

Tres soluciones teóricas para la provisión pública ineficiente¹

José Manuel Cansino Muñoz-Repiso²

Profesor Titular de la Universidad de Sevilla

Las reformas del sector público orientadas a la eficiencia que se han desarrollado en las principales economías occidentales desde los años ochenta del siglo XX han tomado como una de sus cuestiones fundamentales la mejora en la provisión pública. Diversas iniciativas han sido protagonistas de diferentes intentos de reforma que, con éxito desigual, han compartido el objetivo de hacer del Sector Público un agente más eficiente en el cumplimiento de una de sus tres funciones modernas: la función asignativa.

En este artículo se presentan, de manera integrada, tres de las soluciones propuestas desde el enfoque positivo de la Economía Pública para resolver el resultado de la provisión pública ineficiente, fruto del conflicto de intereses que se origina entre algunos intérpretes del Sector Público. Estas tres soluciones –presentadas a nivel teórico– consisten en la introducción de incentivos, el establecimiento de mecanismos de competencia y en el uso de órganos fiscalizadores. El análisis conjunto de las tres soluciones planteadas supone el principal interés del artículo.

Palabras clave: Eficiencia, Economía Pública, Burocracia, Control.

¹ Este artículo se ha beneficiado de los comentarios realizados por los profesores A. FERNÁNDEZ-DÍAZ, J. R. CALAZA y R. ROMÁN a una versión preliminar del mismo. Las posibles imprecisiones y errores son, sin embargo, responsabilidad única del autor.

² Universidad de Sevilla. Dirección para comentarios: jmcansino@us.es.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El Sector Público ha de resolver recurrentemente el problema de la revelación de las preferencias de los ciudadanos para así poder atender eficientemente a su función asignativa, función que, junto con la redistributiva y la de estabilización y fomento del desarrollo económico, conforman las modernas tareas de este sector.

Resolver el problema de la revelación de preferencias exige agregar las preferencias individuales en una elección colectiva. En este sentido, los mecanismos de votación resuelven con imperfecciones el problema de la agregación de las preferencias individuales en las sociedades en las que los ciudadanos emiten opiniones mediante sus votos. Las preferencias así agregadas representarían el interés colectivo de la población, y en los sistemas parlamentarios con separación de poderes ese interés es interpretado por el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo igual que el Ejecutivo y el Judicial, forman parte del Sector Público. En el uso de sus atribuciones, el Poder Legislativo aprueba periódicamente un Presupuesto con el que hacer cumplir el interés colectivo.

Este Poder Legislativo –garante del interés colectivo– encargará al Poder Ejecutivo la administración del Presupuesto, velando para que ésta se realice, atendiendo siempre al mencionado interés. Podría decirse que el Poder Ejecutivo gestiona los recursos que se ponen al servicio del interés colectivo. Se establece así una relación o transacción entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en cuyos términos debe profundizarse.

Por ejemplo, importa precisar sobre quién recae la vigilancia del interés colectivo. Carslen (1994) advirtió que no todos los representantes políticos que integran el Poder Legislativo participan directamente en la tarea de elaborar el Presupuesto. Por esa razón propuso diferenciar entre *politician* y *budgeter*. El primero es el político sin relación directa con el Presupuesto, mientras que el segundo participa directamente en su elaboración. Recogiendo la acertada taxonomía de Carslen diremos que, en materia presupuestaria, el *budgeter* encarna el interés colectivo y a él pretende servirlo con un Presupuesto cuya administración corresponde al Poder Ejecutivo. Este Poder será el responsable, entre otras ocupaciones, de la provisión pública.

Del estudio sistemático de los agentes que participan en el proceso de provisión descrito se ha ocupado la Teoría de la Elección Pú-

blica³. Entendiendo con Casas Pardo (1984) que ésta tiene dos ramas⁴: la Teoría de la demanda de bienes públicos y la Teoría de la oferta de los mismos bienes⁵, sería esta última la que incluiría en su objeto de estudio el comportamiento de los agentes que participan en la provisión de bienes y servicios públicos y la forma en que ésta se ve influida por aquel comportamiento.

Como agentes integrantes del Sector Público, partidos políticos, burócratas y grupos de interés participan en el proceso de agregación de las preferencias individuales. De estos tres colectivos focalizaremos nuestra atención en la burocracia, agente integrado por funcionarios sin el cual, en palabras del profesor Fuentes Quintana (1990, pág. 188) «no es posible ni el diseño, ni la instrumentación, ni la ejecución de la actividad pública».

En este artículo se plantea la relación entre el Poder Legislativo, representado por el *budgeter*, y el Poder Ejecutivo, representado por la burocracia, como una transacción cuyo desarrollo provoca situaciones de ineficiencia en la provisión pública⁶. Descrito el origen de la ineficiencia, el artículo propone tres soluciones teóricas al conflicto de intereses entre el *budgeter* y el burócrata.

2. EL BURÓCRATA COMO INTEGRANTE DEL SECTOR PÚBLICO

2.1. Las lecciones del enfoque positivo

La Teoría Positiva de la Hacienda Pública, ha señalado también Fuentes Quintana (1990, pág. 188), alteró «radicalmente el paradigma del déspota benevolente enraizado en la tradición weberiana». Así, desde el mencionado enfoque positivo, Tullock (1979) se preguntó por las ra-

³ BUCHANAN y TULLOCK (1962 [1993], pág. 21), exponentes relevantes de la Teoría de la Elección Pública, en su obra *El cálculo del consenso*, señalaron que la misma «se asienta sobre la mítica y mística frontera que existe entre (...) dos prolíficos herederos de la Economía Política», la Ciencia Política –ocupada de saber cómo está organizado el Estado– y las Ciencias Económicas –en la tradición inagurada por A. MARSHALL (1890) en sus *Principios de Economía*.

⁴ Vid. CASAS PARDO en el estudio introductorio a BUCHANAN, MCCORMICK y TOLLISON (1984).

⁵ Con un matiz distinto, SALINAS (1993, págs. 15 y 16) sostiene que la teoría de la oferta de bienes públicos es uno de los programas de investigación en los que se ha desgajado el paradigma de la elección colectiva.

⁶ Para un estudio detallado del concepto y medición de la eficiencia, véase ÁLVAREZ (2001).

zones que justificaban que el análisis económico supusiera que los burócratas no se comportaban como los demás agentes, concluyendo que no existía ninguna razón para tan excepcional tratamiento⁷.

Sobre las ideas de Tullock y algunas consideraciones expuestas por Downs (1971), Niskanen (1971) elaboró su teoría del comportamiento burocrático o Teoría Económica de la Burocracia, cuyos elementos integrantes pueden dividirse en cuatro núcleos⁸:

- I. El concepto de departamento y de los burócratas.
- II. El ambiente y condiciones en que opera la burocracia⁹.
- III. Los objetivos de los burócratas.
- IV. Un modelo explicativo.

El burócrata de Niskanen será el origen de la ineficiencia pública cuando la transacción que se realice entre el garante del interés colectivo (el *budgeter*) y el burócrata se desarrolle en un marco de información incompleta. Esta realidad señala los ámbitos de la Ciencia Económica relacionados con nuestro objeto de estudio: la Economía

⁷ SALINAS (1993, pág. 10) señala cómo el propio Tullock se refería a la extrapolación del enfoque económico al mayor número de aspectos del comportamiento humano como una manifestación del «*imperialismo de la teoría económica*». Por otra parte, y en la misma línea de la extrapolación de Tullock, Salinas trae a colación la opinión de Becker en *The economic approach to human behavior* (Chicago, 1974). Para este autor, la aplicación de la metodología económica en la explicación del comportamiento humano fuera del marco del mercado se fundamenta en la consideración de que «*el comportamiento no está compartimentado, en ocasiones basado en maximización, otras veces no, en ocasiones motivado por preferencias estables, otras veces por preferencias volátiles, en ocasiones resultado de una acumulación óptima de información, otras veces no. Por el contrario, todo comportamiento humano puede ser visto como comprendiendo participantes que maximizan su utilidad desde conjuntos de preferencias estables y que acumulan una cantidad óptima de información y otros inputs en una variedad de mercados*».

⁸ Vid. FUENTES QUINTANA (1990, pág. 188), aunque este autor incluye también las recomendaciones de Niskanen para hacer frente a los problemas asociados a la conducta egoísta del burócrata.

⁹ Respecto al ambiente destaca tres condiciones:

a) El departamento ofrece un determinado nivel de servicio o bien público a cambio de un presupuesto.

b) La producción de los servicios por los burócratas no está relacionada con la eficiencia, puesto que tampoco está relacionada su remuneración con la eficiencia de la producción. En otros términos puede decirse que no existe relación entre la remuneración del burócrata y su productividad.

c) La mayor parte de los departamentos disfrutan de un monopolio de demanda sobre los factores productivos que utilizan, lo que facilita la producción pública, si bien no garantiza la reducción de sus costes o mejora de su calidad.

de los Costes de Transacción y la Economía de la Información. A ellos nos referiremos más adelante.

Recapitulando puede decirse que el *budgeter* y el burócrata llevarán a cabo una transacción, la cual se desarrollará en un marco particular de información disponible. Ese marco de información permitirá al burócrata hacer uso de su poder discrecional en beneficio propio. La utilización del poder discrecional supondrá un despilfarro de recursos públicos; una situación de ineficiencia para cuya corrección el propio Niskanen propuso una serie de medidas¹⁰. Estas medidas, que expondremos como soluciones teóricas al conflicto, son:

1. La alteración del sistema de remuneración de los burócratas con el objetivo de fomentar la eficiencia en el uso de los recursos.

