

## « Gestión empresarial y sector público»\*

*Este trabajo reflexiona sobre la viabilidad de la implantación en el sector público, de técnicas de gestión y organización utilizadas por las empresas en el sector privado. El análisis se realiza a partir de la teoría económica de los contratos y los resultados indican que el sector público presenta aspectos idiosincráticos en relación al privado, que obligan a diseñar una teoría propia sobre cómo llevar a cabo su gestión.*

Artikulu honetan, arlo pribatuko enpresek erabiltzen dituzten kudeaketa eta antolakuntza teknikak arlo publikoan ere ezartzea bideragarria den ala ez aztertzen da. Analisia kon-tratuen ekonomi teoriatik abiatzen da eta emaitzek arlo publikoak ezaugarri berekiak dituela pribatuarekiko ondorioztatzen dute, bere kudeaketa egiteko berarizko teoria disei-natzera behartzen dutelarik.

*This paper concentrates on the viability of the establishment, within the public sector, of management and organization techniques used by corporations in the private sector. The analysis is based on the economic theory of contracts and its results indicate that the public sector presents idiosyncratic aspects in relation with the private sector that require the design of a specific theory on how to carry out its management.*

---

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada en las XV Jornadas de Economía de la Salud. Valencia, Marzo, 1995, y en el «Seminario Sobre Oportunidades de Gestión en los Servicios Públicos Sanitarios», organizado por la Escuela Andaluza de Salud Pública. Granada, Diciembre, 1994.

- 1. Introducción**
  - 2. Diseño de incentivos**
  - 3. Diseño estructural**
  - 4. La elección institucional**
  - 5. Conclusión**
- Bibliografía**

Palabras clave: Gestión empresarial del sector público, incentivos, instituciones, organización.  
Nº de clasificación JEL: H11, H57, H83, M14.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La sociedad española, como otras muchas donde el Estado gestiona y controla una parte muy importante de los recursos productivos, acrecienta el interés por avanzar en la mejora de la eficiencia y efectividad del sector público de su economía. El objetivo de este trabajo es presentar unas reflexiones generales sobre el papel y las posibilidades de la innovación organizativa, incluidas técnicas de gestión aplicadas en el sector privado, para progresar en la eficiencia asignativa del sector público de la economía<sup>1</sup>.

Dos posiciones extremas delimitan en estos momentos las propuestas sobre la mejora de la eficiencia en el sector

público. En un extremo se encuentran quienes defienden que la eficiencia y efectividad de una organización no está ligada a su propiedad sino a la calidad de la gestión bajo la cual está gobernada. Eficiencia y efectividad están determinadas por la habilidad de los directivos y gestores y no por quien emplea o contrata a estos gestores. Bajo este punto de vista, cualquier técnica de gestión que pueda utilizarse en el sector privado es perfectamente transferible al sector público y, por lo tanto, los mercados de directivos responsables de organizaciones públicas y privadas son plenamente permeables. Si tradicionalmente no ha sido así y se ha constatado una notable distancia en los métodos de gestión en organizaciones públicas y privadas, así como una separación en los mercados respectivos de gestores, obedece a herencias históricas y a una falta de visión de los políticos, responsables de la contratación

<sup>1</sup> El sector público representa algo más del cincuenta por cien del P.I.B. y el presupuesto destinado a servicios sanitarios es el diez por cien del presupuesto total.

de los gestores. En suma, la segregación de los sectores público y privado de la economía es más el resultado de determinadas prácticas políticas, y no debe atribuirse a razones técnicas de carácter insuperable. Si la voluntad política cambia la situación podrá ser muy distinta de la actual<sup>2</sup>.

Para otros, en el extremo opuesto, el sector público de la economía es inherentemente ineficiente y poco efectivo, por lo cual el tema relevante no es qué técnica de gestión se debe aplicar en sus organizaciones, sino cómo conseguir reducirlo al mínimo imprescindible para garantizar la seguridad de las personas físicas y jurídicas. El Estado puede hacer bien la función de proporcionar garantías a los agentes privados, pero su incompetencia como gestor es manifiesta. Transferida la producción de bienes y servicios al sector privado, siempre será posible crear las condiciones de competencia suficientes para que las organizaciones funcionen de forma eficiente y efectiva. El mercado coordina, disciplina y promueve las mejoras técnicas y organizativas necesarias para asegurar la supervivencia<sup>3</sup>. Cuando esto se haya conseguido, lo que ocurra dentro de las organizaciones es poco relevante desde una perspectiva de eficiencia colectiva y el interés por la mejora de la gestión preocupa únicamente a los equipos directivos de cada organización. Los campos de especialización de la Economía, interesada en el funcionamiento de los mercados, y de la Administración de Empresas, preocupada

<sup>2</sup> El libro de D. Osborne y T. Gaebler (1992) representa el claro ejemplo de esta postura; en él se acuña el término «gobierno empresarial» para resumir las posibilidades de cambio en la gestión del sector público.

<sup>3</sup> Véase el artículo de R. Temes en el periódico El País, el día 28 de noviembre de 1994, bajo el título ¿Pacto social o engaño?

por lo que ocurra dentro de las organizaciones, quedan perfectamente deslindados y segregados.

En nuestra opinión, cuando se afirma que en el sector público se pueden reproducir las mismas condiciones operativas y de gestión que en el sector privado, incluso replicar procesos competitivos, estamos olvidando que, previsiblemente, el sector público interviene en esa parcela de la economía porque se dan unas condiciones que impiden al mercado, al sector privado, alcanzar la eficiencia social. Tales condiciones no desaparecen cuando las actividades se nacionalizan y por lo tanto el «pseudo mercado» o mercado tutelado dentro del ámbito de lo público, difícilmente podrá mejorar la eficiencia en relación al mercado libre en el dominio de lo privado. Si detrás de la intervención del Estado en la economía existen intereses generales y efectos externos que los agentes privados no están en condiciones de internalizar, el punto de partida del análisis de la gestión en el sector público debe ser el reconocimiento de tales intereses y las implicaciones que se derivan de ellos.

Coincidimos con quienes afirman que la administración pública tiene fallos o limitaciones, por lo cual las ineficiencias del mercado no siempre se remedian con la nacionalización y el control estatal de las actividades sujetas a tales ineficiencias. Pero también pensamos que, por causa de los fallos del mercado, se obtiene como resultado una pérdida directa o indirecta de bienestar y, por lo tanto, cualquier innovación organizativa y/o institucional que corrija tales fallos merece ser impulsada mientras no suponga incurrir en pérdidas mayores. Una parte de estas innovaciones tal vez se impongan desde el dominio de lo privado, pero en otros casos la intervención pública puede hacerse

necesaria . Buscar formas de que esta intervención sea lo más efectiva posible, es decir procurar que los fallos del gobierno sean los menos posibles para atajar con éxito los fallos del mercado, parece desde esta perspectiva una aspiración legítima.

