ofrecen una interesante revisión del estado actual de esta línea de trabajo.

públicas de nuevos instrumentos y técnicas tanto en la esfera del control interno como externo ha corrido desigual suerte según de qué países, incluso de qué niveles de gobierno, se trate. Existe en la actualidad un consenso, cada vez más amplio, de que detrás de muchos intentos fracasados de implantación de sistemas de evaluación de la eficiencia emergen importantes carencias organizativas que impiden una incorporación efectiva de los mismos a la arquitectura institucional del sector público. De hecho, cuando nos enfrentamos a la cuestión de la eficiencia del sector público asumiendo el enfoque organizativo al que acabamos de hacer referencia, se está aceptando la relevancia de una serie de exigencias que debe cumplir la organización encargada de desarrollar la actividad pública, entendida ésta en toda su extensión. Sin su observancia, cualquier medida reformadora dirigida a mejorar la eficiencia en la gestión nacerá limitada en su eficacia, pues carecerá de los adecuados incentivos que han de promover su correcto funcionamiento. No debemos olvidar que la gestión, tanto en el ámbito privado como público, consiste en adoptar decisiones asignativas en ambientes con importantes imperfecciones informativas (incertidumbre, racionalidad limitada, asimetrías de información) y donde, por supuesto, todos los agentes que intervienen no tienen los mismos objetivos individuales, ni incluso colectivos.

La historia de los procesos de reforma de la gestión pública en los países desarrollados está plagada de experiencias frustradas, a las que sin duda no ha sido ajena España. Defendemos aquí la idea de que, en buena parte, estos fracasos pueden explicarse razonablemente por la

ausencia de consideración organizativa de la gestión pública y, por ende, de sus problemas de eficiencia. Aunque en el ámbito académico pueda resultar obvio, conviene no olvidar que la resolución de estos problemas de índole organizativa no consiste en adoptar determinados organigramas formales, calificar nominal y jurídicamente las distintas unidades gestoras, o proponer modificaciones sin más de los catálogos de puestos de trabajo. Sin embargo, es frecuente encontrar este tipo de actuaciones «modernizadoras» en bastantes procesos de reforma, a la vez que brillan por su ausencia la adopción de mecanismos de incentivos al desempeño o vinculados a mejoras medibles de eficiencia y efectividad, la definición precisa de áreas de responsabilidad, o el establecimiento de verdaderos contratos presupuestarios con asignaciones de fondos relacionadas con la consecución de objetivos. Incluso la realización de evaluaciones del grado de eficiencia productiva con el que se desarrollan determinadas actividades públicas no redundará en una mejora efectiva de la gestión pública si no van acompañadas de un encaje organizativo adecuado, donde queden definidos con precisión los destinatarios de los informes resultantes, las consecuencias presupuestarias, retributivas o incluso de carrera profesional que se derivan de los resultados evaluados, así como la regularidad en su realización. Únicamente así se pueden generar los incentivos necesarios para promover decisiones consistentes con lo que entendemos como gestión eficiente, es decir, aquella tendente a maximizar el valor de las actividades realizadas.

Desde los postulados de la Economía de la Información, la búsqueda de un mo-

delo organizativo eficiente debe ser entendida como la elección de una forma concreta de encauzar las relaciones de todos los agentes que, con sus decisiones, intervienen en la realización de una determinada actividad, de manera que se mitiguen los comportamientos oportunistas y las disfunciones que generan los conflictos de objetivos, las asimetrías informativas, la incertidumbre o la racionalidad limitada⁸. En consecuencia, hacer máximo el valor de una organización exige contar con una arquitectura organizativa capaz de resolver los múltiples problemas de coordinación y de incentivos, tanto personales como institucionales, que surgen a lo largo de sus procesos de actuación y a los que, para el caso que nos ocupa, el sector público, nos referiremos a continuación.

No debemos pasar por alto, como señalan Milgrom y Roberts (1992), que aunque los aspectos jurídicos de la organización tienen su importancia, una consideración completa de la arquitectura organizativa implica considerar muchos elementos más, tales como las características de los flujos de información y de recursos, las re-

laciones de autoridad y de control, la distribución del poder efectivo, la asignación de responsabilidades y de las capacidades de decisión, los mecanismos para captar y conservar a sus miembros y recursos, los medios de generar y difundir nuevas ideas y conocimiento, la definición precisa de sus objetivos y fines, y los medios empleados para hacer compatibles éstos con el comportamiento de sus miembros individuales. Si nos centramos en el ámbito del sector público, el reconocimiento de la naturaleza organizativa del problema de la eficiencia en la gestión pública implica aceptar una serie de rasgos que no pueden obviarse a la hora de buscar respuestas: el carácter personal de los intereses de los agentes participantes, la particular distribución del poder de decisión, la existencia de ambientes de decisión con importantes imperfecciones informativas originadas por la incertidumbre, la racionalidad limitada, la distribución asimétrica de la información y, por supuesto, los nada despreciables costes de uso de la información inherentes a cualquier organización compleja. Por consiguiente, la consecución de niveles de eficiencia aceptables en el comportamiento del sector público, obliga a mitigar, a través de mecanismos organizativos, tanto los problemas de coordinación como los comportamientos estratégicos que, favorecidos por los conflictos de objetivos y las asimetrías de información existentes entre sus miembros, están presentes en el seno de las organizaciones públicas encargadas de la acción colectiva.