2. La introducción de mecanismos de competencia o torneos entre departamentos públicos.

3. Facilitar la investigación de los departamentos gubernativos por órganos fiscalizadores que trabajen para el Poder Legislativo.

Completaremos este segundo epígrafe analizando los términos en los que se desarrolla la transacción.

2.2. El conflicto de intereses en el seno del Sector Público

2.2.1. Los términos generales del conflicto

El burócrata de Niskanen plantea un conflicto entre su interés particular y el colectivo. La consecuencia de semejante colisión de intereses será un coste asociado a la reducción de la eficiencia con la que el burócrata administra los recursos públicos.

La preocupación por la correcta administración de los recursos públicos ha informado, fundamentalmente en el siglo XX, el Derecho

¹⁰ FUENTES QUINTANA sostiene que Niskanen ofrece una agenda reformadora que incluye tres propuestas para prevenir las eventuales transgresiones de la burocracia a la administración eficiente de los recursos públicos. Resumidamente, estas propuestas son:

a) Reformar las mayorías necesarias para la aprobación de los gastos públicos de los diversos departamentos, de esta forma se persigue disminuir las oportunidades de la burocracia para lograr presupuestos sobredimensionados.

b) Facilitar una oferta más competitiva de los servicios públicos.

c) La provisión de los servicios públicos debe descentralizarse con la máxima intensidad posible (por ejemplo, las diferentes preferencias de los votantes pueden manifestarse votando con los pies).

Financiero de las principales economías occidentales. Reformas presupuestarias cuyo objetivo ha sido la mejora del presupuesto de medios clásico, junto a legislaciones del más alto rango, se han ocupado de garantizar la mejora de la administración y gestión de los recursos que los ciudadanos ponemos en manos del Sector Público. El mencionado proceso legislativo, del que España no se ha mantenido ajena¹¹, se ha traducido en la exigencia legal de que los recursos públicos se administren de forma eficiente.

Por tanto, cuando, como consecuencia del conflicto de intereses entre los agentes del Sector Público, se ve perjudicada la eficiencia de la gestión, se incumplen preceptos legales además de alterarse el bienestar social. Diremos entonces que existe un conflicto de intereses que provoca un coste asociado cuya naturaleza es preciso conocer.

2.2.2. *El coste del conflicto como un coste de transacción*

Acercándonos a los términos de la transacción, supongamos que existe un agente principal encarnado por el *budgeter* interesado en hacer cumplir el marco legal que garantiza la eficiencia en la gestión pública, y supongamos también que los burócratas asumen el papel de *agencia* encargada de ejecutar el presupuesto que el principal pone a su disposición. En coherencia con la aportación de Niskanen, el comportamiento oportunista del agente¹² pondrá de manifiesto el conflicto de intereses entre ambas partes, lo que supondrá un coste para el principal que denominaremos *pérdida residual*. Éste representa la diferencia entre el bienestar potencial que alcanzaría el principal con un comportamiento óptimo del agente y el bienestar realmente alcanzado debido a los efectos de la colisión de intereses.

Ricart *et al.* (1991) analizaron este tipo de coste –pérdida residual– en el contexto más amplio de los costes de transacción que se originan dentro de cualquier organización pública o privada. La estrategia del principal consistirá en buscar estructuras de control y sistemas de incentivos que minimicen esta pérdida residual. Las alternativas propuestas por el propio Niskanen –establecer sistemas de

¹¹ Para un análisis detallado de este proceso en el ordenamiento jurídico-presupuestario español, véase CANSINO (2001, págs. 50 y 51). Más recientemente debe significarse la inclusión de la exigencia de la gestión pública eficiente en el articulado de la Ley de Estabilidad. *Vid.* GONZÁLEZ-PÁRAMO (2001).

¹² Actuar de forma oportunista significa hacerlo con astucia. Un individuo oportunista, persiguiendo su propio interés, incumplirá algunas de sus obligaciones contractuales, retendrá información relevante para la otra parte de la transacción y utilizará con ella el engaño en las negociaciones.

incentivos, órganos de control o mecanismos de competencia— responden a esta estrategia. Estos mecanismos conllevan unos costes que, unidos a la pérdida residual, constituyen los *costes de agencia*.

Resulta claro, en cualquier caso, que el principal actuará de forma que se minimicen los costes de transacción, así lo señala Kreps¹³ y ¹⁴ (1995, pág. 666), para quien *«la noción básica (...) es que las transacciones tienden a formularse de tal modo que maximizan los beneficios netos que proporcionan, incluyendo los costes de transacción»*.

2.2.3. La economía de la información

Como se ha mencionado, el conflicto de intereses en el ámbito público deviene en comportamientos ineficientes cuando la información sobre aspectos relevantes de la transacción entre el principal y el agente sufren cierta opacidad. Esta falta de información puede afectar de forma desigual a las dos partes de la transacción, de manera que el marco en el que la misma se desarrolla será, además del de una situación de información incompleta, de información asimétrica. Este hecho lo subrayan Ricart *et al.* (1991, pág. 197), para quienes *«una cuestión particularmente importante (...) [es] la asimetría de la información entre la persona que está al frente de un centro de responsabilidad y la que le supervisa o controla, lo que significa que la incertidumbre por las dos partes no es ni puede ser la misma. La persona que está al frente del centro tiene una información de detalle (y de las) repercusiones internas que pueda tener cualquier decisión que se tome»*.

Indudablemente, en una sociedad plural en la que los ciudadanos dispusieran de información perfecta, ante una eventual alteración de la elección colectiva por parte de un agente en su propio beneficio, éste sería relevado de su responsabilidad por los votantes o por la autoridad competente. La realidad es otra bien distinta y próxima a una situación en la que la información no es perfecta. Como se anticipaba, parece por ello adecuado sustituir el supuesto de información perfecta por el de información incompleta.

En todas las cuestiones estudiadas por la economía de la información, señala Kreps (1995, pág. 522), *«el hilo conductor es la ausencia*

¹³ Para sostener esta afirmación, KREPS se basa esencialmente en el trabajo seminal de WILLIAMSON (1985).

¹⁴ Sobre la naturaleza de los costes en los que incurren los agentes que participan en la transacción, puede afirmarse que unos son costes *ex-ante* y aparecen derivados de la negociación en la que se determinan los elementos de la transacción. Otros son costes *ex-post* y aparecen asociados al perfeccionamiento y protección del contrato firmado por los agentes que intervienen en la transacción.

de información completa para algunos de los participantes en el mercado, ya sea sobre lo que los otros agentes están haciendo, o lo que saben o dónde se hallan las mejores oportunidades de mercado».

De manera particular, la economía de la información se ocupa del estudio de problemas como el riesgo moral, la selección adversa, el diseño de contratos óptimos, los modelos de búsqueda óptima y de los fallos de coordinación y los modelos de expectativas racionales¹⁵.

De especial interés nos resulta el problema del riesgo moral, el cual hace referencia a un tipo de transacciones en las que una de las partes puede realizar ciertas acciones que:

- a) Afectan a la valoración de la transacción que hace la otra parte, pero que
- b) La otra parte no puede controlar o imponer perfectamente.

La literatura ha venido señalando como solución al problema del riesgo o azar moral el uso de *incentivos*. Incorporando éstos a la transacción se pretende que la parte que emprende las acciones, movida por su propio interés, lleve a cabo acciones que la otra parte preferiría (relativamente).

El abandono del supuesto de benevolencia como inspirador único de las conductas de los servidores públicos es el origen del conflicto de intereses al que nos hemos venido refiriendo. La existencia de tal conflicto supone una serie de costes de cuya naturaleza también nos hemos ocupado. Finalmente, se ha subrayado que lo anterior está relacionado con un marco determinado de información. Lo que abordamos a continuación en el epígrafe 3 es una de las tres soluciones que el propio Niskanen señaló para reducir los mencionados costes. Dejaremos para los epígrafes 4 y 5 el estudio de las otras dos soluciones recomendadas por Niskanen: el uso de mecanismos competitivos y el establecimiento de órganos fiscalizadores.

3. CONFLICTO E INCENTIVOS: CONTRATOS

3.1. Los incentivos como forma de reducir el conflicto de intereses

Como ha quedado establecido, el modelo principal-agente aplicado al Sector Público se desarrolla a partir de un conflicto de intereses entre el *budgeter* y un agente que, haciendo abstracción de po-

¹⁵ Cfr. KREPS (1995, págs. 521 y 522).

líticos y grupos de interés, está representado por el burócrata de Niskanen. Como se ha anticipado, en la transacción que ambos realicen la información de la que disponen es incompleta y está asimétricamente sesgada a favor del burócrata. Esta asimetría la justifica Peacock (1978 [1980], pág. 239) cuando escribe que «*el burócrata se halla en una situación semejante a la del monopolista. Él es el único proveedor de determinados servicios administrativos y técnicos y, no menos importante, él es la única fuente de información sobre sus costes de producción*».

Con estos precedentes, el establecimiento de contratos entre ambos protagonistas es, como se ha visto, una fórmula para resolver ese conflicto. Uno de los aspectos más relevantes de esos contratos son los sistemas de incentivos pactados entre las partes.