En la terminología de Holtman y Kay (1994), se trata de buscar el equilibrio entre los fallos del gobierno y la democracia, y los fallos del mercado, entre los peligros de la discrecionalidad excesiva y una inadecuada interferencia política. Ahora bien, en esa búsqueda hay diferentes puntos de partida consecuencia, según los mismos autores, de la correlación que existe entre el pensamiento político-filosófico y la actitud delante del debate sobre mercado frente a control político. Detrás de un pensamiento individualista existe la presunción de funciones de utilidad de los agentes altamente independientes y por ello susceptibles de ser encauzadas dando un gran protagonismo al mercado. Por el contrario, aquellos que parten de la premisa de que las preferencias individuales están determinadas socialmente y existe una gran interdependencia entre ellas, se decantan por la acción colectiva a través de procesos políticos muy activos.

Nuestro esquema conceptual para desarrollar el trabajo queda resumido en los siguientes términos. Existen condiciones en la producción y el intercambio que dan lugar a los denominados «fallos de mercado», es decir, dan lugar a pérdidas de eficiencia cuando se regulan exclusivamente a través de las señales que proporcionan los precios que se forman en los

<sup>4</sup> Desde Coase (1937), la empresa se conceptualiza como una forma organizativa que surge como respuesta a los costes de transacción de utilizar el mercado (el sistema de precios). Puesto que la empresa tiene también sus costes de gestión (fallos de la empresa), la sustitución del mercado por la empresa es limitada.

mercados. Estas condiciones son principalmente tres, efectos externos, información asimétrica e inversiones específicas. Los efectos externos obligan a incorporar intereses generales juntamente con los particulares para asegurar la eficiencia. La información asimétrica obliga a utilizar contratos incompletos e implícitos para evitar elevados costes de transacción. Las inversiones específicas favorecen la monopolización de las actividades y las relaciones entre los agentes, creando barreras a la entrada y obligando a la protección de inversiones específicas. Las pérdidas potenciales de eficiencia asociadas a la utilización del mercado son especialmente elevadas cuando coinciden la inversión específica y las asimetrías de información (Williamson, 1985).

La respuesta a los fallos del mercado es, a veces, una modificación de las instituciones privadas que se encargan de la asignación de recursos y complementan las funciones del mercado; la empresa se contempla con frecuencia como una fórmula organizativa que sustituye al mecanismo de los precios cuando este resulta ineficiente. La empresa tiene sus propios fallos o costes, en términos de costes de gestión, de manera que mercado y empresa acaban dividiéndose su ámbito de influencia según sean las ventajas relativas de cada uno; estas dependen, a su vez, de las características de las transacciones así como de las reglas de diseño interno con que se dote la empresa como organización.

Alternativamente, la sustitución del mercado se hace a veces imponiendo una acción colectiva regulada por el proceso político, es decir se sustrae del dominio de lo privado y se traslada al dominio de lo público. Es previsible que ello ocurra cuando la sustitución del mercado por

instituciones privadas es insuficiente para atenuar los fallos del mercado, pero, en mi opinión, la opción entre acciones colectivas privadas y públicas para atenuar fallos del mercado está muy poco analizada. Lo importante a destacar es que la acción colectiva regulada por el proceso político se desarrolla en unas condiciones que son las que dan lugar a los fallos del mercado. Es decir, la acción colectiva en el dominio de lo público debe afrontar la presencia de objetivos múltiples y ambiguos propios de los efectos externos, la dificultad de compromiso propia de los contratos incompletos e implícitos y la tendencia a la monopolización que generan las inversiones específicas. Pero, además, en el dominio de lo público y en la actuación del gobierno que lo representa, existen otros condicionantes que se añaden a los que causan los fallos del mercado; estos son la heterogeneidad de preferencias entre los ciudadanos, la dispersión de la propiedad y la relajación de la restricción presupuestaria para las organizaciones que operan desde el sector público.

Las condiciones que provocan fallos del mercado y las inherentes a la acción colectiva desde el dominio de lo público, definen el entorno bajo el cual se desarrolla el diseño organizativo en el sector público y por lo tanto son las restricciones que dicho diseño debe de respetar. Como se indica posteriormente, resultado de estos condicionantes los sistemas de incentivos que pueden implantarse en el sector público son de «bajo poder», lo cual exige, en contrapartida, un diseño organizativo al nivel llamado de estructura y procesos organizativos, propio de las organizaciones burocráticas, dentro de los cuales las reglas y procedimientos estandarizados sustituyen a los incentivos como vehículo de control. Las limitaciones

y fallos de la burocracia requieren, a su vez, una respuesta de diseño organizativo adicional, esta vez en el nivel institucional o de asignación de derechos de propiedad. En suma, de lo expuesto en el trabajo se desprende que la organización del sector público debe contemplarse como un problema multinivel con actuaciones sobre los incentivos, las estructuras y procesos, y la asignación de derechos de propiedad, mutuamente interdependientes e interrelacionadas.

## 2. DISEÑO DE INCENTIVOS

La producción y el intercambio dan lugar a transacciones que se regulan a través de contratos que fijan las contrapartidas. El estudio de los incentivos que inducen tales contrapartidas se ha realizado bajo dos supuestos principales, selección adversa y riesgo moral. En el primero, selección adversa, los participantes en el contrato poseen información privada sobre parámetros exógenos y a través del contrato se busca que los agentes revelen dicha información. Bajo el supuesto de riesgo moral la información privada corresponde a las decisiones de los agentes y el contrato busca que estos agentes, discrecionalmente, elijan las acciones más apropiadas.

La evaluación de un determinado sistema de incentivos (estímulos, en forma de contrapartidas, que ofrece el contrato a los miembros de una organización) se hace a partir de la mayor o menor asociación que induce entre variaciones en la productividad de los agentes y variaciones en su remuneración. En la terminología inglesa se hace referencia a «high powered incentives», cuando la asociación es elevada, frente a «low powered incentives», cuando es baja; en lo

sucesivo nos referiremos abreviadamente a HPI y a LPI, respectivamente.

Cuando el sistema de incentivos eficiente lleva consigo HPI, entonces la actuación discrecional y descentralizada de los agentes asegurará un alto grado de bienestar colectivo; en otros términos, los costes de agencia serán relativamente bajos. Por el contrario, LPI supone una desvinculación entre bienestar individual y colectivo por lo cual la actuación descentralizada y autónoma de los agentes dará lugar, en general, a resultados insatisfactorios desde el punto de vista de los intereses del grupo. En suma, en situaciones de LPI es necesario actuar sobre las variables de estructura para atenuar la discrecionalidad y autonomía de los agentes.

El «poder» de un sistema de incentivos varía de unas situaciones contractuales a otras, tanto en el dominio privado como público. Habitualmente se le atribuye al «mercado», como solución organizativa, la propiedad de incorporar HPI, pero la existencia de formas organizativas alternativas, como la empresa, donde el sistema de incentivos está más próximo al LPI, pone en duda que el «poder» de los incentivos sea el único criterio para elegir entre formas organizativas alternativas. Mantener en el dominio del sector público ciertas transacciones y contratos no supone necesariamente pasar de un sistema de HPI a otro de LPI, puesto que si esas actividades pertenecieran al ámbito de lo privado podrían llevarse a cabo por individuos o grupos dentro de una organización, donde los incentivos individuales estuvieran igualmente atenuados<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A este respecto son ilustrativas las palabras de Simon (1991) cuando escribe «...there is no difference among profit-making firms, non-profit organizations and bureaucratic organizations. All

Pero también es cierto que, circunstancias que dificultan el diseño de contratos con HPI en el sector privado, acostumbran a manifestarse con mayor intensidad en el sector público y, por tanto, el «poder» del sistema de incentivos en el sector público será menor al que se conseguiría en el sector privado. Tirole (1994) incluye en estas circunstancias externas, a) la multiplicidad de objetivos juntamente con dificultades de medición; b) la falta de puntos de referencia para llevar a cabo comparaciones; c) la heterogeneidad de preferencia entre los propietarios; y d) la dispersión de la propiedad. Veamos, a través de un sencillo modelo extraído de la teoría de la agencia, las condiciones que determinan el «poder» del sistema de incentivos.