En definitiva, la búsqueda de respuestas adecuadas a los problemas de eficiencia en el sector público nos sitúa ante el reto de encontrar diseños organizativos favorecedores de una gestión eficiente.

⁸ Williamson (1999) ofrece un enfoque alternativo del diseño eficiente de organizaciones, basado en la teoría de los costes de transacción. Según este enfoque, una organización eficiente debería hacer mínimos los costes de transacción propios de esa opción asignativa. Como señala Gibbons (2005), la teoría de los costes de transacción y la economía de los contratos y la información poseen muchos elementos en común. Ambas perspectivas tradicionales pueden ser usadas de forma complementaria para comprender el problema organizativo en presencia de titularidad pública. Aghion y Tirole (1997) y Rajan y Zingales (1998) han propuesto teorías alternativas basadas en la distribución de los derechos de propiedad y el poder de decisión en las organizaciones, cuya potencialidad para comprender los problemas de eficiencia organizativa en el sector público es, a mi juicio, muy destacable.

Sin embargo, esta aproximación organizativa no suele ser la habitual en los programas de reforma de la gestión planteados desde los poderes públicos. De hecho, existe una especial predisposición por parte de los políticos y burócratas, en absoluto indiferentes ante estos cambios, a proponer reformas de la gestión pública alejadas de esta visión de eficiencia organizativa. Estas reformas suelen ser, no obstante, de dos tipos, según la concepción administrativista o gerencial del sector público que, por tradición, predomine en el país en cuestión.

El primer grupo estaría integrado por reformas de carácter esencialmente «estético», donde adquiere un papel importante el fortalecimiento de los enunciados «garantistas» que pretenden favorecer los derechos de los usuarios en el acceso y uso de los servicios públicos. Por lo general, se trata de reformas articuladas mediante simples modificaciones de los organigramas de las unidades gestoras, los cuales reflejan cambios en la adscripción orgánica de los centros gestores y de las oficinas de rango inferior. Otros rasgos característicos de este tipo de procesos reformadores suelen ser la revisión de los catálogos de puestos de trabajo, las modificaciones superficiales de la normativa reguladora de los procedimientos de gestión económico-financieros, o la implantación de cambios relacionados con la imagen corporativa de los departamentos y centros gestores afectados. Es frecuente, en las mismas, su autocalificación como «iniciativas modernizadoras» de la gestión pública.

Por su parte, aquellas reformas que promueven la implantación de sistemas de información y evaluación más o menos sofisticados —contabilidad de costes, di-

seño de indicadores, programas de seguimiento y evaluación de objetivos, etc.—, pero en estructuras organizativas carentes de los incentivos adecuados para su correcto funcionamiento y aprovechamiento, integrarían ese segundo grupo. A pesar de la potencialidad de estos instrumentos, la ausencia de canales adecuados para los flujos de información y, sobre todo, el desinterés político y, evidentemente, administrativo, por la exigencia de responsabilidades de gestión, suele terminar convirtiendo su aplicación en simples rutinas burocráticas, estériles para lograr cualquier mejora de eficiencia en la gestión pública.

3. EL VALOR DE LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Una vez aceptada la naturaleza organizativa del problema de eficiencia de la gestión pública, merece una atención especial el papel crucial que en toda esta cuestión juega la información. Al igual que sucede en el ámbito de las organizaciones de titularidad privada, también en el sector público el «valor de la información» es, en gran medida, determinante del «valor organizativo». La complejidad de sus actividades, generalmente con múltiples objetivos a alcanzar, con una destacable dificultad para la elección de sus destinatarios efectivos, lo mismo que para prever los costes derivados de sus efectos asignativos y distributivos, hacen más valiosa, aún si cabe, la información con la que debe funcionar y ser controlada cualquier organización pública.

La Economía de la Organización ha puesto de manifiesto la importancia que

tiene para la eficiencia organizativa el concepto de eficiencia informativa⁹. Esta noción parte del hecho, incuestionable, de que la adquisición, distribución y procesamiento de la información en organizaciones complejas supone incurrir en costes económicos, ya sean monetarios o de oportunidad, nada despreciables. La eficiencia informativa exige que cualquier organización que pretenda desarrollar un comportamiento eficiente ha de verse obligada a seleccionar, entre volúmenes enormes, sólo aquella información que resulte relevante para cada agente decisor, la cual deberá serle distribuida sin fragmentaciones y con la debida oportunidad temporal. Es obvio que si los problemas de comportamiento estratégico antes apuntados no encuentran la adecuada solución en la arquitectura de la organización, la posibilidad de extracción de rentas individuales de cualquier tipo inducirá a la no revelación oportunista de información valiosa, con los consiguientes costes en términos de eficiencia, tanto para el funcionamiento de la organización como para el control externo de sus órganos de gobierno.