Ricart *et al.* (1991, pág. 186), a partir del trabajo de Schein (1970), señalan que los incentivos que las personas buscan en sus trabajos son una síntesis compleja de premios materiales, sociales e intrínsecos al propio puesto de trabajo¹⁶; esa misma variedad en el tipo de incentivos se manifiesta en los argumentos de su función de utilidad.

La incorporación de los incentivos al contrato exigen resolver dos cuestiones asociadas: por una parte, la incertidumbre que puede generarse en torno a su aplicación efectiva y, por otra parte, las posibles conductas oportunistas a las que pueden dar lugar. En primer término, existe *incertidumbre* sobre elementos importantes en el contrato que impiden tener certeza sobre el comportamiento de los individuos ante unos resultados concretos. En segundo término, los individuos son *oportunistas* en el sentido de que intentan escoger aquellas acciones y decisiones que benefician su interés particular, aun en contra del interés del principal. Sin duda, lo anterior plantea una situación compleja que en palabras de Ricart *et al.* (1991, páginas 177) «*genera un problema de armonización de incentivos para lograr los beneficios que la coordinación de actividades podría aportar*».

El desarrollo del sistema de incentivos necesita de un supuesto inicial sobre el comportamiento humano. Para ello, partimos del paradigma de la elección racional, relajando alguno de los supuestos del *homo economicus*, en concreto, el de información perfecta, hasta llegar a la racionalidad limitada tanto en los términos descritos por

¹⁶ Este último tipo de premios están relacionados con aspectos vinculados al puesto de trabajo y al desarrollo profesional del trabajador. Su tratamiento por la literatura se ha desarrollado en el contexto de los mercados de trabajo interno, basados en relaciones de autoridad de largo plazo que incluyen la definición de las carreras laborales y las promociones en la jerarquía. Un estudio reciente de este tipo de relaciones puede consultarse en CANSINO Y ROMÁN (1999).

Kreps como en los que señalan Ricart *et al.* (1991, pág. 177), para quienes «los individuos tienen una racionalidad limitada que se manifiesta en su imposibilidad de poder prever todas las posibles contingencias y en su dificultad de tener en cuenta simultáneamente todas las consideraciones (...)». Por esa razón, todos los contratos que se puedan establecer serán *contratos incompletos*. La incompletitud de estos contratos será el origen de la necesidad de incorporar a la transacción *estructuras de gobierno*, cuyo objetivo será ofrecer una solución a cuantos conflictos puedan plantearse entre las partes contratantes tras la entrada en vigor del mismo. Asimismo, estas *estructuras de gobierno* deberán tener flexibilidad suficiente como para permitir tomar las decisiones en torno a cuestiones y contextos no previstos en el contrato, debido a la complejidad de su incorporación o al elevado coste de la misma.

3.2. El diseño de contratos óptimos

Esencialmente, los términos incluidos en el contrato deben establecer de manera óptima los incentivos que pongan solución al conflicto de intereses entre las partes de la transacción.

La justificación para el uso del mecanismo de incentivos está en el hecho de que la supervisión perfecta y el cumplimiento total de lo acordado a menudo resulta imposible, y de ahí que la transacción deba estructurarse de manera que la parte que realiza la acción (el agente) tenga un *incentivo* relativamente mayor para actuar en la forma preferida por la otra parte (el principal)¹⁷.

Para un ejemplo sencillo del diseño de contratos se supone que las dos partes intervinientes en la transacción son un *principal*, que contrata los servicios de un *agente* para realizar alguna tarea. El agente proviene de una población numerosa de agentes similares y desea realizar esta tarea en la medida que su utilidad neta por realizar la misma sea, como mínimo, tan grande como la que tendría en su mejor oportunidad alternativa. En definitiva, el agente exige tener garantizado un nivel de utilidad mínimo asociado al desempeño de la tarea para aceptar realizarla. A ese nivel mínimo de utilidad lo denominaremos *nivel de utilidad de reserva* del agente. Por debajo de ese nivel de reserva, el agente no aceptaría la tarea propuesta por el principal.

Superado el *nivel de reserva* y una vez que el principal contrata al agente, éste determinará el nivel de esfuerzo que aplicará al cumpli-

¹⁷ Cfr. KREPS (1995, pág. 523).

miento de la tarea. Dicho nivel de esfuerzo será de especial interés para el principal, de tal forma que éste supervisará el esfuerzo realizado por aquél. Dado que el principal tendrá otras ocupaciones diferentes a la de fiscalizar el nivel de esfuerzo del agente, la supervisión del mismo le supondrá un coste que denominaremos *coste de supervisión*. Si su tiempo es especialmente valioso, el principal puede pensar en contratar a una tercera persona para supervisar al agente. En este caso tendrá que remunerar al supervisor y deberá ocuparse de que el supervisor y el agente no se pongan de acuerdo en contra suya.

Descartemos de momento la opción de contratar a un fiscalizador que supervise el esfuerzo del agente por mandato del principal. En el epígrafe 5 nos ocuparemos de esta solución. Centrémonos ahora en la solución que ofrecen los mecanismos o sistemas de incentivos.

En esencia, el razonamiento es el siguiente. El principal está interesado en conseguir un nivel de esfuerzo adecuado del agente, pues ello repercutirá favorablemente sobre el *output* final. Al mismo tiempo, el agente estará interesado en minimizar su nivel de esfuerzo, pues, como veremos inmediatamente, el esfuerzo le reporta desutilidad. El mecanismo de incentivos permite al principal vencer la resistencia racional que el agente presenta frente al esfuerzo, otorgándole unos incentivos que dependen, precisamente, de su nivel de esfuerzo.

Como se ha señalado, los incentivos en los que puede estar interesado el agente son de diversa naturaleza. Supondremos simplifícadamente que si éstos se concretan en forma de un mayor salario, fruto de su mayor esfuerzo, satisfacen los deseos de éste. Quedan, sin embargo, otros problemas. Por ejemplo, supongamos que el principal encuentra dificultades para vincular el salario con el nivel de esfuerzo del agente debido a que éste no es directamente observable por aquél. En este caso, el principal tendrá que determinar algún tipo de *medida indirecta* del esfuerzo del agente en función de la cual se establecería el salario recibido por éste.

Kreps (1995, pág. 529) propone que imaginemos un agente que accede a realizar una tarea para el principal y que elige un *curso de acción* «*e*» a partir de un conjunto finito $A = \{e_1, \dots, e_N\}$, que define el conjunto de acciones que puede ejercer. Como se ha dicho, la acción elegida por el agente no es conocida por el principal; en su lugar, el principal observa una *señal imperfecta* del curso de acción elegido por el agente. A esa señal es a lo que antes nos hemos referido como *medida indirecta*. Podemos modelizar esto diciendo que el principal (y el agente) observan una *señal* «*s*» extraída de un conjunto finito $S = \{s_1, \dots, s_M\}$.

3.2.1. Un contrato con objetivos negociables

Para abundar en la solución que ofrece el uso de incentivos, analizaremos el caso de un contrato con objetivos negociables. En este caso representamos las preferencias del principal por la función de utilidad:

$$V = V(Q - s(z))$$

donde Q es el nivel de producción o *output* alcanzado por el agente, el cual es una función del presupuesto disponible (B) y del nivel de esfuerzo « e » empleado por éste. Así,

$$Q = Q(B, e)$$

Por su parte, $s(z)$ representa la compensación económica que el principal entrega al agente como incentivo. De esta forma, la función de utilidad del agente puede formularse como:

$$U = U(s(z), e)$$

En esencia, el conflicto de intereses entre los participantes se enuncia de la siguiente manera:

a) El *budgeter* quiere obtener Q , maximizando « e » y minimizando B ¹⁸.

b) El burócrata¹⁹ quiere obtener Q , maximizando $s(z)$ y minimizando « e ».

A partir de lo anterior, principal y agente, *budgeter* y burócrata, disienten en el nivel óptimo de « e ». Los incentivos que el primero ofrece al segundo en el marco del contrato intentarán reconducir el comportamiento autointeresado del burócrata. Por su parte, éste, conocedor de su mejor información y de la dificultad que el principal tiene para observar su comportamiento, podrá incurrir en acciones ocultas que se manifestarán en un menor nivel de « e ».

Podemos formalizar el problema de la acción oculta. Para ello seguimos a Martín *et al.* (1990), quienes formulan el problema de las

¹⁸ Asumimos un contexto macroeconómico de reducción del gasto público.

¹⁹ El burócrata sigue estando definido dentro del paradigma de Niskanen; no obstante, debe advertirse que existen autores como MIGUÉ y BELANGER (1974) que han criticado el modelo de Niskanen, afirmando que la agencia no produce con costes mínimos, sino que se apropia de parte de los recursos, gastándolos sin que contribuyan en absoluto al aumento de la producción. Este tipo de ineficiencia es de naturaleza técnica y ha sido divulgada en la literatura por LEIBENSTEIN (1966) como ineficiencia X.

acciones ocultas como una doble maximización restringida de la función de utilidad del principal y de la función de utilidad del agente.