## 2.1. Algunas apreciaciones desde la teoría de la agencia<sup>6</sup>

Considérese una unidad productiva que genera unos pagos inciertos, de acuerdo con la función de producción,

$$y = e + \varepsilon \quad (1)$$

donde  $e$  representa las acciones (esfuerzos) de los agentes que actúan en la unidad y  $\varepsilon$  es una perturbación aleatoria cuyo comportamiento se describe por una

*have the same problem of inducing their employees to work toward the organizational goals. There is no reason a priori, why it should be easier (or harder) to produce this motivation in organizations aimed at maximizing profits than in organizations with different goals».*

Stiglitz (1994) alude a las dificultades de establecer sistemas de incentivos para tareas administrativas, tanto si se llevan a cabo en el sector público o en el privado.

<sup>6</sup> Una exposición más completa de los fundamentos analíticos de la teoría de incentivos en el marco de un modelo de agencia puede verse en Milgrom y Roberts (1992, cap.7). Martín y López del Amo (1994) estudian el problema de incentivos en las instituciones sanitarias.

distribución de probabilidad normal de media  $m$  y varianza  $\sigma^2$ .

Los resultados que genera la unidad productiva van destinados a un órgano externo identificado genéricamente como principal; el principal y el (los) agente (s) directamente productivos comparten la misma información sobre la función de producción, antes de elegir el esfuerzo  $e$ . La decisión sobre  $e$  no es conocida por el principal, el cual sólo observa el pago y ex-post, que resulta de dicha decisión y de la realización de la variable aleatoria; además, la observación de  $y$  es información verificable, de forma que los contratos que se formalicen en base a ella son vinculantes judicialmente. El principal ofrece un contrato en el cual se establece una contrapartida en función de  $y$ ,  $S(y)$ , para el agente y el resto,  $y-S(y)$ , para el propio principal.

El principal es neutro al riesgo, con el fin de simplificar la expresión, mientras que el agente es averso al riesgo con unas preferencias descritas por la función de utilidad Neuman-Morgenstern del tipo exponencial,  $- \exp^{-\gamma(s(y) - C(e))}$ , donde  $\gamma$  es el coeficiente de aversión absoluta al riesgo y  $C(e)$ , es la función de coste del esfuerzo. La interpretación más simple de la función  $C(e)$  es en términos de pérdida de oportunidad; trabajar en esta unidad productiva limita la renta que puede generarse a partir de otras fuentes.

Técnicamente, el problema se formula en términos de elegir el contrato  $S(y)$  que asegura la máxima eficiencia expresada en términos de utilidad esperada del principal más utilidad esperada del agente; ello equivale a extraer el nivel adecuado de esfuerzo del agente,  $e$ , sin que, como contrapartida, el agente asuma excesivo riesgo. Bajo las hipótesis adecuadas, el contrato óptimo de segundo rango, es decir sujeto a las

condiciones de información del modelo, es del tipo  $S(y) = \alpha + \beta y$ . El valor óptimo de  $\beta$  se obtiene maximizando el equivalente cierto del pago total, agente más principal, el cual viene dado por la expresión,

$$m + e - 1/2 \beta^2 \gamma \sigma^2 - C(e)$$

sujeto a la restricción de incentivos del agente,  $\beta = C'(e)$ . Suponiendo una función explícita de costes del tipo,  $C(e) = ke^2 / 2$ , el valor óptimo de (3) viene dado por,

$$\beta^* = 1 / (1 + k \gamma \sigma^2) \quad (2)$$

mientras que el componente fijo  $\alpha$  se determina a partir de la condición de participación del agente.

La ecuación (2) nos dice que la proporción  $\beta$ , a partir de la cual se determina la relación entre la remuneración del agente y los pagos que genera con su esfuerzo,  $e$ , disminuye cuanto mayor es la aversión al riesgo del agente ( $\gamma$ ), mayor es el riesgo objetivo ( $\sigma^2$ ) y mayor es el parámetro de costes del esfuerzo ( $k$ ). Esta solución refleja el óptimo equilibrio entre los objetivos, que se muestran contrapuestos, de asignar eficientemente riesgos y extraer el esfuerzo eficiente. De no existir problema con la asignación de riesgos, lo cual ocurriría si el agente fuese neutro,  $\gamma=0$ , ó la unidad productiva generara unos pagos ciertos,  $\sigma^2=0$ , entonces  $\beta^*=1$ , y el esfuerzo  $e$  inducido por este contrato coincidiría con el que maximiza la riqueza total en condiciones de información completa; bajo estos supuestos, los costes de contratar derivados de la limitación del principal para observar el esfuerzo del agente, pueden evitarse totalmente con un contrato en el cual el agente asume todo el riesgo. Por otra parte, si el esfuerzo fuera plenamente observable por

el principal, el contrato eficiente que ofrecería al agente, consistiría en un pago fijo que cubriera el coste del esfuerzo eficiente;  $\alpha = C(e^{**})$  y  $\beta = 0$ ; es decir, todo el riesgo sería asumido por el principal.

Dado  $\beta^*$  en (2), la utilidad total, en términos de equivalentes ciertos de principal y agente, es igual a  $m + 1/2k^{-1}(1+k\gamma\sigma^2)^{-1}$ , inferior al óptimo de primer rango,  $m + 1/2K^1$ . La diferencia corresponde a los denominados costes de agencia. Estos costes disminuyen en la medida en que  $\beta^*$  aumenta aproximándose a la unidad.

Dentro del modelo expuesto, el «poder» de los incentivos puede evaluarse a través del valor óptimo de  $\beta^*$  resultante en la obtención del contrato eficiente. En efecto, la productividad marginal esperada del esfuerzo  $e$  es uno, mientras que la variación de la remuneración con respecto a variaciones en el esfuerzo es igual a  $p$ . El «poder» de los incentivos, en los términos definidos anteriormente, será mayor según  $\beta^*$  se aproxima más al límite superior de la unidad. Por el contrario, todo aquello del entorno contractual que imponga un valor de  $\beta^*$  próximo a cero contribuye a reducir el «poder» del sistema de incentivos. Nótese además que la eficacia del sistema de incentivos óptimos, en términos inversos a los costes de agencia que provoca, también varía directamente con el «poder» del sistema.

