

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

1. Actores: políticos, administradores, ciudadanos
2. Costes de transacción e instituciones
3. La teoría de la agencia
4. Economía política del presupuesto
5. Teoría económica de la burocracia

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

1. Los actores: políticos, administradores y ciudadanos

⇒ Políticos: Son quienes diseñan las instituciones de gestión.

Éstas son el resultado de transacciones.

⇒ Transacciones: se llevan a cabo en el mercado electoral

- ❖ Agentes: políticos y ciudadanos
- ❖ Intercambian: Políticas a cambio de apoyo electoral
- ❖ Fines de los ciudadanos: aumentar los beneficios o minimizar los perjuicios de las políticas.
- ❖ Fines de los políticos: reelección

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

1. Los actores: políticos, administradores y ciudadanos

⇒ Los políticos

→ Objetivos:

- ❖ Conseguir apoyo para sus políticas
- ❖ Protegerlas de las decisiones de administradores y de otros políticos.

→ Características

- ❖ Permanecen temporalmente en el poder
- ❖ Tienen metas propias (distintas del interés general)

Resultado: compromiso imperfecto y comportamientos oportunistas

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

1. Los actores: políticos, administradores y ciudadanos

⇒ Los administradores: técnicos especializados en la ejecución de las políticas.

→ Fines:

- ❖ Conseguir una determinada combinación renta/ocio

→ Características

- ❖ No son elegidos, sino seleccionados
- ❖ Rasgos propios del empleo público, que lo diferencian del privado.

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

1. Los actores: políticos, administradores y ciudadanos

⇒ Los ciudadanos: son quienes se benefician de las políticas o las sufren.

→ Fines:

- ❖ Aumentar los beneficios o minimizar los perjuicios de las políticas.

→ Características

- ❖ Participan en el intercambio sólo cuando los beneficios esperados superan a los costes.
- ❖ Participan directamente o a través de los grupos de interés.

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

2. Costes de transacción e instituciones

⇒ Finalidad de las instituciones de gestión: Minimizar los costes de transacción en los intercambios en el mercado electoral.

⇒ Límites: los factores externos

- ❖ Tradición histórico – cultural de un país
- ❖ Las reglas constitucionales
- ❖ Las dificultades para definir con precisión los objetivos de la legislación.
- ❖ Las posibilidades de acudir a los mercados de bienes, servicios y factores.
- ❖ La distribución de costes y beneficios entre intereses privados

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

2. Costes de transacción e instituciones

⇒ Variables institucionales:

- ❖ La delegación de las decisiones en los administradores
- ❖ La estructura de gobierno: competencias, dependencia del poder político, elección de dirigentes...
- ❖ Las reglas de financiación y empleo: recurso a fondos públicos/cobro por servicios.
- ❖ Las reglas de procedimiento: límites a la discrecionalidad de los gestores y de participación de los ciudadanos.

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

2. Costes de transacción e instituciones

Tipos básicos de instituciones

Agencia burocrática	Agencia reguladora	Empresa pública
Sin fin de lucro	Sin fin de lucro	Con fin de lucro
Se financia del Presupuesto	Se financia parcialmente del Presupuesto y parcialmente de tasas por servicios	Se financia mediante precios
Máximo rigor procedimental	Máximo rigor procedimental y procedimientos específicos	Procedimientos privados
Produce servicios públicos	Produce servicios públicos a determinados sectores	Produce bienes y servicios destinados a la venta
Sujeción total al poder político (designación)	Cierta independencia del poder político (Parlamento)	Independencia del poder político
Departamento ministerial	CNE	RENFE

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

2. Costes de transacción e instituciones

⇒ Los políticos eligen la organización que minimiza los costes de transacción asociados al mantenimiento de sus políticas. 4 tipos de costes:

- Costes de decisión legislativa y participación
- Costes de incertidumbre
- Costes de compromiso
- Costes de agencia

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

2. Costes de transacción e instituciones

- ⇒ Costes de decisión legislativa y participación: tiempo y esfuerzo necesarios para definir la legislación.
 - Aumentan cuando crece el conflicto de intereses y la incertidumbre.
- ⇒ Costes de incertidumbre: se desconocen los costes y beneficios de las políticas y quiénes van a resultar beneficiados o perjudicados.
 - Aumentan cuanto más reciente es y más vaga es la legislación
- ⇒ Costes de compromiso imperfecto: incumplimiento de programa electoral, nuevo gobierno que anula decisiones del anterior.
- ⇒ Costes de agencia: distintas finalidades de políticos y administradores y dificultades para medir el rendimiento del agente.