En el primer caso, la formulación del proceso maximizador sería:

$$\begin{aligned} & \text{Max}_{s(z)} E_x [V(Q - s(z))] \\ & \text{s.a.} E_x [U(s(z), e)] \geq \hat{u} \end{aligned}$$

En la restricción, \hat{u} es la utilidad mínima que hay que asegurar al agente, y que hemos definido como su *nivel de utilidad de reserva*.

Mientras que en el segundo caso, la maximización de la función de utilidad del agente podría formularse como:

$$\text{Max}_e E_x [U(s(z), e)]$$

Si el esfuerzo del agente fuese observable directamente o a través de una variable «*proxy*» que actuase como señal, se podría diseñar correctamente el sistema de incentivos. Supongamos que la señal es el *output* alcanzado por el agente. El contrato entre el principal y el agente puede regular los incentivos en función de alguna cifra objetivo del *output*, de tal forma que si el *output* efectivo es igual o superior al objetivo, el principal entrega al agente una cierta cantidad de dinero. En este caso, lo primero que han de hacer principal y agente es negociar la cifra objetivo.

Sin embargo, el principal se encuentra en posición de debilidad en la negociación de objetivos con el agente debido a la mencionada asimetría de información favorable a éste y referida al funcionamiento interno del departamento y las posibilidades de mejora de la eficiencia existentes.

A pesar de lo anterior y aunque el conflicto entre principal y agente pueda formularse elegantemente como un problema de optimización restringida, la solución al mismo –siguiendo nuevamente a Martín *et al.* (1990)– queda indeterminada. Debido a esa falta de operatividad, estos autores buscan una solución a través de un contrato que incorpora un sistema de incentivos factible.

Martín *et al.* (1990) diseñaron un sistema de incentivos a partir del modelo de incentivos soviético de Weitzman (1976). La aplicación del sistema se desarrolla en tres etapas:

ETAPA 1: El principal asigna al agente un objetivo tentativo, que denominamos V.

ETAPA 2: El agente propone una revisión del objetivo, que representamos por V^H . Dado que existe una relación entre el objetivo

y la recompensa o prima que el principal otorga al agente caso de alcanzar aquél, la revisión del objetivo por el agente implica la revisión de la recompensa por el principal. Dicha revisión se realiza según la expresión:

$$\beta (V^H - V)$$

ETAPA 3: El agente entra en la fase de ejecución y obtiene finalmente V^F , con lo cual se construye la variable definitiva de control:

$$s (V^F, V^H)$$

que sirve para la evaluación del agente. Resultado de esa evaluación nos podemos encontrar ante los tres escenarios que se describen a continuación:

- 1) $S(V^F, V^H)$
 - 2) $\beta(V^H, V) + \alpha(V^F - V^H)$ si $V^F \geq V^H$
 - 3) $\beta(V^H - V) - \mu(V^F - V^H)$ si $V^F < V^H$
- $$0 < \alpha < \beta < \mu$$

α , β , μ son constantes fuera del control del agente y que fija anualmente el principal dependiendo de lo intenso que quiera hacer el modelo. El valor final V^F es comunicado al principal por el propio agente²⁰.

El modelo de Martín *et al.* induce al agente a revelar información sobre qué nivel de objetivos es técnicamente posible alcanzar. Esta cuestión no es en absoluto menor debido a que el agente dispone de más información que el principal acerca de la función de producción y, por tanto, de los niveles de *output* alcanzables.

Este sistema de incentivos tiene una propiedad adicional en la que debe repararse. Si se considera la posibilidad de que el principal pueda alterar periódicamente el sistema de primas al agente, éste tendrá un claro interés en proponer objetivos fácilmente alcanzables. Incluso podría considerarse la posibilidad de que el agente descarte intencionadamente alcanzar un resultado más allá del objetivo que él mismo sugiere al principal, de esta forma el agente evita que el principal revise al alza el objetivo llegado el momento de la revi-

²⁰ Anticipándonos a lo que se expondrá en el epígrafe 5, es posible que los órganos de control del Sector Público fiscalicen los resultados del tipo V^F que los gestores comunican al *budgeter*. Se establece así un sistema de control por resultados basado en la descentralización de la información y las decisiones, acompañada del diseño de sistemas de incentivos, que buscan armonizar los intereses de las agencias descentralizadas con las del principal.

sión del sistema de primas. Este escenario corresponde evidentemente a un planteamiento dinámico de la relación principal-agente y se conoce como «efecto Ratchet»²¹.

4. CONFLICTO Y COMPETENCIA

4.1. Competencia y eficiencia

El Sector Público responde habitualmente a principios diferentes a los del mercado. Su entramado institucional funciona al margen de la competencia y sus departamentos actúan frecuentemente como oferentes monopolistas de bienes y servicios. La fidelidad impuesta a los usuarios públicos libera a los departamentos de exigencias tales como la calidad de su producto, el buen trato con los clientes, etc.

En un entorno no competitivo, la ineficiencia suele acompañar al oferente en su gestión. La literatura sobre gestión pública viene recomendando como vía de mejora de la misma la introducción de mecanismos competitivos en aquellos ámbitos del Sector Público en los que sea posible. La competencia podrá establecerse entre diferentes departamentos públicos que actúan sobre una misma población ofreciendo el mismo servicio (educación, salud, información...), o entre departamentos públicos y empresas privadas. Dirigiremos nuestra atención al primer caso.

La introducción de un marco de competencia comparte con el sistema de incentivos el objetivo de promover en el agente comportamientos eficientes o respetuosos con el interés colectivo. Los desarrollos teóricos que se han ocupado de aquel mecanismo se han nucleado en torno a la literatura de torneos.

En un torneo, los participantes –que no necesariamente pertenecen al ámbito público– compiten entre sí, alcanzando finalmente una posición en una jerarquía clasificatoria. Los participantes mejor clasificados recibirán una recompensa. Será precisamente la posibilidad de vencer en el torneo la que promoverá las mejores conductas de los participantes.

A diferencia de lo que ocurre con los sistemas de incentivos, en los torneos la retribución del agente no viene establecida a partir de la señal que percibe el principal, sino por la posición que la señal

²¹ Para abundar en el conocimiento de la naturaleza del «efecto Ratchet» puede consultarse WEITZMAN, M. (1980): «The ratchet principle and performance incentives», *The Bell Journal of Economics*, nº 11, págs. 302 a 308.

ocupa dentro de la jerarquía, en la que se registran también las señales del resto de agentes competidores. Todos los agentes compiten entre sí por alcanzar las posiciones más elevadas de la jerarquía, las cuales estarán asociadas a las retribuciones más altas.

4.2. Formalización del torneo

Para una exposición formalizada del torneo, supongamos inicialmente que el principal-*budgeter* contrata a «n» agentes encargados de producir el mismo bien u ofertar el mismo servicio. Estos agentes proceden de una población de individuos similares *a priori* y sus preferencias, individualmente consideradas, pueden representarse por la siguiente función de utilidad:

$$U_i(w_i, e_i) = U(w_i) - e_i$$

donde $w_i \geq 0$ es la retribución percibida por el agente *i*-ésimo, y e_i representa el nivel de esfuerzo que desarrolla el mismo agente. Nuevamente suponemos, por tanto, que la utilidad de cada agente depende positivamente de la retribución que el principal de la relación le entrega, y negativamente del nivel de esfuerzo que realiza.

En cuanto a la naturaleza de U , se define como $U: R^+ \rightarrow [0, B]$. La función U es, además, estrictamente creciente y estrictamente positiva.

En cuanto al *output* asociado a cada agente, éste podrá representarse de la siguiente forma para el agente *i*-ésimo:

$$y_i = z_i + \eta$$

En la expresión anterior, z_i es una variable aleatoria condicionada por el nivel de esfuerzo e_i que realiza el agente. La función de distribución de z_i es $F(\cdot; e_i)$, sin que la forma de F dependa del agente, ya que éstos son, *a priori*, idénticos. En cuanto a la función de densidad de $F(\cdot; e_i)$, para cada valor $e_i \geq 0$ será $f(\cdot; e_i)$. La función de densidad es positiva y continuamente diferenciable. En cuanto al término η , representa una variable aleatoria común a todos los agentes.

Igual que ocurre en el sistema de incentivos, los agentes elegirán el nivel de esfuerzo que desarrollarán en el cumplimiento de su tarea. Al mismo tiempo, el nivel de producción dependerá del nivel de esfuerzo y de la variable aleatoria η , según se ha expuesto, y que es común a todos los agentes. No obstante, los agentes no pueden observar directamente esta perturbación, por lo que se ven obligados a utilizar una señal imperfecta (que denominaremos σ_i para el agente *i*-ésimo) que les supla la falta de información. Todos los agentes serán idénticos, excepto en su información sobre η . Así, cuando un

agente se plantee la elección de su nivel particular de esfuerzo, considerará la información que le ofrece la señal σ . Puede entonces definirse una regla de decisión para el nivel de esfuerzo, e , en función de σ . En concreto, puede establecerse que

$$E(\sigma_i) = e_i$$

Siendo $E(\cdot)$ la regla de decisión del agente. Esto nos permite considerar una función de distribución conjunta para η y σ , $G(\eta, \sigma)$, de forma que:

$$\int \eta dG(\eta, \sigma_i) = 0$$

Lo anterior significa que el valor esperado del *shock* η es nulo.