Establecidos estos resultados generales resulta pertinente preguntarnos por las condiciones peculiares que, dentro del sector público, favorecen un sistema de incentivos con bajo poder o eficacia. La primera es, en la terminología de Tirole, la multiplicidad de objetivos. Como bien aclara este autor, pag. 3, el problema no viene tanto de la multiplicidad de objetivos per se, como de las dificultades de su medición, cuando se han de plasmar en

variables como «maximizar el bienestar o la salud de los ciudadanos». El resultado final es que la observación de resultados obtenidos por agencias y departamentos públicos está sujeta a mucho «ruido» e interferencias, lo cual, en los términos del modelo, equivale a reconocer una elevada varianza  $\sigma^2$  del término de error  $\varepsilon$ . Si es así, un alto valor de  $\beta^2$  reduce el valor óptimo de  $\beta^*$ , aumenta los costes de agencia y en suma contribuye a explicar el bajo poder de los incentivos en el sector público.

El modelo expuesto ayuda también a entender mejor los problemas que causa la falta de unidades de referencia para llevar a cabo comparaciones. Supongamos que el error  $e$  puede descomponerse como  $\varepsilon_i = v_c + v_i$ , donde  $v_c$  representa la perturbación aleatoria común entre gestores de unidades productivas similares y  $v_i$  la perturbación específica del gestor  $i$ . Un sistema de evaluación relativa del tipo  $y_i \cdot y_j$  donde el resultado del gestor  $i$  se evalúa en relación al gestor  $j$  dará lugar a una perturbación aleatoria  $v_i - v_j$ , la cual si  $v_i$  y  $v_j$  son independientes, tendrá una varianza  $\sigma_i^2 + \sigma_j^2$ . Mientras el riesgo compartido  $v_c$  tenga una varianza sensiblemente mayor que el riesgo específico,  $v_i$ ,  $\sigma_c^2 > \sigma_i^2$ , la evaluación relativa permite aumentar el «poder» de los incentivos frente a la evaluación absoluta. Ello ocurre porque  $\sigma^2$  que interviene en  $\beta^*$  se reduce con la evaluación relativa, bajo la condición de que  $\sigma_c^2 > \sigma_i^2$ . Todas aquellas agencias públicas que realicen sus actividades en régimen de monopolio no dispondrán de puntos de comparación para poder calibrar mejor los resultados individuales de cada una a través de la evaluación relativa. Por lo tanto, esta vía de aumentar el poder de los incentivos queda seriamente bloqueada.

La heterogeneidad de preferencias y la dispersión de la propiedad plantean



dificultades al diseño de incentivos en el sector público, en un plano distinto. La primera característica, heterogeneidad en las preferencias, influye sobre todo en la concreción de la función objetivo del principal, a partir de la cual se diseña el contrato de incentivos eficiente. En una empresa privada, los accionistas propietarios asumen con bastante unanimidad el objetivo de maximizar el beneficio, objetivo que es además estable en el tiempo. En el sector público en cambio, las funciones de preferencias a considerar corresponden al conjunto de ciudadanos, siendo por ello mucho más heterogéneas e inestables en el tiempo.

Las empresas privadas, especialmente grandes y con elevados volúmenes de inversión, reparten la propiedad entre un elevado número de socios accionistas, resultado de lo cual cada uno de ellos posee una ínfima parte del capital total de la sociedad. La dispersión de propiedad crea conocidos problemas de ineficiencias en el control interno de la empresa (accionistas corrientes sobre gestores), pero el contrapeso del control externo, por la vía de las operaciones de toma de control, supone un límite a dicha ineficiencia. Continuando con el modelo, si las operaciones del control externo se activan a partir del momento en que los pagos (beneficios) del principal descienden por debajo de un determinado nivel y, si tienen éxito, culminada la operación el actual gerente va a ser expulsado de la organización, este gerente tendrá especial interés en que la distribución de probabilidad esté centrada por encima de un determinado valor,  $m+e_0$ , esto significa que será  $e_0$  y no  $\beta^*$  lo que marcará el esfuerzo mínimo que se le puede extraer al agente a través de la combinación del control interno y externo. En el sector público, como apunta Tirole, pag. 6, las tomas de control tienen carácter político y no económico, lo

cual las hace más complicadas y responden más a cambios en los gustos de los electores que a una gestión de mejor o peor calidad.

El mercado de control sobre las decisiones de gestión no es el único control externo al que se someten los directivos de las empresas privadas. La lista incluye también a los mercados de capital humano y de productos. Las recompensas más sustanciales con que se premia una buena gestión directiva no provienen, generalmente, del sistema de incentivos implantado por la empresa, sino de la posibilidad de ver mejorado sustancialmente el contrato a través de una oferta de trabajo en una empresa distinta de la actual; la mala gestión supone quedar excluido de esta vía de promoción y mejora económica. En la administración pública no existe un mercado de directivos de alto nivel a través del cual se reasignen de unos organismos a otros; buena parte de los nombramientos responden a razones de confianza personal y las oportunidades de carrera profesional en la gestión apenas existen. El sector público pierde uno de los sistemas de incentivo y estímulo más eficaces.

El mercado de productos disciplina a los gestores cuando en él existe suficiente competencia como para que los clientes elijan entre opciones diversas cuando desean satisfacer sus necesidades. Las opciones menos favorables en la relación calidad precio serán expulsadas del mercado. Dentro del sector público, donde se actúa bajo condiciones de monopolio y muchas veces los ingresos no están vinculados a cobrar un precio a cambio de un bien o servicio, el mercado de productos deja de actuar como mecanismo disciplinario de los gestores<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>La presentación gratuita de servicios públicos

### 3. DISEÑO ESTRUCTURAL

Cuando el sistema de incentivos implícito en una simple relación de intercambio, donde se paga un precio (aunque sea condicionado al resultado ex-post) a cambio de un bien o servicio, da lugar a pérdidas importantes de eficiencia por las razones aludidas anteriormente, entonces el diseño organizativo debe actuar a un nivel superior, que identificamos como la «estructura » donde tiene lugar la transacción o el intercambio. Influir sobre la estructura significa buscar la forma de alterar las preferencias y las restricciones bajo las cuales se desarrollan las tareas de individuos y grupos que participan en la tarea colectiva. Para ello es posible decidir sobre definición y estructuración de puestos de trabajo, grado de autonomía y discrecionalidad de individuos y grupos, relaciones de supervisión y autoridad, variables sobre las que se va a evaluar el desempeño, criterios de entrada, promoción y salida de la organización, movilidad funcional, etc.

La observación de la estructura organizativa de organizaciones complejas sugiere dos grandes modelos en la definición del contexto organizativo, el descentralizado y el burocrático. En el primero, los miembros de la organización en su ámbito de competencias, poseen un alto grado de autonomía decisoria y dentro de él responden a los estímulos que emanan del sistema de incentivos implantado. A grandes rasgos podemos afirmar que la descentralización persigue introducir elementos del mercado dentro de la organización y con ello potenciar las ventajas de rapidez de ajuste, creatividad

\_\_\_\_\_ puede generar deficiencias, cuando la demanda de tales servicios es elástica, debido al «exceso» de demanda que se desencadena. Renunciar a la información del precio supone también una dificultad adicional para evaluar la efectividad de la organización.

y eficiencia que se le supone al mercado como mecanismo de asignación. La organización burocrática se regula por reglas preestablecidas de antemano, con procedimientos formales de análisis y decisión, con limitaciones en la discrecionalidad y, en suma, a través de rígidos sistemas de decisión que responden lenta e ineficazmente a las demandas de cambio y adaptación.