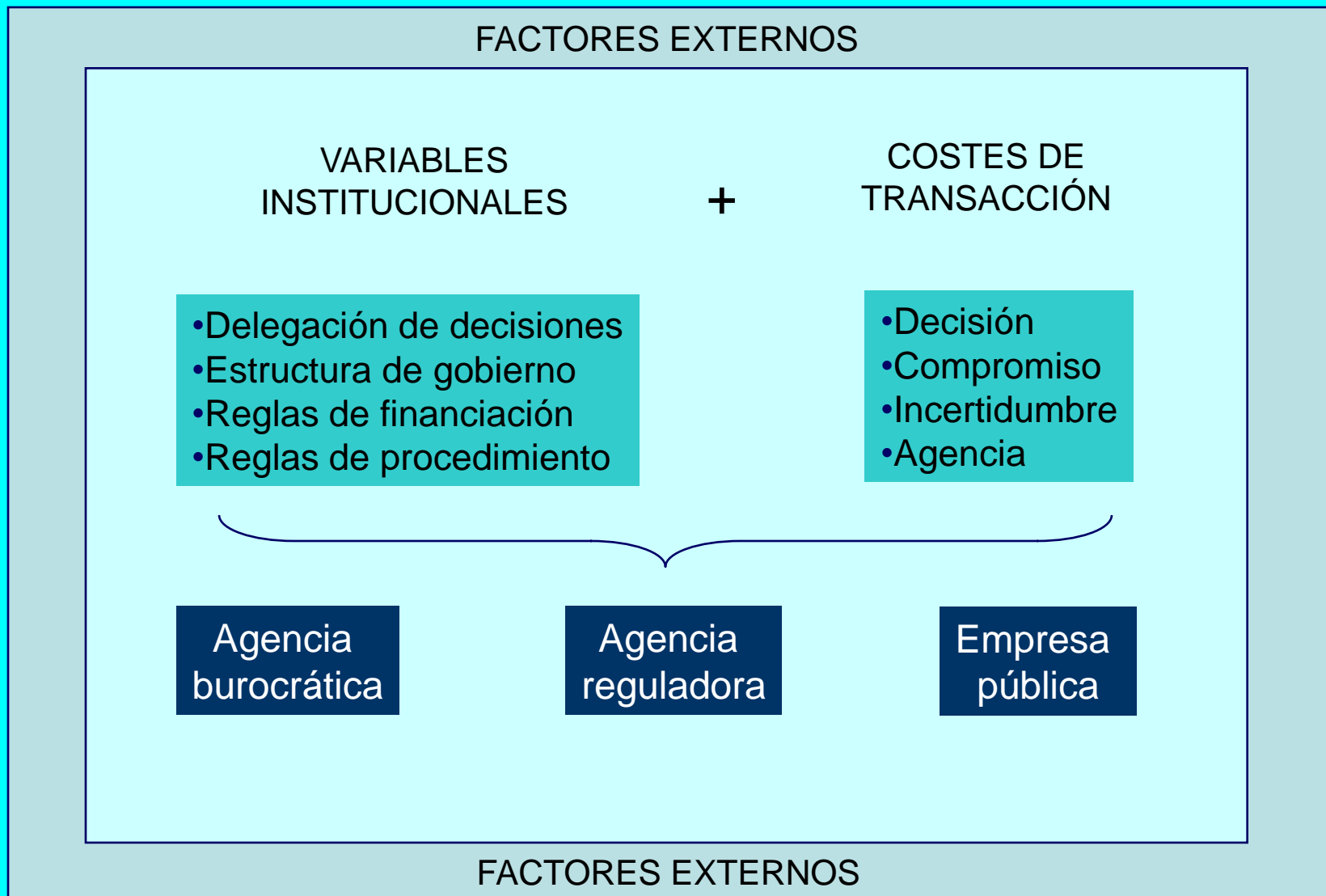
Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