El problema de la eficiencia informativa alcanza a la totalidad de las actividades encomendadas al sector público, así como a las diferentes etapas que es necesario afrontar para su desarrollo, desde la elección de las áreas prioritarias de actuación, hasta la decisión sobre la forma más idónea de llevar a cabo cada intervención. Desde esta concepción organizativa, la información constituye un factor fundamental e insustituible para un co-

recto funcionamiento del sistema de control interno, piedra angular de la arquitectura de cualquier organización pública o privada. Resulta, en ocasiones, paradigmático contemplar la desdibujada noción que, desde visiones jurídico-administrativas de la gestión pública, se hace de los sistemas de control interno, reduciéndolos en muchos casos a los simples procedimientos de fiscalización los procedimientos de ejecución del gasto público. Esta concepción, a mi juicio, muy negativa por lo que su adopción supone de renuncia, ha supuesto en países como España, Italia o, incluso Francia, una importante merma de la capacidad de uso eficiente de la información, con sus inevitables costes en términos de eficiencia de la gestión, incluso, paradójicamente, a través de una menor eficacia de los mecanismos tradicionales de control jurídico-administrativo¹⁰.

El valor de la información desempeña un importantísimo papel en el ámbito de la gestión presupuestaria, entendida ésta en un sentido amplio, donde su disponibilidad y tratamiento adecuado resultan cruciales para alcanzar actuaciones eficientes por parte de las unidades gestoras. Debe tenerse en cuenta que, por su carácter de no-mercado, la gran mayoría

⁹ Sobre el concepto de eficiencia informativa y sus condicionantes en las organizaciones puede consultarse Milgrom y Roberts (1992, cap. 4).

¹⁰ Desde una concepción gerencial de la gestión pública, propia del ámbito de los países anglosajones o del norte de Europa, a veces resulta bastante optimista la eficacia que se le atribuye *a priori* a los sistemas de control de legalidad que operan sobre los procesos administrativos y de ejecución presupuestaria. Su orientación hacia la preservación de los medios puestos a disposición de los gestores termina dejando en un segundo plazo, cuando no olvidando, sus consecuencias sobre los resultados alcanzados por la gestión, lo que en ocasiones puede llegar a ser una fuente de información muy valiosa para detectar comportamientos irregulares o cuanto menos no demasiado honestos.

de las provisiones de bienes y servicios realizadas por el sector público son financiadas desde el presupuesto. En un ambiente de imperfecciones informativas, Carlsen (1991), en un marco de teoría de juegos, y Onrubia (1999), en un marco de Economía de la Información, han demostrado que, si se acepta la existencia de un *trade-off* en la función de producción de actividad pública entre el coste presupuestario y el nivel de eficiencia productiva con el que ésta se lleva a cabo, sólo se alcanzará un comportamiento organizativo eficiente si se utilizan contratos presupuestarios que vinculen las dotaciones de recursos a los resultados evaluados de la actividad financiada.

En escenarios caracterizados por un conflicto de objetivos entre la dirección política de la actuación pública y los centros gestores encargados de la provisión de las actividades y donde el nivel de eficiencia productiva realmente alcanzado es información privada en poder de los responsables de las unidades gestoras, la utilización de esquemas de aportaciones presupuestarias contingentes con el volumen —ajustado por calidad— de *output* obtenido se convierte, bajo algunas condiciones, en una solución organizativa irrenunciable para paliar el oportunismo contractual. Desde esta aproximación, los «contratos presupuestarios» basados en resultados, medidos en términos de objetivos finalistas, nunca intermedios, se presentan como una solución de *second best* para promover la eficiencia en aquellas actividades del sector público financiadas de forma significativa al margen del sistema de precios de mercado¹¹. De este resultado se deducen

dos interesantes consideraciones respecto de la frecuente utilización de sistemas presupuestarios que, *de facto*, terminan rigiendo el proceso de asignación de fondos públicos para la financiación de actividades de provisión pública por un criterio «incrementalista». En primer lugar, su incompatibilidad con el logro de una gestión pública eficiente. Y en segundo lugar, la anulación de las posibilidades de mejora de la eficiencia que pudieran esperarse de la implantación de cualquier sistema de evaluación de resultados de la actividad pública, en la medida que este criterio de asignación neutraliza los incentivos que, a través de la información generada por el sistema de evaluación, estaría recogiendo el mecanismo del contrato presupuestario contingente¹². En definitiva, la generalidad con la que el incrementalismo presupuestario está presente en muchos sectores públicos, y en todos los niveles de gobierno, no hace albergar demasiadas esperanzas sobre la contribución que hacen los sistemas de asignación presupuestaria a la eficiencia del sector público.

Además, debe tenerse en cuenta que la efectividad de este tipo de contratos presupuestarios va ligada a la existencia de sistemas de control de resultados capaces de proporcionar información relevante sobre todos los aspectos que conforman el desarrollo de cada actividad. Desde el punto de vista del diseño institucional, este requisito nos sitúa ante un modelo organi-

ciencia productiva, los contratos presupuestarios empleados no puede ser una solución de *first best*. No obstante, un adecuado diseño organizativo debe incentivar la creación de servicios de control interno capaces de generar información de calidad que permitan la evaluación externa de los resultados.

¹² En relación con el contenido de estos «contratos presupuestarios» puede verse González-Páramo y Onrubia (2003).