La burocratización es frecuente en grandes empresas privadas, aunque durante los últimos años existen presiones hacia diseños organizativos capaces de romper esa burocracia sin pérdida de eficacia<sup>8</sup>, pero es sin duda notoria y manifiesta en el sector público. Nuestro interés en el presente apartado es hacer algunas valoraciones sobre el origen de la difusión de las formas burocráticas de organización en el sector público, señalando que esta difusión responde en buena medida a las ineficiencias a que se enfrentaría una forma organizativa más descentralizada como consecuencia de las dificultades añadidas del sector público para introducir H.P.I.

El modelo ilustrativo del apartado anterior resulta de nuevo de utilidad para orientar la discusión. Tomando como dados la aversión al riesgo del agente, y, y la varianza de la perturbación  $\sigma^2$ , dos vías para atenuar los costes de agencia son, a) introducir algún mecanismo de supervisión a partir del cual se extraigan nuevas señales informativas del esfuerzo del agente reduciendo así la incertidumbre sobre el mismo a la hora de determinar en remuneración; b) actuar para que el coste de oportunidad, recogido en el modelo a través del parámetro  $k$ , se reduzca y con él el coste de agencia.

Introducir instancias supervisoras en la relación de agencia significa aumentar la

\_\_\_\_\_ <sup>8</sup> Una revisión de las tendencias observadas en la evolución de los diseños organizativos a lo largo del tiempo puede verse en Hodgetts y otros (1994).

cadena de relaciones entre el principal y el agente, es decir crear una estructura jerárquica y piramidal de relaciones que actúe de canal de comunicación y de mecanismo de control. Establecida la jerarquía, si la supervisión extrae una señal  $z$  relacionada con el esfuerzo,  $e$ , de la forma  $z = e + \pi$ , donde  $\pi$  es una variable aleatoria que refleja el error de la supervisión, entonces la función de remuneración  $S()$  podrá basarse en las dos señales, output,  $y$ , y señal del esfuerzo,  $z$ , en la forma  $S(y, z) = \alpha + \beta_1 y + \beta_2 z$ . Se comprueba que, en el óptimo, el peso relativo que debe tener cada señal en la función de remuneración,  $\beta_1^*$  /  $\beta_2^*$ , está inversamente relacionado con la varianza de los términos de error  $\varepsilon$ ,  $\pi$ ; en otros términos, la variable que mida con mayor precisión el esfuerzo, tendrá un mayor peso relativo en el contrato óptimo<sup>9</sup>. La resolución del modelo permite también comprobar que a medida que  $\beta_1^*$  pierde importancia debido a que el resultado  $y$  es más errático, se consigue aumentar la utilidad, en términos de reducción en los costes de agencia, a través de invertir en actividades de supervisión que permitan una mayor precisión en la señal del esfuerzo.

La supervisión a través de la organización jerárquica mejora la eficiencia de las unidades productivas. Además, a través de la observación y seguimiento de las actuaciones del supervisado se obtiene información valiosa acerca de sus habilidades y capacidades, por lo cual al supervisor se le otorga habitualmente capacidad de decisión (autoridad) en la asignación de subordinados a las diferentes tareas. En otros términos, la jerarquía de supervisión puede complementar al sistema de precios en su función de orientar y dirigir la asignación de recursos. Sin embargo, para

<sup>9</sup> Véase Galve y Salas (1994).

que la estructura jerárquica de supervisores actúe de forma eficiente es preciso que los supervisores estén sujetos a un sistema de incentivos correcto y adecuado, con bajos costes de agencia. En caso contrario, el problema descrito a partir del modelo de agencia con un solo nivel de principal-agente, queda amplificado por la multiplicidad de niveles que reproduce la estructura jerárquica. Todo hace suponer que dentro del sector público las circunstancias de objetivos múltiples e imprecisos y la falta de puntos de referencia se agravan a medida que ascendemos en la jerarquía, por lo cual el resultado de L.P.I. estará ampliamente generalizado dentro de ella. La dificultad en encontrar sistemas formales de incentivos entre los empleados del sector público conduce a nuevas ineficiencias potenciales cuando se opta por un funcionamiento descentralizado y autónomo de las agencias y organismos; se trata de las ineficiencias derivadas del ejercicio de actividades de influencia y de la aparición de prácticas colusorias.

Las *actividades de influencia* en las organizaciones y su papel en la elección del diseño organizativo, ha sido estudiado con detalle por Milgrom (1988). En situaciones donde existe concentración de autoridad en un punto de la jerarquía y esta autoridad está depositada en alguien que no es el beneficiario último de sus decisiones o sus incentivos no están perfectamente alineados con los del propietario, es previsible que los subordinados intenten «influir» en las decisiones del superior, conscientes de que tales decisiones tendrán consecuencias para su bienestar. Entre ellas la asignación a puestos mejores o peores; la mayor o menor dotación presupuestaria que se recibe, fruto de la cual se altera el status dentro de la organización; la posibilidad de obtener mayores aumentos salariales, etc. En general, cuanto más discreción posee

el superior mayor es previsible que sea la influencia que traten de ejercer sobre él los subordinados. El jefe, a su vez, es vulnerable a las actividades de influencia porque su función de asignar personas a tareas le exige prestar atención a lo que hacen y por lo tanto observará inevitablemente todas las manifestaciones de los empleados dirigidas a parecer mejores, muchas de ellas ajenas a la ejecución de las tareas y a veces incluso perjudiciales para el buen hacer de las mismas. La rentabilidad de las actividades de influencia aumenta cuanto más intenso y cercano sea el seguimiento de la actividad del subordinado por parte del superior jerárquico.

La segunda razón por la cual el principal último de la jerarquía debe preocuparse por prácticas contrarias a la eficiencia colectiva entre los miembros de los niveles intermedios de la jerarquía, es la posibilidad de *colusión*, Tirole (1986). En efecto, el superior y el subordinado pueden ponerse de acuerdo para evitar que señales negativas sobre la conducta y resultados de éste último trasciendan a niveles superiores. Permisividad, ignorancia y olvido ante errores u omisiones por parte del superior jerárquico, pueden intercambiarse por servidumbre y adulación del subordinado. Generalmente el intercambio se intensificará y se reforzará con el tiempo y la continuidad del contacto.

Las actividades de influencia y la colusión suscitan serias dudas sobre la integridad de la información subjetiva generada por el sistema de supervisión, perdiendo cualquier valor para formar parte del sistema de incentivos. La efectividad de la supervisión queda así seriamente dañada. Por supuesto, desde instancias superiores puede actuarse exigiendo documentación que apoye o avale las decisiones que impliquen premios o castigos; se eliminan así

las impresiones puramente subjetivas, pero a cambio la supervisión termina basándose en información escasamente relacionada con los resultados. Las políticas de salarios y promociones que vinculan a estos con la antigüedad, responden a esta problemática. Las tareas a desarrollar por los subordinados se definen con precisión, de tal manera que la labor de supervisión se limita a comprobar si se respetan o no las reglas establecidas. Esta práctica es bien conocida, por su difusión, en el dominio del sector público.