2. Costes de transacción e instituciones

⇒ Soluciones: mecanismos orientados a disminuir los costes de transacción

- El propio texto constitucional, que establece las reglas generales de juego y un procedimiento complejo para su modificación.
- La prelación de normas y las distintas formas y mayorías para modificarlas.
- La legislación vaga (en términos genéricos) que reduce los problemas de conflicto de intereses. Inconvenientes: facilita los comportamientos oportunistas, transfiere autoridad a los funcionarios y descarga el riesgo sobre los beneficiarios.
- La delegación de autoridad: transfiriendo la capacidad de decidir a un agente independiente (BCE, CNMV).
- La independencia de la Administración del poder político

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA



Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

3. La teoría de la agencia

- ⇒ Relación de agencia: el principal (P) encarga a una persona, el agente (A) la realización de acciones que van en beneficio del principal y sobre las que tiene cierta capacidad de decisión, a cambio de una remuneración.
- ⇒ Problemas de la agencia: cuando aparece información asimétrica
 - Ex ante: información oculta. Riesgo de selección adversa
 - Ex post: riesgo moral
- ⇒ Solución: asociar al agente a los resultados. Dificultad en el sector público.

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

3. La teoría de la agencia

1. P y A tienen distintos objetivos o distintas preferencias
2. A tiene más información sobre su esfuerzo que P
3. $x = f(e, \alpha)$ siendo:
 - x : resultado obtenido del esfuerzo que lleva a cabo A
 - e : esfuerzo realizado
 - α : variable aleatoria
4. A recibe una remuneración por su trabajo (w)
 - $w = f(x)$
5. P obtiene unos beneficios de la acción de A = $x - w$

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

3. La teoría de la agencia

- ⇒ Problema de la agencia: cuando P no puede saber que parte de x es resultado del esfuerzo de A (e) y qué parte se debe al azar (a).
- ⇒ Si, aun así, P desea obtener los beneficios debe ofrecer a A un contrato que:
 - Le induzca a aceptar la tarea
 - Sea compatible con sus incentivos individuales
 - Que relacione su remuneración con variables observables
(solución: ligar remuneración a resultado: riesgo para A)

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

3. La teoría de la agencia

⇒ Costes de agencia

- Coste de supervisión: comprobación de que A ha realizado su tarea: auditorias, controles...
- Pérdida residual: diferencia entre lo que obtiene P y lo que obtendría si el esfuerzo de A fuera observable (puede ser inverso con el anterior).
- Costes de compromiso: costes en que incurre A para obtener y mantener la confianza de P: garantías, fianzas.

Existencia de indicadores observables: hay que incluirlos en el contrato

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

3. La teoría de la agencia

⇒ La agencia en el sector público

- Problema especial: el establecimiento de incentivos, poco compatible con los incentivos monetarios por rendimiento.
- La existencia de múltiples agentes. Problemas de colusión entre agentes y de efectos de las decisiones de uno en el resultado de otro.
- La existencia de varios principales: aumento de la capacidad de decisión del funcionario y disminución de la eficiencia.
- La delegación de autoridad: formal y real

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

3. La teoría de la agencia

⇒ La agencia en el sector público

→ La delegación *formal* de autoridad:

- Cuando P puede confiar en A (funcionarios de confianza)
- Cuando P no tiene experiencia o conocimiento (infraestructuras).
- Cuando las decisiones son poco importantes para P

→ La delegación *informal* de autoridad:

- Muchos funcionarios dependen de un político
- Reglas de procedimiento laxas o resultados muy variables
- Urgencias y sobrecarga de trabajo

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

4. Economía política del presupuesto

⇒ Presupuesto: expresión cuantificada de la voluntad y las prioridades de un proyecto político.