¹¹ En la medida que no existe posibilidad real de evaluar externamente a los centros gestores, la efi-

zativo de las unidades gestoras en el que la exigencia de responsabilidades de gestión y los incentivos a los gestores en función de los resultados alcanzados, deben estimular a éstos a dotar a sus unidades de servicios de control interno eficaces. Como misión fundamental, estos servicios de control interno deben encargarse de proveer los sistemas de información —indicadores de gestión, procedimientos de seguimiento de objetivos y medición de eficiencia, contabilidad analítica, etc.— requeridos por este régimen de contratos presupuestarios. Pero como se ha señalado anteriormente, la incorporación de estos sistemas de información no puede producirse sin una definición precisa de canales de información ni sin un establecimiento nítido de responsabilidades de gestión, en sus diversas áreas. En caso contrario, la ausencia de una arquitectura organizativa adecuada suele reducir su aplicación a un mero requisito burocrático, lo que los señala en el medio plazo como candidatos a su eliminación.

La utilización, indispensable, que el sistema de control externo de la actividad pública ha de hacer de la información generada por estos servicios, ofrece otra importante faceta de control interno. El carácter multiprincipal de la organización pública, junto con la ausencia de control directo basado en el ejercicio de derechos de propiedad, obligan a contar con mecanismos de supervisión que ejerzan el control de resultados en el ámbito del poder legislativo¹³. Posiblemente estamos ante una de las cuestiones de mayor

complejidad en lo que al diseño institucional de la acción colectiva se refiere.

Cómo superar la identificación de las mayorías parlamentarias con los intereses del gobierno constituye un reto en la implantación de instituciones de control externo realmente efectivas en el desarrollo de su cometido. La estrecha vinculación entre el poder ejecutivo y la mayoría parlamentaria que sostiene a los gobiernos —responsables últimos de la gestión de las actividades públicas— obligan a diseñar marcos de control externo que superen los esperables problemas de colusión y de falta de credibilidad. Se trata, sin duda, del elemento de cierre fundamental del sistema de supervisión, a través del cual la exigencia de responsabilidades se ha de convertir en un incentivo a la gestión eficiente.

Sin embargo, esta pérdida de control por parte de los partidos políticos no es fácilmente asumible, máxime si tenemos en cuenta que estamos ante los agentes políticos que tienen el poder de ejercer cualquier iniciativa reformadora. Sólo algunos países anglosajones y del norte de Europa, con una tradición de gestión pública nítidamente gerencial, han conseguido contar con una articulación constitucional del control externo realmente efectiva, con niveles de independencia suficientes para estos órganos y con una neutralización aceptable de los comportamientos colusivos entre los distintos poderes del Estado¹⁴. En definitiva, se trata,

¹³ Sobre este carácter multiprincipal de la organización pública y sus implicaciones puede verse Martimort (1996).

¹⁴ Laffont (2000) analiza formalmente el diseño institucional de reparto de poderes entre el gobierno y el parlamento, y algunas de sus implicaciones sobre el control externo de la actividad pública, tanto mediante instrumentos de evaluación directa de las actividades como a través de los incentivos generados por los mecanismos de *check and balances* incluidos en los modelos constitucionales.

fundamentalmente, de una cuestión de correcto diseño constitucional, donde a pesar de las importantes dificultades que la separación de poderes entraña, no debe renunciarse a la búsqueda de respuestas organizativas que refuercen la eficiencia en el comportamiento del sector público, ahora contemplado desde un plano institucional superior.

4. **LA MOTIVACIÓN INDIVIDUAL EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

La motivación de los agentes individuales que desempeñan las tareas que configuran la gestión de las actividades de cualquier institución es otro elemento esencial del diseño organizativo sin cuyo adecuado tratamiento no es factible conseguir un comportamiento eficiente. En el ámbito del sector público, el problema de la motivación afecta tanto a los gestores responsables del desarrollo de las distintas actividades públicas como a los empleados de ellos dependientes.

La perspectiva histórica, junto con la visión *weberiana* de la función pública, han complicado tradicionalmente el tratamiento de los problemas de motivación en las organizaciones públicas. De hecho, en muchos países, las retribuciones de los empleados públicos mantienen una escasa o prácticamente nula relación tanto con la productividad aportada por el trabajador como con el valor de la producción en la que participan. Esta concepción también suele incluir carreras profesionales basadas en criterios de antigüedad y escalafón, aunque a menudo aparezcan encubiertas en figuras que hacen referencia al mérito. Es frecuente, además, que los procesos de selección

de empleados públicos se realicen mediante procesos estandarizados y, en gran medida, centralizados. Además, es habitual que, por argumentos de neutralización de la arbitrariedad derivada de la rotación política, el acceso a un puesto en la función pública tenga un carácter vitalicio, con importantes restricciones a la reasignación funcional o territorial.

Un escenario de relaciones laborales como el que se acaba de describir revela una ausencia de incentivos indispensables para el desarrollo eficiente de la gestión de las actividades públicas. No debe obviarse, además, que en las actividades públicas resulta muy complicado identificar y verificar por separado el esfuerzo de cada individuo, así como precisar en qué medida las distintas tareas realizadas contribuyen a la producción de las actividades finalistas responsabilidad de cada área, servicio o centro gestor.