Conviene remarcar que todas estas disfunciones «burocratizantes» tienen su origen último en la falta de medidas claras de resultados en los niveles más altos de la jerarquía; las evaluaciones subjetivas serán más o menos «honestas» según sean los incentivos del supervisor. Si el propietario acepta algún «intercambio» con los empleados, será siempre una transacción eficiente. Pero cuando el supervisor no soporta todas las consecuencias de sus decisiones, el intercambio será ineficiente para el conjunto de la organización. Dentro del sector público, la «lejanía» de los propietarios últimos (el conjunto de ciudadanos) y la dispersión de propiedad (esta se reparte a partes iguales entre todos ellos), otorga mucha discrecionalidad a los supervisores que ocupan niveles intermedios de la jerarquía administrativa. Si a ello unimos la dificultad de establecer incentivos que supongan bajos costes de agencia, comprenderemos la necesidad de actuar sobre los costes de oportunidad de los agentes, como única vía para mejorar la eficiencia<sup>10</sup>. Esto es precisamente lo que

<sup>10</sup> Para ilustrar el papel de la función de costes  $C(e)$  en la determinación del contrato óptimo, considérese una situación donde es posible optar entre las funciones de costes  $C_1(e)$  y  $C_2(e)$ , donde  $C_1(e) = e^2/2$  y  $C_2(e) = 1/8$  si  $e < 1/2$ , infinito para  $e \geq 1/2$ . Supongamos que el contrato de incentivos óptimo con  $C_1(e)$  implica  $e=1/2$ .

se busca con la imposición de restricciones burocráticas.

Las prácticas burocráticas que se adoptan con el fin de dar una respuesta racional a los problemas de supervisión e influencia, condicionan el funcionamiento del mercado interno de trabajo. Así por ejemplo, las promociones terminan siendo algo más que el encaje entre habilidades y tareas. Cuando las primas y los pagos monetarios no pueden servir de recompensa por la labor bien hecha, se recurre a la promoción como forma de premiar al subordinado. La promoción obliga al superior a revelar su decisión y por lo tanto la práctica de favoritismo, si ocurre, será más evidente. La promoción como recompensa por la buena labor realizada en el puesto que se ocupa, no garantiza que se ascienda a los niveles más altos de la jerarquía a aquellos con capacidades más idóneas para el nuevo puesto de trabajo. Ante esta eventualidad, la organización se ve obligada a funcionar con empleados de características relativamente generales. La uniformidad en el trato que da a los empleados la organización burocrática, se traduce también en una uniformidad en sus características personales. Para el empleado público, la burocratización de las organizaciones en las que se integra le conduce a una estandarización de motivaciones y conductas acordes con las demandas de la organización, pero también específicas a la misma. En otros

términos, el empleado adquiere habilidades transferibles a diferentes puestos dentro de la burocracia pública, pero de escaso valor cuando han de aplicarse a otros contextos organizativos donde se requiere más flexibilidad y capacidad adaptativa. Los mercados de trabajo del sector público y privado quedan así claramente segregados.

#### 4. LA ELECCIÓN INSTITUCIONAL

En un artículo sobre «Organización interna del gobierno», J. Tirole (1994) sugiere dos posibles paradigmas en el estudio económico de las organizaciones, uno basado en la teoría de los contratos completos dirigidos a resolver problemas de incentivos, y otro basado en la teoría de los contratos incompletos, donde los problemas de eficiencia a resolver poseen un carácter dinámico. Los contratos completos establecen contrapartidas a partir de información verificable por todas las partes que intervienen en el contrato; además especifican las responsabilidades mutuas en todas las contingencias futuras. Cuando se inicia la relación contractual todo está predeterminado. En los contratos incompletos, en cambio, debido a los altos costes de transacción, se dejan contingencias sin anticipar a la vez que se indica sobre quien recaerá el poder de decisión cuando ocurra algo no previsto de antemano y, por lo tanto, sobre lo que no se ha precontratado nada. Grossman y Hart (1986), siguiendo el trabajo previo de Williamson (1975, 1985), introducen la importante distinción entre derechos residuales de decisión, determinados por la elección institucional, y los derechos específicos que confieren los contratos explícitos. Bajo esta conceptualización, poseer la propiedad de la empresa se identifica con la posesión de

---

Puesto que  $C_1(1/2)=1/8$ , la primera función de costes es uniformemente inferior que la segunda, pero a pesar de ello la segunda sería preferida porque permite forzar al agente a elegir un esfuerzo igual a  $1/2$  sin que deba asumir riesgo alguno. La primera función de costes podría corresponder a una situación donde el agente puede repartir su tiempo entre trabajar para el principal o dedicarse a su propio proyecto; la segunda en cambio respondería al supuesto de que la opción del proyecto propio se ha eliminado. Obligando a realizar el trabajo en la oficina frente a permitir que se trabaje en casa, se consigue reducir la posibilidad de que el trabajador tenga más opciones para emplear su tiempo.

los derechos residuales de decisión sobre sus activos, tangibles e intangibles.

Los derechos residuales son importantes a partir del momento en que encontramos situaciones no cubiertas por los contratos específicos. Si emerge el desacuerdo acerca de como resolver el asunto, las partes se verán abocadas a negociar una solución. Lo que cada parte recibe como resultado depende de su posición negociadora, la cual es función a su vez de los derechos residuales que recaen sobre ella. Los derechos residuales y la elección institucional juegan un papel decisivo en la imputación de rentas entre las partes contratadas, y por ello la propiedad de los activos constituye una vía indirecta de establecer sistemas de incentivos para quienes participan en las transacciones.

Para ilustrar cómo la propiedad, recepción de los derechos residuales de decisión, influye en el reparto de los beneficios que genera una transacción, considérese una situación donde, a posteriori, la realización de contingencias no previstas requiere tomar una decisión a del conjunto de alternativas  $A$ . La decisión dará lugar a unos pagos,  $P_i(a)$ ,  $i = 1, 2$  para cada una de las partes contratantes.