→ Funciones político-económicas

- Asignación
- Redistribución
- Estabilización y crecimiento

→ Funciones político-administrativas

- Previsión
- Planificación
- Control

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

4. Economía política del presupuesto

- ⇒ Buen proceso presupuestario: el que facilita la resolución de los conflictos mediante la toma de acuerdos y estimula el uso eficiente de los recursos.
- ⇒ Tres fuentes de ineficiencia:
 - Metas personales de quienes participan en el proceso: uso de fondos públicos para proyectos propios.
 - Ilusión fiscal: sesgo hacia el gasto excesivo al no considerar el coste de financiación.
 - Propensión al déficit: no tomar en cuenta los intereses de los futuros contribuyentes.

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

4. Economía política del presupuesto

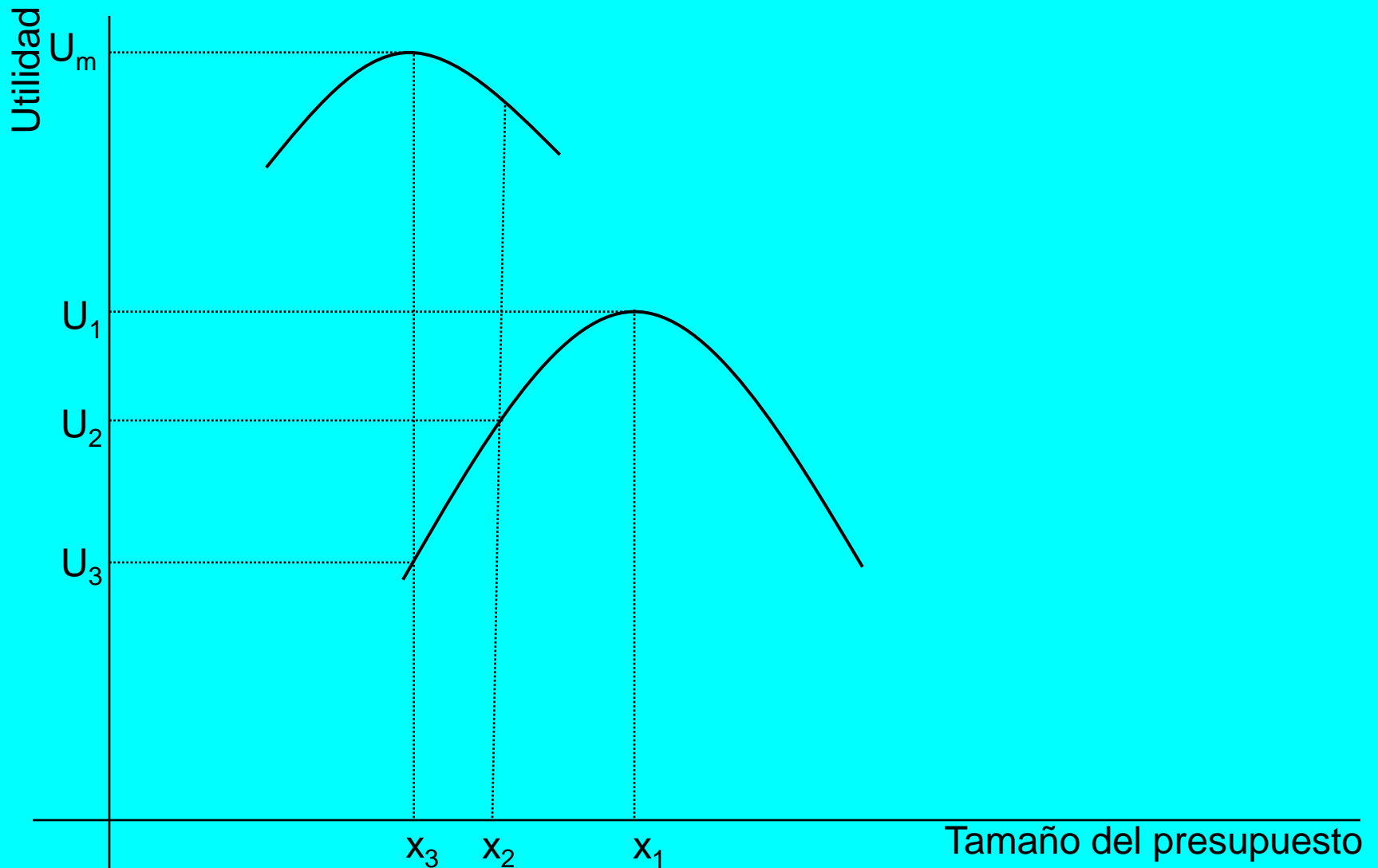
- ⇒ Fase 1. La negociación del presupuesto dentro del gobierno
 - Ministros de gasto (MG): interesados en expandir su actividad.
 - Ministro de hacienda (MH): preocupado por el coste fiscal total del presupuesto