La ausencia de compromiso político fuerte dificulta muy seriamente, en las organizaciones públicas, la implantación de mecanismos de incentivos basados en la evaluación del desempeño. Como señala Dixit (2002), la falta de referencias para la comparación generadas por la ausencia de competencia, la escasa concreción de muchas actividades, o las presiones corporativas para absorber como derecho adquirido cualquier retribución inicialmente flexible, complican notablemente el diseño y establecimiento de cualquier mecanismo de incentivos. Además, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, en el caso de las organizaciones públicas no existen incentivos adicionales generados por la posibilidad de quiebra o por la amenaza de tomas de control por parte de los mercados de capitales. Y si además se tiene en cuenta que los usua-

rios de los servicios públicos no pagan directamente una parte sustancial de su coste, nos situamos en un escenario en el que resulta realmente complicado introducir incentivos individuales o colectivos al desempeño.

Puesto que los agentes que intervienen en la gestión pública soportan sólo una parte reducida de las consecuencias de sus decisiones y, como hemos visto, sus remuneraciones guardan escasa relación con su productividad, puede decirse que ésta está regida por «incentivos de baja potencia». El objetivo del diseño organizativo, en este terreno, a pesar de todas estas limitaciones a la motivación, es encontrar mecanismos incentivadores que mejoren el comportamiento colectivo de estos agentes. Para ello, resulta recomendable remover, allí donde sea posible, los criterios de regulación laboral que resulten incompatibles con los criterios favorecedores de una gestión eficiente propuestos desde la Economía de la Organización.

Interesantes propuestas en materia de incentivos al desempeño se han mostrado exitosas en algunos países donde se han aplicado. El diseño conjunto de carreras profesionales basadas en el mérito y de esquemas retributivos vinculados a la consecución de objetivos individuales y conjuntos parecen constituir una buena alternativa para mitigar los problemas de debilidad de incentivos en presencia de riesgo moral y selección adversa¹⁵. Las dificultades para verificar tanto el esfuer-

zo directo como los resultados del desempeño pueden superarse empleando mecanismos de revelación de información (Dixit, 2002). De este modo, ante la complejidad que supone la determinación del nivel de calidad con el que se proveen los bienes y servicios por parte de las organizaciones públicas, el diseño de salarios de eficiencia basados en la reputación se puede convertir en una alternativa muy adecuada frente a los esquemas tradicionales de incentivos (Shapiro y Stiglitz, 1984).

La existencia de fuertes interrelaciones entre diversas actividades públicas, lo que incluye la interdependencia de sus resultados, puede ser tratada mediante la implantación de esquemas de compensación basados en los resultados de evaluaciones conjuntas. De este modo se reducen, de forma importante, los problemas de debilidad de incentivos que aparecen por problemas de identificación de los esfuerzos individuales ante producciones complejas. Además, en escenarios de información asimétrica tipo riesgo moral con efectos importantes sobre la calidad de la actividad, Glaeser y Schleifer (1998) proponen esquemas de incentivos basados en contratos de compromiso con niveles de calidad prefijados¹⁶. Para corregir los problemas de colusión que aparecen cuando varias unidades gestoras que desarrollan actividades comunes poseen poder de influencia en los niveles de prestación pública, Laffont y Martimort (2000) proponen un interesante esquema de in-

¹⁵ En Dewatripont, Jewit y Tirole (1999) se presenta un modelo teórico que permite sostener las ventajas, desde el punto de vista de la maximización del valor organizativo, de este tipo de incentivos combinados.

¹⁶ Hart, Shleifer y Vishny (1997) aplican estos contratos a la gestión de prisiones, aunque Dixit (2002) encuentra limitaciones de selección adversa a la hora de la elección de los responsables de gestión.

centivos capaz de promover niveles eficientes de actividad.

En relación con la incorporación institucional de sistemas de evaluación del desempeño, Osborne y Gaebler (1992) establecen una serie de condiciones que han de verificar dichos sistemas basados en la definición de baterías de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Estos requisitos permiten evitar problemas tradicionales de los mecanismos de incentivos, como el conocido «efecto trinquete», según el cual, después de periodos de buen desempeño los estándares de referencia suelen ser revisados al alza (Weitzman, 1980; Freixas, Guesnerie y Tirole, 1985). La solución propuesta a este problema de compleja resolución se centra en la participación de los agentes implicados en la definición de los indicadores, en el uso de un número de indicadores razonable, en la aplicación periódica de revisiones del sistema de acuerdo con la experiencia obtenida de su funcionamiento, así como la exigencia, argumentada en la sección anterior, de contar con controladores externos plenamente independientes.

5. LA ELECCIÓN ÓPTIMA DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

La aproximación organizativa adoptada en relación con la eficiencia de la gestión en el sector público no debe ser ajena a la necesidad de seleccionar, con estrictos criterios de eficiencia, los instrumentos más adecuados para desarrollar las intervenciones públicas. Se trata de introducir eficiencia a partir de la elección óptima de los instrumentos de intervención pública. Esta selección eficiente exi-

ge comparar las capacidades y límites del sector público como productor de servicios públicos, frente a las potencialidades alternativas de otros modos de gestión, tanto con participación privada total como parcial. Se trata de una cuestión compleja, que debe ser resuelta mediante la comparación entre los respectivos costes de transacción.