En cuanto al comportamiento del principal, vendrá orientado por su deseo de maximizar la diferencia entre el *output* alcanzado por los agentes y el coste de producción (en este caso el único coste considerado es el salarial). De forma que su función objetivo vendrá determinada por el valor neto esperado en los términos siguientes:

$$E[\Sigma(y_i - w_i)]$$

De nuevo, el principal tendrá limitaciones a la hora de conocer el comportamiento del agente, particularmente el nivel de esfuerzo que realiza. Necesitará acudir a señales imperfectas de este comportamiento; en concreto, observará el nivel de *output* producido por cada agente. Esa realidad hará que la retribución de los agentes quede vinculada a los niveles de *output*.

De forma más precisa, la retribución del agente en el caso de los torneos no sólo depende de su nivel de *output* concreto, sino de la posición que el mismo ocupa en una jerarquía en la que se registran los niveles de *output* alcanzados por cada agente participante. Ésta es la diferencia fundamental que existe entre los torneos y los contratos que incluyen mecanismos de incentivos; en estos últimos, la retribución (que incluye el incentivo) sólo depende de la señal del agente individualmente considerado, sin que el comportamiento de otros agentes le afecte.

A partir de lo anterior, el principal habrá de resolver un problema de optimización retringida, que puede formularse así:

$$\text{Maximizar } E[\Sigma(y_i - w_i)]$$

sujeto a dos restricciones, que son: que el agente siga una regla de decisión óptima dada su función de utilidad, y la restricción de participación de los agentes a partir de sus niveles de utilidad de reserva.

4.3. Desarrollo del torneo

El desarrollo del torneo puede formalizarse en el marco de la Teoría de Juegos. Para ello puede suponerse que el torneo es un juego en el que la estrategia de cada agente es su nivel de esfuerzo. Consideraremos situaciones que resulten ser equilibrios de Nash.

Para presentar formalizadamente el desarrollo del torneo seguiremos fundamentalmente a Green y Stockey (1983)²². Estos autores suponen la existencia de un principal que contrata a dos agentes. El *output* alcanzado por cada agente dependerá estocásticamente de su propio esfuerzo (e) y de un término aleatorio común (η). Adicionalmente, Green y Stockey (1983) suponen que los agentes no conocen el valor del *shock* común en el momento de elegir su nivel de esfuerzo, pero sí conocen su distribución.

En el juego, el principal construye el sistema de retribución en términos de utilidad. Para el caso de n agentes participantes, el conjunto de retribuciones será:

$$W = \{W_1, \dots, W_n\}$$

Siendo W_i la retribución que recibe el agente que ocupa el lugar i -ésimo en la jerarquía clasificatoria. En este sentido, puede escribirse que $W_{i-1} > W_i > W_{i+1}$.

Podemos ahora definir w_i como el nivel de utilidad que el agente deriva de conseguir la retribución W_i , de forma que puede establecerse la relación funcional:

$$\omega_i \equiv U(W_i)$$

Cada nivel de utilidad del agente supone un coste para el principal. Dicho coste puede representarse por la función inversa de la función de utilidad del agente (γ), de forma que:

$$\gamma(\omega_i) \equiv U^{-1}(\bar{\omega}_i)$$

Por otra parte, el nivel de *output* alcanzado por cada agente viene explicado por una variable aleatoria z_i , que está condicionada por el nivel de esfuerzo, e_i , y por el término η . Puede escribirse que

$$y_i \geq y_j \Leftrightarrow z_i \geq z_j$$

²² Estos autores desarrollan el trabajo de LAZEAR y ROSEN (1981). En este trabajo, los autores analizan tres esquemas de compensación para el agente, siendo uno de ellos la competencia entre agentes por conseguir premios.

Lo anterior significa que la clasificación que ocupará el agente dentro de la jerarquía no dependerá del par (η, σ) , por lo que su nivel de esfuerzo será independiente de σ . Esto nos permite analizar el desarrollo del torneo sólo en función de z_j . De esta forma puede afirmarse que un agente cualquiera logrará la retribución W_j si y sólo si, para este agente, z ocupa el puesto j dentro de la jerarquía clasificatoria final, dado el nivel de esfuerzo del resto de agentes.

Continuando con el razonamiento, puede asignarse una probabilidad determinada a cada puesto, j , en la jerarquía clasificatoria final. Así,

$$\phi_m(z; e) = \left(\frac{n!}{(n-j)!(j-1)!} f(z; e) F^{j-1}(z; e) [1 - F(z; e)]^{n-j} \right)$$

siendo $\phi_m(z; e)$ la función de densidad correspondiente a una muestra de n individuos y obtenida a partir de la función de distribución $F(z; e)$.

Podemos referirnos al comportamiento del agente como aquel que está orientado a maximizar el valor medio de la utilidad que obtendría según las distintas retribuciones.

En el juego, las situaciones consideradas como de equilibrio de Nash implican que:

1. Los agentes que participan en el torneo van a conocer las estrategias seguidas por el resto de agentes competidores.
2. Los agentes se comportarán como maximizadores de su utilidad condicionados por la estrategia de sus rivales.

A partir de lo anterior estamos en condiciones de formalizar el comportamiento de un agente cualquiera mediante la expresión:

$$\max_e \frac{1}{n} \sum_j \omega_j \int \frac{f(z; e)}{f(z; e^*)} \phi_m(z; e^*) dz - e$$

En esta expresión, el término e^* representa el esfuerzo desarrollado por el resto de agentes que participan en el torneo. La expresión anterior muestra cuál es la regla de decisión del agente. Según esta regla, dado el nivel de esfuerzo de los agentes rivales, el agente maximizará su utilidad media esperada menos el esfuerzo que él desarrolla (e). En la expresión anterior, la integral es la esperanza de que el agente se clasifique en la posición j , condicionada al esfuerzo del resto de los agentes.

Podemos ahora formular las restricciones al problema del principal del siguiente modo:

$$e^* \in \max_e \frac{1}{n} \sum \omega_j \int \frac{f(z;e)}{f(z;e^*)} \phi_{jn}(z;e^*) dz - e$$

$$\frac{1}{n} \sum \omega_j - e^* \geq u^0$$

Podemos también representar la función objetivo del principal como el valor esperado neto del pago que debe satisfacer a cada agente. Este valor esperado viene dado por la expresión:

$$\hat{P}_{T_i}(n, \omega, e^*) \equiv \int_z f(z;e^*) dz - \frac{1}{n} \sum \gamma_j$$

Finalmente, el problema al que se enfrenta un agente cualquiera puede expresarse como:

$$\text{Maximizar } \sum \hat{P}_{T_i}(n, \omega, e^*)$$

$$\text{s.a. } (\omega; e^* \in S_{T_i}; \omega \in [0, B]^m; e^* \in R^+)$$

4.4. Un desarrollo operativo del torneo

Planteados en forma genérica los aspectos fundamentales de los torneos, nos referiremos a algún desarrollo operativo de los mismos.

Supongamos, por ejemplo, que el principal puede hacer uso de una dotación presupuestaria W que debe asignar entre los diferentes agentes que contrata, de tal forma que

$$W = \Sigma W_j$$

Si W_j es la retribución percibida por el agente que se clasifica en el j -ésimo lugar, puede establecerse la siguiente relación entre las retribuciones satisfechas por el principal:

$$W_{j-1} > W_j > W_{j+1}$$

La relación anterior también puede expresarse en términos de utilidad de los agentes, puesto que ésta, como ha quedado expuesto, depende de la retribución. De esta forma:

$$\omega_{j-1} > \omega_j > \omega_{j+1}$$

La cadena de desigualdades anterior muestra que los agentes situados en los puestos más altos alcanzan un nivel de utilidad superior al de los que se sitúan en las clasificaciones inferiores.

El agente, a la hora de decidir el nivel de esfuerzo que desarrollará, tendrá en cuenta la probabilidad de alcanzar un determinado puesto dentro de la clasificación.

Podemos entonces reescribir la regla de decisión del agente de la siguiente forma:

$$\max_e \frac{1}{n} \sum \Delta \omega_j \int \frac{f(z;e)}{f(z;e^*)} \phi_m(z;e^*) dz - e$$

En esta expresión, el término $\Delta \omega_j$ representa el incremento de utilidad que el agente obtiene por clasificarse en el puesto j y no en el inmediatamente inferior $j+1$. Con esto se pone de manifiesto que el agente, a la hora de determinar su nivel de esfuerzo, toma en consideración las variaciones que experimentará su nivel de utilidad y no los valores absolutos.

En cuanto a la forma en la que el principal determina las diferencias cuantitativas asociadas a los distintos puestos clasificatorios, podemos suponer que varían a una tasa constante o a una tasa creciente. Realmente, cualquier regla de variación es imaginable, si bien la operatividad del torneo como solución al problema de la provisión pública ineficiente demandaría una regla simple –como las mencionadas– en aras de una interpretación sencilla por parte de los agentes participantes.

5. CONFLICTO Y CONTROL

5.1. Control de los departamentos por órganos que trabajan para el poder legislativo

Este quinto epígrafe está estrechamente relacionado con una disciplina emergente que podría denominarse Economía del Control. Siguiendo a Fernández-Díaz (1999), la Economía del Control debería entenderse como una «hija legítima» de la Economía del Bienestar de la misma forma que la Economía del Medio Ambiente, la Economía de la Salud, la Economía de la Pobreza, la Economía de la Tercera Edad, la Economía del Crimen, la Economía de la Defensa e incluso la Economía del Amor y del Temor.