- ⇒ La utilidad de un MG depende de:
 - El tamaño del presupuesto dedicado a su actividad
 - El coste fiscal percibido
 - Sus metas políticas personales
 - El proceso de elaboración del presupuesto: descentralizado, negociación multilateral y jerarquizado

- ⇒ La utilidad de un MH depende de:
 - El coste fiscal total del presupuesto

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

4. Economía política del presupuesto



Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

4. Economía política del presupuesto

- ⇒ Fase 2. El presupuesto llega al Parlamento. Vuelve a producirse el conflicto entre los intereses generales y los particulares. Además
 - Universalismo: algo para todos
 - Reciprocidad: acuerdos mutuos

- ⇒ El resultado depende de:
 - La relación de poderes Gobierno/Parlamento
 - La relación de poderes Congreso/Senado

- ⇒ Fase 3. Ejecución
 - Incentivos para recuperar lo perdido por MG
 - Regulación de créditos ampliables, modificaciones presupuestarias, incorporación de remanentes
 - Necesidad de mantener la rigidez en TODAS las fases

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

4. Economía política del presupuesto

⇒ Presupuesto y comportamiento oportunista

- Preferencias heterogéneas y cambiantes de los ciudadanos
- Incertidumbre sobre los resultados efectivos de la política presupuestaria.
- Elección periódica de los políticos

⇒ Riesgo de que un gobierno emplee el presupuesto para conseguir sus propios fines (políticas expansivas en años preelectorales).

- Reputación: firmeza en el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.
- Limitaciones legales (Pacto de Estabilidad y Crecimiento UE)
- Delegación de políticas en organismos independientes (BCE)

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia

- ⇒ Burocracia: personal especializado en la realización de proyectos
- ⇒ Directivos: saben asumir riesgos, detectar oportunidades y tomar decisiones. No saben cómo ejecutar
- ⇒ Técnicos: conocimiento y experiencia. Factores internos a la organización
- ⇒ Sector público: problemas específicos.
 - ❖ Dificultades para introducir incentivos a la gestión
 - ❖ La eficiencia puede no ser la meta más importante de los políticos
 - ❖ Monopolio por los técnicos de la tecnología de producción

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia

- ⇒ Político (principal de la relación) quiere ofrecer un servicio cuyo resultado puede medirse (x).
- ⇒ La utilidad (provecho) que obtiene es creciente a tasas decrecientes, y viene dada por la disposición al pago (carga fiscal que soportan sus electores).
- ⇒ El político dispone de un presupuesto B . Objetivo: obtener el mayor beneficio posible (diferencia entre el coste –el valor del presupuesto- y el provecho –lo que está dispuesto a pagar, es decir, la carga fiscal-)
- ⇒ Por tanto: se trata de obtener el máximo resultado (x) del presupuesto B