En la definición de su «teorema de la privatización», Sappington y Stiglitz (1987) proponen un interesante catálogo de los elementos que inciden en la elección óptima entre producción pública o privada de actividades colectivas. Su análisis parte de la premisa de que la mayor parte de las dificultades organizativas a las que se enfrentan tanto el sector público como el privado son, en origen, comunes¹⁷. Sin embargo, las características del sistema de precios y de la autoridad pública, como mecanismos asignativos, presentan diferencias que pueden ser determinantes de la superioridad o no del *contracting out*.

Esta elección, como corrobora el funcionamiento del sector público en el mundo real, es, en buena medida, una cuestión de grado, pues los costes de transacción entre alternativas varían de forma notable. En este sentido, considerar que la intervención del sector público supone la absorción total por éste de todas las tareas y funciones necesarias para llevar a cabo un actividad provisorio de bienes o servicios públicos es, simplemente, renunciar *a priori* a cualquier pretensión de alcanzar un nivel aceptable de

¹⁷ En González-Páramo y Onrubia (2003) se revisa con amplitud este «teorema fundamental de la privatización de la producción pública».

eficiencia en la gestión. Como se ha señalado anteriormente, muchas de las características inherentes a la organización pública complican el funcionamiento correcto de los incentivos, tanto colectivos como individuales, llegando incluso a su anulación. Sin embargo, no debe impedirse que la gestión pública incorpore todos aquellos instrumentos y diseños organizativos en los que estén presentes elementos característicos del sistema de mercado y que promuevan asignaciones eficientes de recursos. Entre otros, cabe destacar la creación de escenarios de competencia, el uso de señales en los precios, la adopción de marcos de decisión descentralizada, de incentivos monetarios basados en la propiedad, etc. Las opciones en este terreno son múltiples, y deben ser observadas como elementos constitutivos del diseño organizativo de las actuaciones públicas, y no como alternativas sustitutivas de éstas¹⁸.

6. ALTERNATIVAS DE ARQUITECTURA ORGANIZATIVA PARA EL SECTOR PÚBLICO

La necesidad de resolver correctamente las relaciones, de nivel superior, entre la arquitectura organizativa del sector público, considerado éste en sentido estricto, y el poder político ejercido tanto a través del ámbito legislativo como ejecutivo, constituye un último condicionante para lograr una gestión pública eficiente. Desde la aproximación organizativa que se ha adoptado en este trabajo, la forma en la que se resuelven estas relaciones va a

determinar el grado de descentralización efectiva con el que actúan las unidades del sector público encargadas de desarrollar las distintas actividades.

En la medida que se acepta la naturaleza informativa del problema del control organizativo, estamos en condiciones de vincular esta descentralización con la capacidad que la organización pública tiene para gestionar adecuadamente los importantes volúmenes de información necesarios para obtener un comportamiento gestor eficiente (Onrubia, 1999). Las soluciones, por tanto, del diseño organizativo van a situarse en torno a dos modelos polares que enfrentan, como rasgos distintivos básicos, centralización frente a descentralización en la adopción de decisiones de gestión operativas, y jerarquía frente a autonomía en los mecanismos de supervisión empleados.

La experiencia comparada en los países desarrollados ofrece dos modelos estilizados de arquitecturas organizativas para la institución pública, diferenciadas en función del mayor o menor grado de descentralización y autonomía con el que actúan sus unidades gestoras. Así, una serie de países, entre los que destacan Suecia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Australia o Nueva Zelanda, cuya concepción de la gestión pública es esencialmente gerencial, presentan modelos de organización institucional del sector público caracterizados por elevados niveles de descentralización efectiva de la gestión pública. La autonomía en los procesos de asignación presupuestaria, de contratación y de gestión de personal suelen ser rasgos definitorios de las organizaciones públicas en estos países. Por lo que respecta a los sistemas de control de la actividad pública, estos es-

¹⁸ Una revisión de los principales instrumentos de este tipo y experiencias en su aplicación puede verse en López-Casasnovas (dir.) (2003).

tán concebidos desde una óptica, predominante, de los resultados alcanzados.

En el modelo opuesto, encontramos países que, como Francia, Italia, Alemania, Bélgica o España, han adoptado tradicionalmente modelos de organización institucional del sector público con una fuerte centralización y con estructuras de decisión muy jerarquizadas. En estos países el derecho administrativo suele ser la principal fuente inspiradora de la gestión pública, de corte bastante procedimental y garantista. La centralización de los procesos presupuestarios, de la gestión de recursos humanos, así como de parte de la contratación, es una nota característica propia de estos sectores públicos.