En todas estas disciplinas aparecen tres áreas comunes: comparten una metodología, tienen un carácter transversal y, en ocasiones, su contenido es interdisciplinario. Particularmente habrá de tenerse en cuenta que la «Economía del Control» se nutrirá de los principios de la Economía del Sector Público. A ella habrá de acudir en busca del soporte y guía de la tarea del control. Fernández-Díaz (1999, página 47) señala en este punto tres cuestiones fundamentales:

- a) Los beneficios o costes de oportunidad del control.

b) La relación fiscalizador-fiscalizado.

c) La articulación instrumentos-objetivos en el proceso de control.

Desarrollaremos con detenimiento estas tres cuestiones en los apartados que siguen. No obstante, hay dos aspectos a aclarar con carácter previo. En primer lugar, debemos responder a la pregunta de cuáles son los intereses del órgano de control; el interrogante es de una importancia incontrovertible. En segundo lugar, consideramos necesario presentar de forma sistematizada las funciones desempeñadas por estos órganos.

5.1.1. Los intereses de los fiscalizadores

Al analizar las opciones que se le planteaban al principal de una transacción cuando éste pretende lograr un nivel de esfuerzo óptimo del agente, nos referimos a la posibilidad de que aquél contratase externamente la labor de fiscalización del agente. La justificación de tal posibilidad se encuentra en los costes de supervisión en los que el principal incurriría si decidiera fiscalizar directamente al agente.

La contratación de un ente fiscalizador por parte del principal plantea la cuestión de cuáles son los intereses a los que aquél atendería en el desarrollo de su actividad. Podríamos plantearnos que, de igual forma que no existe razón para suponer que un mismo agente económico responda al interés propio en el mercado y al colectivo cuando sirva a la Administración, tampoco la hay para suponer que el fiscalizador contratado por el principal sirva a los intereses de éste y no a los suyos propios. Aplacemos la cuestión de momento.

En el ámbito público, los órganos de fiscalización tienen una larga tradición. Técnicamente son órganos auxiliares del Poder Legislativo en su labor de control del Poder Ejecutivo. En el desempeño de sus tareas, fiscalizan al Sector Público en su conjunto y a sus intérpretes, entre los cuales está la burocracia. Como se ha dicho, el Sector Público en su conjunto y, por tanto, también la burocracia están sujetos al principio de eficiencia. En este sentido, una parte de la labor desempeñada por los órganos fiscalizadores consiste en verificar la sujeción efectiva del Sector Público y sus intérpretes al referido principio de eficiencia.

Retomemos ahora la cuestión de los intereses a los que sirven quienes integran los órganos de fiscalización. En un amplio número de casos, especialmente cuando se trata de Órganos de Control Externos, la elección de miembros de los mismos ha de recaer, por pre-

cepto legal, sobre profesionales de dilatada experiencia y reputada honorabilidad. La selección es, por tal motivo, particularmente escrupulosa. Adicionalmente, los miembros de los Órganos de Control suelen tener un estatuto propio que garantiza su independencia del Poder Ejecutivo e incluso del Legislativo; una de estas características es la de que su mandato tiene duración superior al de una legislatura. En este mismo sentido, con frecuencia los miembros de los Órganos de Control no pueden ser reelegidos para sucesivos mandatos, por lo que no tiene sentido suponer que en su comportamiento estarán orientados a promover una actividad de influencia que favorezca su reelección entre quienes han de nombrarlos.

Razones encontramos para sostener que en el ámbito público los órganos fiscalizadores promueven el comportamiento eficiente del Sector Público y, a través de tal comportamiento, el interés colectivo. No sin reservas podemos zanjar la cuestión, sosteniendo que en el marco de la relación principal-agente, y dentro del referido ámbito público, cuando el principal decide encomendar la fiscalización del agente a un órgano de control, éste desarrolla su tarea, respondiendo sólo al interés de quien lo contrata.

5.1.2. Funciones de los órganos de control

Las finalidades clásicas de los sistemas de control son evitar la desviación de recursos para fines impropios, así como promover la eficiencia de las operaciones²³. En el cumplimiento de sus funciones, los Órganos de Control se encontrarán con una serie de limitaciones.

Ricart *et al.* (1991) identificaron tres limitaciones fundamentales de los sistemas de control:

1. La dificultad inherente a la definición de los objetivos de la organización, de forma que ésta suele ser incompleta y normalmente ambigua.

Habitualmente se supone que los objetivos del principal están claros²⁴. Sin embargo, en muchas ocasiones, especialmente en el caso del Sector Público, esto no es así, dominando la definición vaga e im-

²³ Cfr. RICART *et al.* (1991, pág. 204).

²⁴ RICART *et al.* (1991, pág. 181) llaman la atención sobre este particular cuando afirman que «los objetivos de la empresa pública (...) son normalmente más ambiguos, menos definidos y relacionados con la voluntad de la autoridad económica del país (...). Las posibilidades de influencia sobre decisiones redistributivas es mucho mayor en la empresa pública por el único hecho de que la propiedad de la empresa pública es pública».

precisa de objetivos. Esta particularidad dificulta encontrar una señal a la que, una vez cifrada, pueda vincularse el objetivo.

2. Los obstáculos que frecuentemente impiden cuantificar los objetivos *ex-ante* y realizar la medición de resultados *ex-post*.

Uno de los aspectos más problemáticos del empleo de incentivos basados en indicadores es la existencia de producciones intangibles o no medibles. Si entre los múltiples objetivos del principal se cuentan metas cualitativas difícilmente cuantificables, el uso de incentivos se complica considerablemente.

3. La incertidumbre relacionada con el sentido en el que actuarían los incentivos establecidos sobre las conductas de los agentes implicados. El buen funcionamiento del sistema de incentivos exige la transparencia de los mismos. Esta transparencia tiene dos dimensiones distintas: transparencia hacia el interesado y transparencia hacia terceros, esencialmente usuarios de servicios públicos. Además hay que diferenciar entre incentivos personales e incentivos para la organización. Igualmente ha de señalarse la necesidad de resolver el problema de la transmisión de los incentivos que el modelo genera a nivel interno de la agencia.

En cualquier caso, si estos aspectos no se resuelven satisfactoriamente, la deficiencia en el funcionamiento de los incentivos se puede suplir con la cultura propia de la organización y con el liderazgo ejercido por algunos estamentos o responsables.

5.2. La Economía del Control

5.2.1. *Los beneficios o costes de oportunidad del control*

Fernández-Díaz (1999) señala como parte del campo de la Economía del Control toda la literatura sobre la que se sostiene la conclusión de que²⁵ «la aplicación de controles solventes y rigurosos a la gestión pública contribuye a una mejora de la misma, incurriéndose en claros costes de oportunidad cuando tales controles se dejan de aplicar». Tanto los beneficios como los costes del control pueden representarse gráficamente a partir de algunos supuestos sobre la naturaleza de ambos; esto es lo que hacemos inmediatamente.

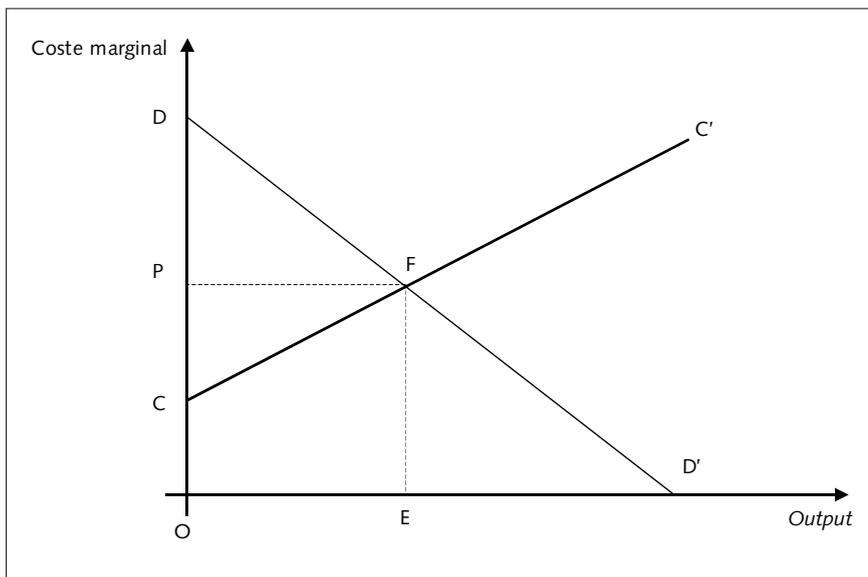
Como se ha visto en un principio, Niskanen definió la relación entre el principal (*budgeter*) y el agente (*burócrata*) como un monopolio bilateral.

²⁵ FERNÁNDEZ-DÍAZ (1999, pág. 48).

Suponiendo una situación sencilla en la que los costes del *output* público son constantes a escala, junto al hecho de que las preferencias de los usuarios públicos pueden representarse por una función de demanda de buen comportamiento, es posible representar gráficamente el coste marginal de producir el *output* público y la curva de demanda del *output* público²⁶.

En el Gráfico 1, CC' es la curva de coste marginal, y DD' , la curva de demanda. El Gráfico muestra que el presupuesto necesario para producir el nivel de producción competitivo, OE , está representado por el área $OPFE$.