Asignar los derechos residuales de decisión a  $i = 1$  significa que en el momento en que se conoce la contingencia podrá elegir la alternativa a que prefiera. Llegados a esa situación la elección de  $a$  sería  $a^*_1$ , tal que se maximiza  $P_1(a)$ ; los pagos generados con la decisión serían, por tanto,  $P_1(a^*_1)$  y  $P_2(a^*_1)$ . Alternativamente, el otro participante  $i = 2$  podría proponer una renegociación de las condiciones conocida la contingencia y sabiendo que en última instancia será  $1$  quien decida, caso de no llegar a un acuerdo. La renegociación dará lugar a una decisión  $a^*$  tal que se maximiza el bienestar total  $P_1(a) + P_2(a)$ . Es obvio que

$P_1(a^*) + P_2(a^*) \geq P_1(a^*_1) + P_2(a^*_1)$ , con lo cual aseguramos que existe un incentivo a la renegociación. El paso siguiente es determinar cómo se reparten las ganancias de renegociar entre  $1$  y  $2$ . Un supuesto razonable es el que contempla el resultado Nash a un proceso de negociación donde cada parte posee un poder negociador similar. En ese caso, los pagos  $P_1$  y  $P_2$  que recibe cada uno de los participantes en la transacción son,

$$P_1 = P_1(a^*) + 1/2 [P_1(a^*) + P_2(a^*) - P_1(a^*_1) - P_2(a^*_1)]$$

y

$$P_2 = P_2(a^*) + 1/2 [P_1(a^*) + P_2(a^*) - P_1(a^*_1) - P_2(a^*_1)]$$

Puesto que  $P_1(a^*_1) \geq P_1(a^*_2)$  y  $P_2(a^*_1) \leq P_2(a^*_2)$  por definición, es fácil comprobar que el participante  $1$  obtiene unos pagos mayores o iguales que los que obtendría si los derechos residuales se hubieran asignado al participante  $2$ . El Gráfico n.º 1 ilustra estos resultados. Los puntos A y B representan valores de los pagos para cada agente en los puntos de ruptura cuando los derechos residuales se asignan a  $1$  y  $2$ , respectivamente. Los superíndices en los pagos finales indican a quien le corresponden los derechos residuales en cada caso.

Los pagos a posteriori condicionarán las decisiones a priori, es decir aquellas que se toman en el inicio de la relación. Así por ejemplo si los pagos son flujos de rentas que remuneran a una inversión que las partes realizan previamente al intercambio, entonces la decisión de asignar los derechos residuales afectará al volumen de inversión y con ello a la eficiencia de la relación contractual. La búsqueda de la máxima eficiencia requiere asignar los derechos residuales buscando maximizar el valor de las inversiones específicas involucradas en la relación.

El concepto de contratos incompletos ayuda a comprender el significado de propiedad pública frente a la propiedad privada, y apunta fructíferas ideas para orientar el diseño de contratos entre agentes privados y el gobierno. Que un activo sea de propiedad privada significa que los depositarios de los derechos residuales tomarán decisiones sobre lo no precontratado de antemano buscando la maximización del valor de las rentas que puedan ser apropiadas por ellos. Cualquier interés general que exista en el uso de los activos sólo queda asegurado si se alcanza al mismo tiempo que se busca el interés privado, si se ha precontratado de antemano, o si en la renegociación se consigue un acuerdo que garantiza la puesta en práctica de la solución socialmente eficiente. En principio, nada hace suponer que cualquier contrato completo que pueda establecerse en el dominio de la propiedad privada, no pueda también establecerse en el dominio de la propiedad pública y, por tanto, siempre que nos movamos con contratos completos, la propiedad pública o privada como elección institucional, será irrelevante. Por el contrario, si la renegociación tiene lugar bajo un contrato incompleto, que los derechos residuales recaigan en inversores privados o en el gobierno, como representante del Estado, repercutirá en la eficiencia ex-ante.

Especial mención merecen soluciones mixtas como las que se proponen recientemente en los términos de «financiación pública y gestión privada», para la prestación de servicios públicos. En la medida en que la colaboración entre la entidad que «compra» los servicios para que lleguen a los ciudadanos, el Estado, y la que produce y distribuye los servicios, pueda regularse con contratos completos, al margen de los costes de negociación para llegar al acuerdo, la eficiencia ex-ante

y ex-post deben poder alcanzarse con similares resultados si la entidad que gestiona la provisión del servicio es pública o privada. Lo más probable será, sin embargo, que los contratos completos sean inviables, por los elevados costes de transacción que supone contemplar todas las contingencias futuras posibles y establecer contrapartidas para cada una. Cuando el contrato incompleto sustituye al contrato completo, asignar los derechos residuales de decisión a la entidad privada que produce el servicio público o asignarlos a la misma entidad pública que los financia no debe dar igual en términos de eficiencia, especialmente cuando se requieren además inversiones específicas por una o ambas partes<sup>11</sup>.

Decidido el dominio público o privado donde van a tener lugar las transacciones, la teoría de los contratos incompletos permite analizar otras cuestiones relacionadas con la eficiencia, como por ejemplo a qué propietario de los recursos afectados a la producción se le hace depositario de los derechos residuales de decisión.

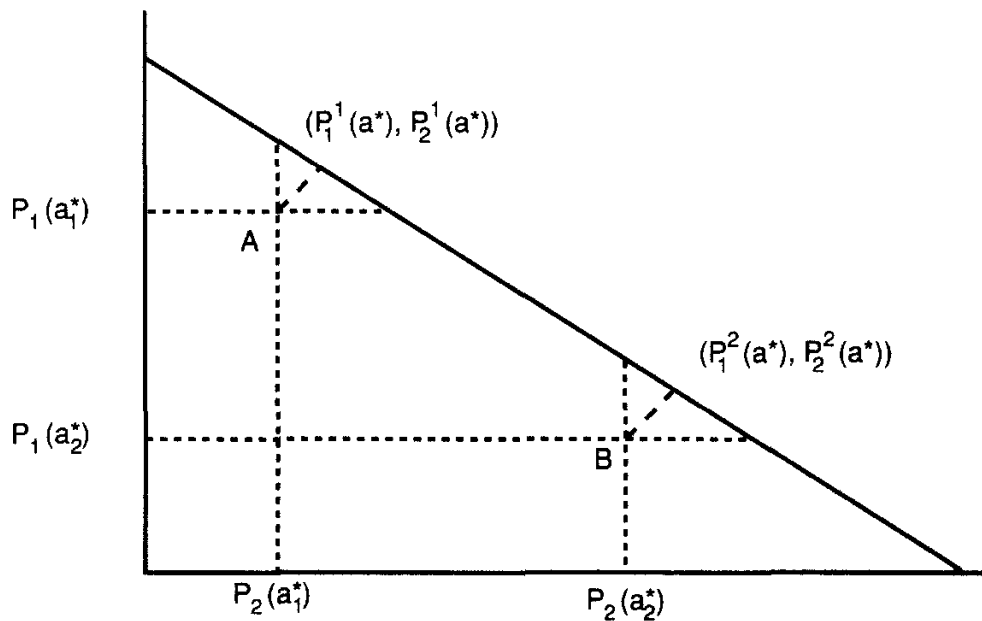
En este sentido, García Cestona y Salas (1995) elaboran un modelo que permite analizar el reciente Decreto Ley de Privatizaciones Parciales de empresas públicas a partir de la teoría de los contratos incompletos.

Dicho Decreto establece que cuando la privatización lleva a que el Estado tenga menos del 15 por cien del capital, entonces juntamente con el anuncio de la colocación del paquete de acciones en el mercado se publicará también el detalle de decisiones sobre las que la Administración mantiene poder de decisión absoluto, independientemente del que le otorge su participación en el

---

<sup>11</sup>Serra (1994) analiza la organización del sistema sanitario a partir de la economía de los costes de transacción y la asignación de derechos de propiedad. Véase también Huerta (1994) y Ventura (1993).