En el primer modelo de arquitectura organizativa, la articulación institucional básica suele realizarse a través de la creación de «agencias», las cuales están encargadas de la gestión operativa de los programas públicos diseñados en el ámbito político de dirección estratégica. Estas agencias se incardinan en una estructura organizativa superior, que suele estar regida por una serie de principios organizativos en los que residen muchas de las ventajas atribuidas a este modelo institucional: a) separación efectiva entre las responsabilidades de gestión estratégica, situadas en el nivel político, y las de gestión operativa, de índole técnica; b) financiación de las agencias mediante contratos presupuestarios plurianuales vinculados al cumplimiento de objetivos de actividad y revisables anualmente; c) existencia de servicios de control interno en las agencias, bajo la responsabilidad de su dirección técnica; d) cotas significativas de independencia política en el control externo, orientado fundamentalmente hacia la evaluación económica de

los resultados de las actividades. Estos cuatro elementos han de operar de forma cohesionada dentro de la arquitectura organizativa del sector público, garantizando un uso eficiente de la información, condición indispensable para alcanzar un nivel aceptable de eficiencia en la gestión.

En el segundo modelo de arquitectura organizativa, las unidades gestoras se encuentran, por lo general, situadas en estructuras verticales con dependencia jerárquica directa, siendo sometidas, por lo general, a un control de medios muy centralizado. Su arquitectura organizativa cuenta con los siguientes elementos característicos: a) vinculación elevada entre las áreas estratégica y operativa de la gestión, lo que favorece la dilución de las responsabilidades políticas y técnicas; b) controles internos dependientes de unidades horizontales situadas fuera del ámbito de poder de decisión de los gestores, y con una orientación casi exclusiva hacia el control de los medios puestos a disposición de los gestores, siendo su naturaleza primordial jurídico-contable; c) débil correspondencia funcional de los centros gestores con áreas bien delimitadas de actividad finalista; d) presupuestación caracterizada por negociaciones eminentemente incrementalistas, donde la relación entre las dotaciones presupuestarias y el cumplimiento de los objetivos previstos es muy débil; e) un control externo predominantemente jurídico y con dependencia política importante, donde la implantación de evaluaciones de los resultados dentro es, por regla general, escasa y casuística.

La comparación del comportamiento del sector público en cuanto a la eficiencia de la gestión, bajo ambos modelos

básicos, permite encontrar una superioridad significativa en el modelo de gestión descentralizada o «de agencias». Este resultado puede explicarse, desde la perspectiva organizativa adoptada, como la mejor capacidad de respuesta que tienen las arquitecturas descentralizadas, en términos de uso eficiente de la información, a la hora de resolver el problema del control organizativo. Precisamente, como se ha señalado, este elemento resulta crucial para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de coordinación e incentivos que, a través del diseño de la organización pública, deben procurar una gestión eficiente. Por el contrario, los mayores costes de uso de la información que muestra el modelo de arquitectura jerárquica o de departamentos centralizados impiden dar una respuesta eficaz al citado problema del control organizativo. Este hecho impide responder, de forma adecuada, a las múltiples situaciones de oportunismo contractual que, como hemos visto, afloran en el comportamiento de las organizaciones públicas.

7. CONSIDERACIONES FINALES

En el artículo que ahora concluye, se ha tratado de presentar, adoptando un punto de vista organizativo, las condiciones que determinan, a través del diseño institucional, la consecución de una gestión pública eficiente. El interés por estas cuestiones nace de la experiencia comparada en los procesos reformadores de la gestión pública, habituales en las últimas dos décadas. La realidad muestra cómo aquellas propuestas reformadoras que pasan por alto estas exigencias organizativas están llamadas a fracasar, en la medida que su implantación suele re-

sultar, en el medio plazo, escasamente valiosa para la mayoría de los agentes individuales que intervienen en los procesos que conforman la gestión de las actividades públicas.

Desde el ámbito de la Economía de las Organización, el trabajo pasa revista a los principales elementos del diseño organizativo, destacando su influencia a la hora de incorporar medidas concretas en materia de gestión eficiente de la información, control interno y externo, e incentivos al desempeño. Como conclusión principal, cabe destacar la relevancia que, para conseguir mejoras significativas en la gestión pública, tiene la elección adecuada de una arquitectura organizativa de tipo descentralizado y con plena autonomía operativa de sus unidades gestoras.

En el trabajo se apuesta por la adopción de arquitecturas organizativas descentralizadas, en línea con los conocidos como modelos de «agencias» o «divisionales», en detrimento de los modelos «departamentales», en los que existe una fuerte centralización, al menos formal, con una marcada dependencia jerárquica de las unidades encargadas de la gestión operativa. Se defiende la importancia de los costes de uso de la información como principal factor explicativo de esta recomendación. Los menores costes informativos en las estructuras organizativas del primer tipo tienen consecuencias beneficiosas sobre la efectividad de los sistemas de control, especialmente en aquellos basados en la evaluación económica de los resultados de las actividades públicas. Destaca, principalmente, la posibilidad que brindan a la implantación de contratos presupuestarios, con todo lo que esto supone de introducción de in-

centivos para alcanzar mejoras sustanciales de la eficiencia.