GRÁFICO 1



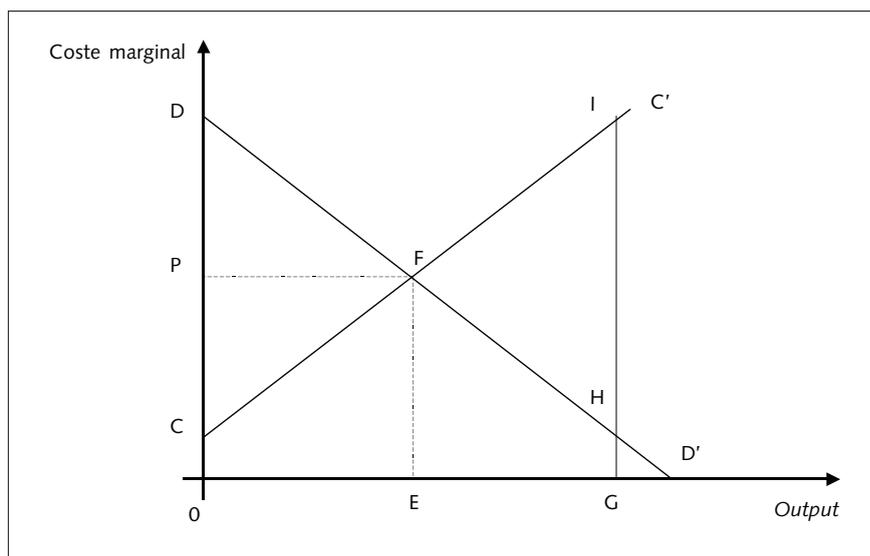
Si haciendo uso de su poder de negociación, la agencia impone finalmente sus preferencias, el presupuesto sería $ODFE$, lo cual significa absorber el excedente de los consumidores, mientras que si el principal impone sus preferencias, el presupuesto sería $OCFE$.

Si la agencia logra imponer su poder de monopolio hasta el punto de establecer el nivel de producción en OD' , entonces el presu-

²⁶ El conocimiento preciso de la función de demanda del *output* público es un supuesto muy restrictivo que implica ignorar los problemas de revelación de las preferencias de los ciudadanos; un problema de muy difícil solución cuando se trata de bienes públicos.

puesto posible comprendería todo el área por debajo de la curva DD' , esto es, ODD' para un nivel de *output* OD' . No obstante, se encontrará con la restricción de que el presupuesto total debe ser igual, y no superior, al coste total de producción. Con esta restricción, el equilibrio del burócrata se alcanzaría para un nivel de *output* OG en que el presupuesto ODHG es igual al coste total $OCIG$ ²⁷, que representa el Gráfico 2.

GRÁFICO 2

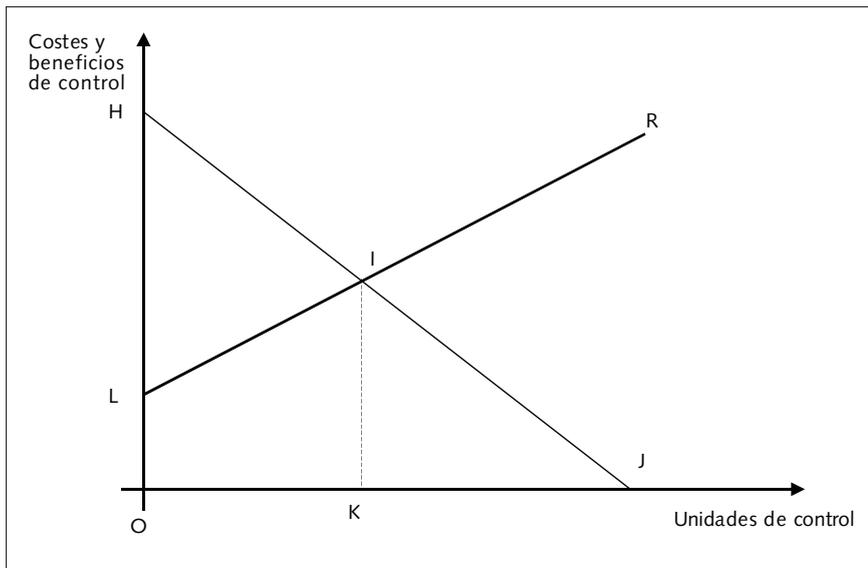


Podemos ahora cuantificar cuáles serían los beneficios derivados del control, siguiendo para ello a Bretton y Wintrobe (1975).

En términos de coste, el control realizado por el órgano de control está asociado a un coste presupuestario representado gráficamente como coste marginal $-C_{Ma}$. Al mismo tiempo, el control produce un ingreso en forma de ahorro presupuestario, y que gráficamente se representa el como un ingreso marginal $-I_{Ma}$. Ambas curvas se representan en el Gráfico 3.

²⁷ En realidad, al tratarse de un monopolio bilateral, el nivel de *output* quedaría indeterminado. El propio Niskanen reconoce que su modelo de oferta burocrática determina sólo el *output* preferido por la agencia bajo el supuesto de que ésta trata de maximizar su presupuesto, si bien inicialmente NISKANEN (1971, pág. 30) señaló que «aunque la relación nominal entre el gestor y el budgeter es el de un monopolio bilateral, los incentivos relativos y la información disponible, en la mayor parte de los casos, proporciona al gestor un irresistible poder de monopolio dominante».

GRÁFICO 3



La curva LR representa el coste marginal de incrementar los instrumentos de control, mientras que HJ es el ingreso marginal que muestra los beneficios en términos de reducción del nivel de presupuesto.

En términos monetarios, el área CDF en el Gráfico 1 es igual al área OHJ del Gráfico 3.

Del análisis gráfico se desprende que el *budgeter* utilizará los mecanismos de control hasta el nivel OK; por encima de ese nivel la medida no es rentable electoralmente. El resultado final estará asociado a un presupuesto de equilibrio que, en el ejemplo utilizado, coincidiría con el área ODHG - OHIK.

5.2.2. La relación fiscalizador-fiscalizado

En cuanto a la relación fiscalizador-fiscalizado, Fernández-Díaz (1999) opina que ésta se puede entender en similares términos a como se plantea la que se da entre el *policy-maker* y los agentes económicos. Lo anterior significa que entre fiscalizador y fiscalizado se establece una suerte de «juego dinámico» en el que la reputación y credibilidad de los participantes juegan un papel crucial²⁸.

²⁸ Este enfoque es el desarrollado por KREPS y WILSON (1982).

En el marco de información incompleta y de incertidumbre en el que discurre la relación fiscalizador-fiscalizado, ésta se podría formalizar dentro de la Teoría de Juegos. En concreto se trataría de un²⁹ «juego con un punto de equilibrio bayesiano, lo que supone una generalización de un punto de equilibrio de Nash en el que se da una información completa».

Fernández-Díaz (1999, pág. 52) resume que «en realidad se trataría de «juegos repetidos», en los que funciona el mecanismo de beliefs about beliefs³⁰, superándose los problemas derivados del dilema del prisionero y sacando el máximo partido de conceptos e instrumentos, como los de aprendizaje, disuasión, sanción y reputación, entre otros».

La relación fiscalizador-fiscalizado viene condicionada, como se ha mencionado, por el marco de información incompleta y asimétrica en el que la relación transcurre. Ese marco de información se ha vinculado tradicionalmente –y así ha quedado subrayado en estas páginas– a las posibilidades del azar moral y al problema de las relaciones entre agente y principal.

Aunque el azar moral ha informado fundamentalmente, la literatura sobre el mercado de seguros «puede ampliarse a otras muchas parcelas de la actividad económica, incluida la del control de la gestión pública³¹».

Por otra parte, la información incompleta y asimétrica permite abordar la relación fiscalizador-fiscalizado en el contexto del modelo principal-agente. En esos términos, el principal trataría de diseñar un contrato «óptimo» que permita minimizar los efectos negativos que sobre él provoca la asimetría de la información.

Cuando abordamos la relación entre el órgano de control o fiscalizador y el órgano fiscalizado (que en nuestro caso es el burócrata individualmente considerado), realmente lo que se analiza es una relación en la que intervienen tres participantes.

En primer lugar estaría el garante del interés colectivo, el cual, siguiendo a Carlsen (1994), venimos denominando *budgeter* para hacer referencia a los políticos con responsabilidad en materia presupuestaria. El *budgeter* actúa como principal de la transacción con el resto de participantes.

²⁹ FERNÁNDEZ-DÍAZ (1999, pág. 48).

³⁰ Cursivas en el original.

³¹ FERNÁNDEZ-DÍAZ (1999, pág. 53).

En segundo lugar estarían los gestores del presupuesto. Son los burócratas definidos en la tradición de Niskanen (1971) y de sus revisiones.

Finalmente estarían los órganos de control. Éstos, sin interés propio relevante, actúan al servicio del *budgeter*, ofreciéndole información acerca de cómo el burócrata gestiona el presupuesto. Como se ha establecido, la información que el órgano de control ofrece al *budgeter* debe contribuir a reducir los problemas derivados de la falta de información de éste.

En su momento establecimos que la divergencia de intereses entre el principal y el agente, junto al problema de la información incompleta y asimétrica, obligaba al principal a sumar a sus tareas la de supervisar el esfuerzo del agente a fin de limitar su comportamiento oportunista. A partir de lo anterior, el principal podía optar entre especializarse en las tareas de supervisión o contratar un nuevo agente especializado en esa actividad; este nuevo agente es el órgano de control.