Gráfico n.º 1 Ilustración de la influencia de la asignación de derechos de propiedad en los pagos de los agentes



capital de la empresa. Nuestros resultados demuestran, primero, que la participación accionarial del Estado en el capital de la empresa puede influir en el valor de mercado de las acciones que se privatizan, debido a que esa participación influye en la valoración relativa de beneficios privatizables y beneficios sociales que hará la Administración cuando ejerza los derechos residuales en aquellas decisiones que controla. Segundo, que el valor de mercado esperado para las acciones que se privatizan puede venir influido por cómo se asignan los derechos residuales de decisión sobre los aspectos que se consideran de interés general. Planteada la posibilidad de tomar decisiones sobre aspectos de interés general, se permite la renegociación entre accionistas privados y el Estado buscando maximizar el valor total de los recursos privados y públicos; lo que se demuestra en el trabajo es que

no es lo mismo para la eficiencia de la relación que, caso de no llegar a un acuerdo en la negociación, sea la Administración quien ejercite el derecho a decidir sobre lo no precontratado, o sean los accionistas privados.

## 5. CONCLUSIÓN

Durante los últimos años se han advertido cambios muy significativos en los modelos organizativos y técnicas de gestión dominantes entre las empresas, especialmente de dimensión grande o media y con proyección internacional. De las burocracias formales se ha pasado a los diseños orientados hacia la calidad total y hacia el autoaprendizaje (learning organizations); se ha promovido la descentralización y se han fomentado principios y reglas de mercado, dentro de



las organizaciones (mercados internos). La transformación organizativa ha sido mucho menor en las agencias y organismos públicos, en buena parte anclados en unas formas burocráticas. La brecha que se ha abierto entre empresas privadas y organismos públicos explica sin duda el interés que se ha despertado entre políticos, administradores y académicos por avanzar en la introducción de técnicas y modelos de gestión implantados por empresas privadas, en el dominio de la administración pública.

En la exposición precedente hemos planteado algunas cautelas a ese movimiento de homogeneización entre organismos públicos y privados. La burocracia es una estructura organizativa que surge naturalmente cuando el sistema eficiente de incentivos, dadas las condiciones de información, implica una escasa relación entre variación de esfuerzos y variación de recompensas por parte de los agentes sometidos al mismo. Los intereses generales que la intervención pública ha de proteger inducen sistemas de incentivos de esa naturaleza y, por lo tanto, la burocratización, con todas sus consecuencias y disfunciones, emerge como modelo organizativo dominante.

Es de esperar, por tanto, que la organización burocrática continúe siendo la estructura dominante en el sector público, así como entre las grandes empresas privadas dedicadas a la producción en masa. La burocracia surge como la consecuencia, y no como la causa, de una ineficiencia mayor que se produciría tratando de introducir sistemas de incentivos propios del mercado (HPJ) entre los trabajadores del sector público. Si la burocracia es la forma organizativa «normal» en las circunstancias donde los incentivos no actúan con eficacia, ello significa que la innovación organizativa al nivel estructural, a que hemos aludido en

un epígrafe anterior, será muy limitada como cauce para conseguir organizaciones eficientes y efectivas. La atención se desplaza ahora al nivel superior, el del diseño institucional.

Las reflexiones sobre el diseño institucional se polarizan entre dos modelos opuestos, el que propone una solución individualista o de mercado y el que propone una solución colectiva en manos del proceso político. La primera exige, para ser eficaz, que pueden establecerse derechos de propiedad sobre todos los recursos y que el intercambio de estos derechos esté protegido y garantizado por contratos completos (bajos costes de transacción). La presencia de importantes efectos externos impide esa definición tan precisa de derechos de propiedad. La segunda opción busca internalizar las externalidades pero, debido a la inevitable imprecisión en la delimitación de los derechos de propiedad (asignación de derechos residuales), el proceso político acaba siendo vulnerable a las actividades de grupos de interés, los cuales ven en dicho proceso un cauce para conseguir aquello que no son capaces de conseguir en el mercado. El diseño institucional en el sector público deberá buscar fórmulas de acción colectiva capaces de defender intereses generales y ser algo más que el resultado de la interacción de ciertos grupos de presión. Resulta difícil aventurar cuales son las fórmulas apropiadas, pero propuestas como la de Holtman y Kay (1994) donde la acción colectiva se articula alrededor de conceptos como, contratos implícitos (cuyo cumplimiento se sustenta en la necesidad que tienen las partes de mantener la relación), cesión atenuada de derechos de propiedad a los ciudadanos en determinadas parcelas inicialmente sujetas al proceso político (con el fin de evitar que sean dominadas por los grupos de interés), y franquicia (como fórmula de control y evaluación de aquellos a quienes

se les ceden los derechos de propiedad), merecen ser estudiadas con detenimiento. Este estudio tendrá muy en cuenta las frases con las que Holtham y Kay (1994) cierran su trabajo: ... «es difícil evitar la conclusión de que ciertas funciones

dependen firmemente de una ética del servicio público (...). El diseño institucional no deberá poner en peligro la ética de servicio público existente, porque no hay fórmulas sencillas capaces de reemplazarla».

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COASE, R. (1937): «The Nature of the Firm», *Económica*, 4.
- GALVE, C. y SALAS, V. (1994): «Análisis de la Estructura Accionarial de la Gran Empresa», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 4, Vol II.
- GARCÍA CESTONA, M.A. y SALAS, V. (1995): «Privatización Eficiente con Contratos Incompletos», // *Jornadas de Economía Financiera*, Bilbao.
- GROSSMAN, S. y HART, O. (1986): «The Costs and Benefits of Ownership», *Journal of Political Economy*, 94.
- HODGETTS, R., LUTHANS, F. y LEE, S. (1994): «New Paradigm Organizations: From total Quality to Learning to World Class», *Organizational Dynamics*, 1.
- HOLTHAM, G. y KAY, J. (1994): «The Assessment: Institutions of Policy», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 10, n.º 3.
- HUERTA, E. (1994): «L Hospital: Una Aproximació Empresarial», en *Análisi Econòmica de la Sanitat*, G. López Casanova (Edr.), Generalitat de Catalunya.
- MARTIN, J. y LÓPEZ DEL AMO, M.<sup>a</sup> P. (1994): *Incentivos e Instituciones Sanitarias Públicas*, Escuela Andaluza de Salud Pública.
- MILGROM, P. (1988): «Employment Contracts, Influence Activities and Organization Design», *Journal of Political Economy* 96,1.
- MILGROM, J. y ROBERTS, P. (1992): *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.
- SERRA, A. (1994): «Els Models d'Organització Sanitaria», en *Análisi Econòmica de la Sanitat*, G. López Casanova (edr.) Generalitat de Catalunya.
- SIMÓN, H. (1991): «Organizations and Markets», *Journal of Economic Perspectives*.
- STIGLITZ, J. (1994): *Wither Socialism*, MIT Press.
- TERMES, R. (1994): «¿Pacto Social o Engaño?», *El País*, 28-XI-94.
- TIROLE, J. (1986): «Hierarchies and Bureaucracies», *Journal of Law, Economics and Organization*, 2.
- (1994): «The Internal Organization of Government», *Oxford Economic Papers*, 46.
- VENTURA, J. (1993): «La Competencia Gestionada en Sanidad: Un Enfoque Contractual», *XIII Jornadas de Economía de la Salud*, Granada.
- WILLIAMSON, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press.