Para concluir, creo importante resaltar la importancia que en el impulso de este tipo de reformas organizativas de la gestión pública tiene la definición de la estrategia reformadora. De nuevo nos enfrentamos a problemas de conflicto de objetivos en ambiente de imperfecciones informativas, especialmente asimetrías, muy importantes. Así, los comportamientos estratégicos tanto de los gestores como de los empleados públicos, tanto a nivel individual como desde su organización como grupos de presión, constituyen un freno a la adopción de muchas iniciativas esenciales. La escasa delimitación entre las responsabilidades de índole política y técnica, agravada en muchos países, como España, donde existe una permeabilidad muy elevada entre cuerpos funcionariales y responsabilidad política, ha supuesto un importante freno a la adopción de reformas organizativas realmente eficaces.

En este sentido, la creación de instituciones independientes respecto de la ca-

pacidad de influencia y negociación de los departamentos y centros gestores que lideren estos procesos se muestra como un requisito fundamental para evitar los esperables casos de colusión entre poderes prescrito por los modelos teóricos disponibles. La consecución de los niveles de independencia necesarios debe afrontarse, principalmente, a partir de la incorporación de profesionales no directamente vinculados a los colectivos implicados en la reforma. Si bien es cierto que la obtención de información sobre las circunstancias en las que se viene desarrollando la gestión requiere la participación de gestores y empleados públicos en el proceso, la experiencia revela que ésta debe producirse de forma externa al poder de decisión que lidera el proceso reformador. No se trata, en absoluto, de una tarea sencilla, pero la expectativa de obtener importantes ganancias de bienestar a través de una gestión más eficiente de los recursos puestos a disposición de la acción colectiva puede justificar sobradamente el esfuerzo y los inevitables costes políticos que este tipo de procesos aparejan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHION, P. Y J. TIROLE (1997): «Formal and real authority in organizations». *Journal of Political Economy*, 105: 1-29.
- CARLSEN, F. (1991): *Public sector efficiency. A game-theoretic analysis*, Ph. D. Dissertation, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen-Sandviken.
- DEWATRIPONT, M., JEWIT, I. Y TIROLE, J. (1999): «The economics of career concerns. Part II: Application to missions and accountability of government agencies». *Review of Economics Studies*, 66: 199-217.
- DIXIT, A. (2002): «Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review». *Journal of Human Resources*, 37: 696-727.
- FREIXAS, X., GUESNERIE, R. Y TIROLE, J. (1985): «Planning under incomplete information and the Ratchet effect». *Review of Economic Studies*, 52: 173-192.
- GIBBONS, R. (2005): «Four formal(izable) theories of the firm». *Journal of Economic Behavior and Organization*, 58: 200-245.
- GLAESER, E. L. Y SHLEIFER, A. (2001): «Not-for-profit Entrepreneurs». *Journal of Public Economics*, 81: 99-115.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. Y ONRUBIA, J. (2003): «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos». *Papeles de Economía Española*, 95: 2-23.
- HART, O., SHLEIFER, A. Y R. VISHNY (1997): «The proper scope of government: Theory and application to prisons». *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1127-1161.
- KNOX LOVELL, C. A. Y MUÑIZ, M. A. (2003): «Eficiencia y productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura». *Papeles de Economía Española*, 95: 47-65.
- LAFFONT, J. J. (2000): *Incentives and Political Economy*. Oxford University Press, Oxford.
- LAFFONT, J. J. Y MARTIMORT, D. (2000): «Mechanism design with collusion and correlation». *Econometrica*, 68: 309-342.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (DIR.), PUIG-JUNOY, J., GANUZA, J. J. Y PLANAS, I. (2003): *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Servicio de Estudios de La Caixa, Colección Estudios Económicos, vol. 31, Barcelona.
- MARTIMORT, D. (1996): «The multiprincipal nature of government». *European Economic Review*, 40: 673-685.
- MILGROM, P. Y ROBERTS, J. (1992): *Economics, Organization, and Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- ONRUBIA, J. (1995): «El modelo-organizativo institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos». *Economía y Gestión de las Administraciones Públicas*, vol. 7, Congreso Nacional de Economía-Consejo General de Colegios de Economistas de España, Las Palmas de Gran Canaria.
- ONRUBIA, J. (1999): *La organización eficiente del sector público: un estudio desde la economía de la información y una aplicación al caso español*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- OSBORNE, D. Y T. GAEBLER (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- RAJAN, R. Y L. ZINGALES (1998): «Power in a theory of the firm». *Quarterly Journal of Economics*, 113: 387-432.
- SHAPIRO, C. Y SITGLITZ, J. E. (1984): «Equilibrium unemployment as a discipline device». *American Economic Review*, 74: 433-444.
- SMITH, P. C. Y GODDARD, M. (2003): «Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones». *Papeles de Economía Española*, 95: 35-46.
- STIGLITZ, J. E. (1989): *The Economic Role of the State*. Basil Blackwell, Oxford.
- STIGLITZ, J. E. (1994): «Replanteamiento del papel económico del Estado: bienes privados suministrados públicamente», en G. López i Casasnovas (dir.). *Análisis Económico de la Sanidad*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, pp. 19-47.
- WEITZMAN, M. (1980): «The Ratchet principle and performance incentives». *Bell Journal of Economics and Organization*, 11: 302-308.
- WILLIAMSON, O. E. (1999): «Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective». *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15: 306-342.
- WOLF, C. (1993): *Markets or Governments. Choosing between imperfect alternatives*. Cambridge, MA: The MIT Press.