5.2.3. *La articulación instrumentos-objetivos en el proceso de control*

El control³² del Sector Público realizado por los órganos responsables del mismo es, en la mayor parte de los países occidentales³³, un control de legalidad y un control de la eficacia, eficiencia y economía con la que los gestores públicos administran el Presupuesto. Podemos, siguiendo a Fernández Díaz³⁴ (1999), precisar lo anterior afirmando que los objetivos de los Órganos de Control del Sector Público son los de velar por la legalidad y la eficiencia de la gestión pública. En los términos que se han mantenido a lo largo de este tema afirmaremos que los Órganos de Control, actuando por mandato del Poder Legislativo (que actúa como principal de la relación y garante del interés colectivo), promueven la eficiencia de la gestión pública a través no sólo de su labor de control, sino también –y esto es muy importante– de su labor sancionadora.

³² Con frecuencia el término «control» es utilizado de manera imprecisa en este contexto, confundiéndolo con conceptos como el de «evaluación» o «fiscalización». Para una aclaración sobre el uso correcto del término puede consultarse GARDE *et al.* (1993, pág. 116).

³³ Para un estudio más amplio de las funciones de los Órganos de Control en estos países, véase ALABAU (1990).

³⁴ Este autor sostiene que de la tríada de términos eficiencia, eficacia y economía, el único relevante es el de eficiencia.

Para cumplir con ese objetivo de promover la eficiencia del Sector Público, los Órganos de Control disponen de una serie de instrumentos de naturaleza técnica y legal. Entre los primeros están, fundamentalmente, las auditorías operativas o de gestión³⁵, pero también las modernas técnicas de evaluación de la eficiencia basadas en la aplicación del análisis de envolvente de datos³⁶. Por su parte, los instrumentos de naturaleza legal descansan fundamentalmente en el régimen sancionador a aplicar a los gestores públicos que transgredan el principio de eficiencia.

Naturalmente, la idoneidad de estos instrumentos condicionará el objeto principal al que sirven los Órganos de Control.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del presente artículo se ha analizado el conflicto de intereses que surge en el seno del Sector Público y las consecuencias que el mismo tiene en forma de una provisión pública ineficiente.

Para resolver o reducir el coste del conflicto se han estudiado tres soluciones desde una perspectiva teórica.

La primera de ellas supone diseñar un contrato que regule los términos de la transacción que se lleva a cabo en el ámbito público. En esa transacción participan un principal (al que llamamos *budgeter*) y un agente (representado por la burocracia), y entre ellos media una relación contractual que pretende resolver el conflicto de intereses a través de un sistema de incentivos.

La segunda solución propuesta en aras de mejorar la gestión de los recursos públicos supone la introducción de mecanismos de competencia en el ámbito público. De manera más precisa, esta competencia se desarrolla en una suerte de torneo en el que participan varios agentes que pretenden alcanzar los mejores puestos de la clasificación final.

Finalmente, y en tercer lugar, el tema incluye la consideración del papel que los Órganos de Control pueden jugar como promotores de una gestión pública eficiente.

³⁵ Véase GARCÍA y CALZADO (1996) e IGAE (1997).

³⁶ Véase CANSINO (2001).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, J. A. (1993): *Vid.* Buchanan y Tullock (1993 [1962]).
- ALABAU, M. (1990): *Los Tribunales de Cuentas*. Ed. IEF, Madrid.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (2000): *Economía Pública I*. Ed. Ariel, Barcelona.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y LÓPEZ, G. (2000): *Gestión pública*. Ed. Ariel, Barcelona.
- ÁLVAREZ, A. (coordinador) (2001): *La medición de la eficiencia y la productividad*. Ed. Pirámide, Madrid.
- BARNARD, C. (1938): *The functions of the executive*, Harvard University Press.
- BASÁÑEZ, F. (1998): «La contribución de la Escuela de Virginia al análisis económico de los fundamentos y límites de la acción colectiva». Trabajo de doctorado. Mimeo.
- BRETTON, A., y WINTROBE, R. (1975): «The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note of Niskanen's Theory of Bureaucracy», *Journal of Political Economy*, 83 (1), pp. 195-207.
- BUCHANAN, J. M., y TULLOCK, G. (1993 [1962]): *El cálculo del consenso*. Ed. Planeta-Agostini, Barcelona. Presentación a la edición española a cargo de Aguirre, J. A. Prólogo a la edición española de Salinas, J.
- BUCHANAN, J. M.; MCCORMICK, R. E., y TOLLISON, R. D. (1984): *El análisis económico de lo político*. Estudio introductorio de J. Casas Pardo. Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- CANSINO, J. M. (2000): «La utilización del DEA en la determinación de la responsabilidad contable de los gestores públicos». *Boletín del Tribunal de Cuentas*. nº 11.
- (2001): *Evaluar al Sector Público español*. Edición conjunta de los Servicios de Publicaciones de las Universidades de Cádiz y Sevilla.
- CANSINO, J. M., y ROMÁN, R. (1999): «La reforma de la función pública española vista desde la eficiencia del sector público». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 16.
- CARLSEN, F. (1994): «Asymmetric information, reputation building, and bureaucracy inefficiency», *Public Finance, Finances Publiques*, vol. 49 (3), págs. 350 a 357.

- CHAN, K., y MESTELMAN, S. (1988): «Institutions, efficiency and the strategic behaviour of sponsors and bureaus», *Journal of Public Economics*, nº 37, págs. 91 a 102.
- DE LA FUENTE, A. (1995): «A note on incentives and researcher productivity in Spanish public institutions», *Investigaciones Económicas*, vol. XIX (2), págs. 291-299.
- DOWNS, A. (1971): *Teoría Económica de la democracia*. Edición en español de Ed. Aguilar, Madrid. 1973.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1999): «¿Puede hablarse de una economía de control?». REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, vol. I, nº 1.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): *Hacienda Pública*. Edición a cargo del autor, Madrid.
- GARDE, M^a J., et al. (1993): *Evaluación de programas y políticas públicas. Metodología de evaluación. Avances en Contabilidad Analítica*. Ed. IGAE, Madrid.
- GARCÍA, T., y CALZADO, Y. (1996): «Metodología de evaluación de la eficiencia en las entidades públicas». *Presupuesto y Gasto Público* nº 18, págs. 189 a 201.
- GERTH, H. H., y MILLS, C. W. (1946): *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press, New York.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GREEN, J. R., y STOCKEY, N. L. (1983): «A comparison of tournaments and contracts», *Journal of Political Economy*, vol. 91, nº 3, págs. 349 a 364.
- IGAE (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados. Guía, fundamentos técnicos y aplicación*. Cprox. Madrid.
- KREPS, D. (1995): *Curso de Teoría Microeconómica*. Ed. McGraw-Hill, capítulos 5, 16 y 20. Madrid.
- KREPS, D., y WILSON (1982): «Reputation and imperfect information», *Journal of Economic Theory*, vol. 29, pp. 253 a 279.
- LAFFONT, J. J., y TIROLE, J. (1993): *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT Press, Cambridge Mass.
- LAYARD, P., y WALTERS, A. (1978): *Microeconomic theory*. Ed. McGraw-Hill, Madrid.

- LAZEAR, E., y ROSEN, S. (1981): «Rank-order tournaments as optimum labor contracts», *Journal of Political Economy*, 89, 841-64.
- MENDOÇA, D., y RAGHAVACHARI, M. (2000): «Comparing the efficacy of ranking methods for multiple round-robin tournaments», *European Journal of Operational Research* (123).
- MIGUÉ, J. L., y BELANGER, G. (1974): «Toward a general theory of managerial discretion», *Public Choice*, nº 17, págs. 27 a 43.
- MILGROM, P., y ROBERTS, J. (1992): *Economics, organization and management*. Englewoof-Cliffs. Ed. Prentice Hall, Nueva Jersey.
- MOENE, K. (1986): «Types of bureaucratic interaction», *Journal of Public Economics*, nº 29, págs. 333 a 345.
- NISKANEN, W. (1971): *Bureacracy and representative government*. Ed. Aldine-Atherton, Chicago.
- PEACOCK, A.: «La economía de la burocracia: una visión desde dentro», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1980, págs. 237-248. Título original: «The economics of bureauchracy: An inside view». The economics of Politics, IEA. Londres, 1978, páginas 117-131.
- RICART, J.; GUAL, J.; LÓPEZ, G.; ROSANAS, J. M^a, y VALOR, J. (1991): *Incentivos y control en la empresa pública*. Ariel Economía.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1986): «Reforming public bureaucracy through economic incentives?», *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2, 131-61.
- SALINAS, J. (1993): *Vid.* Buchanan y Tullock (1993 [1962]).
- SCHEIN, E. (1970): *Organizational psychology*, Ed. Prentice-Hall.
- TULLOCK, G. (1976): *The vote motive*. London Institute of Economic Affairs.
- WILLIAMSON, O. (1985): *The economic institutions of capitalism*. Free Press, Nueva York.
- WILSON, W. (1887): «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2, pp. 197-222.
- WEITZMAN, M. (1976): «The new soviet incentive model», *The Bell Journal of Economics*, nº 7, pp. 251 a 257.