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

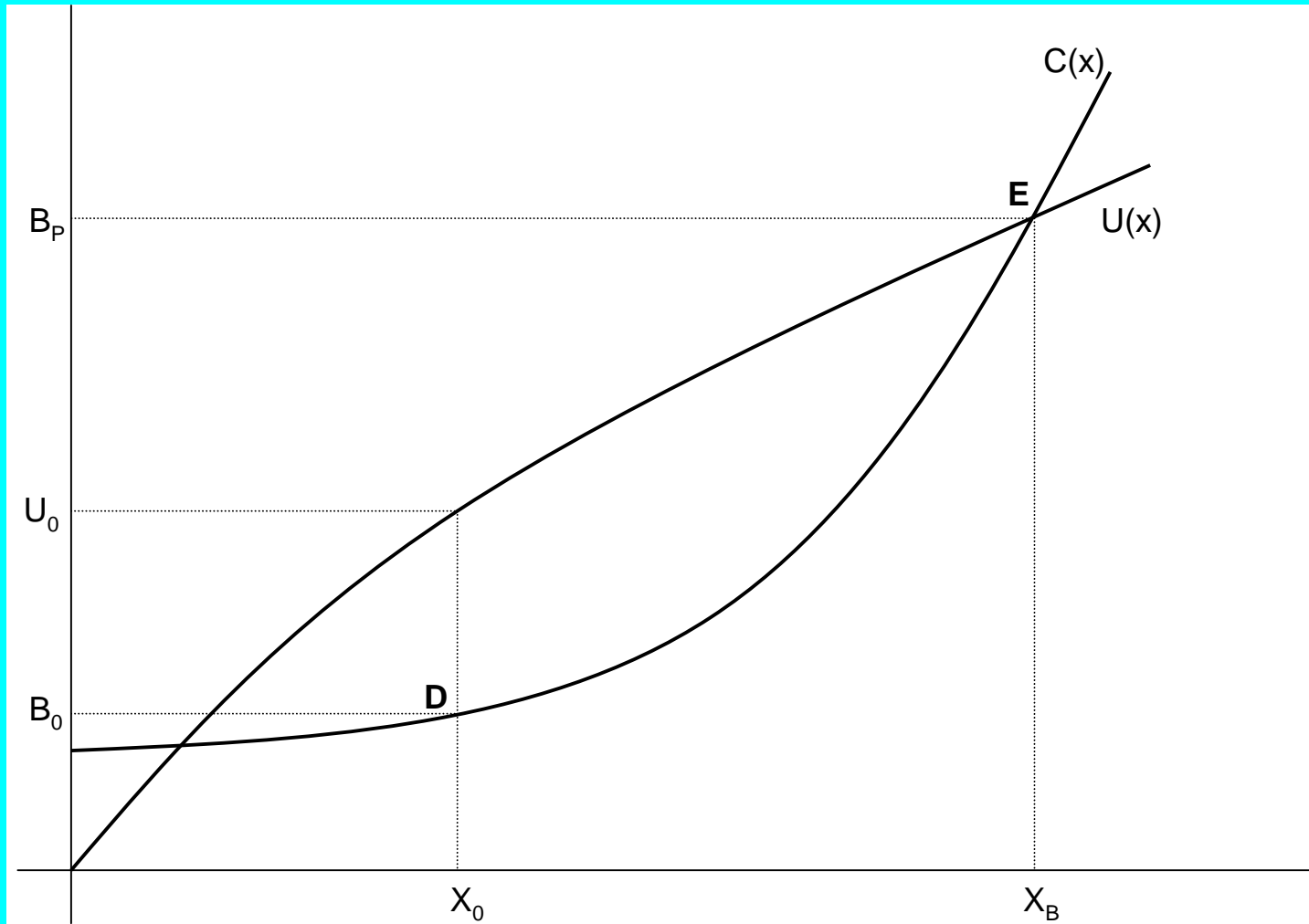
5. Teoría económica de la burocracia

- ⇒ El coste de producción del servicio depende directamente del resultado obtenido (x) y aumenta con éste. Dos opciones:
- ❖ El político conoce exactamente la función de costes; es decir, sabe cuánto cuesta producir el servicio. El funcionario carece de poder y se produce la máxima cantidad posible con B (x_0). El beneficio es máximo.
- ❖ El político desconoce totalmente la función de costes. El nivel de resultado depende de los objetivos del funcionario. Si éstos son la maximización del tamaño del departamento, la producción óptima es el nivel de x tal que $C(x) = U(x)$: x_B

Conclusión: el provecho para los ciudadanos es nulo y la producción, excesiva

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia



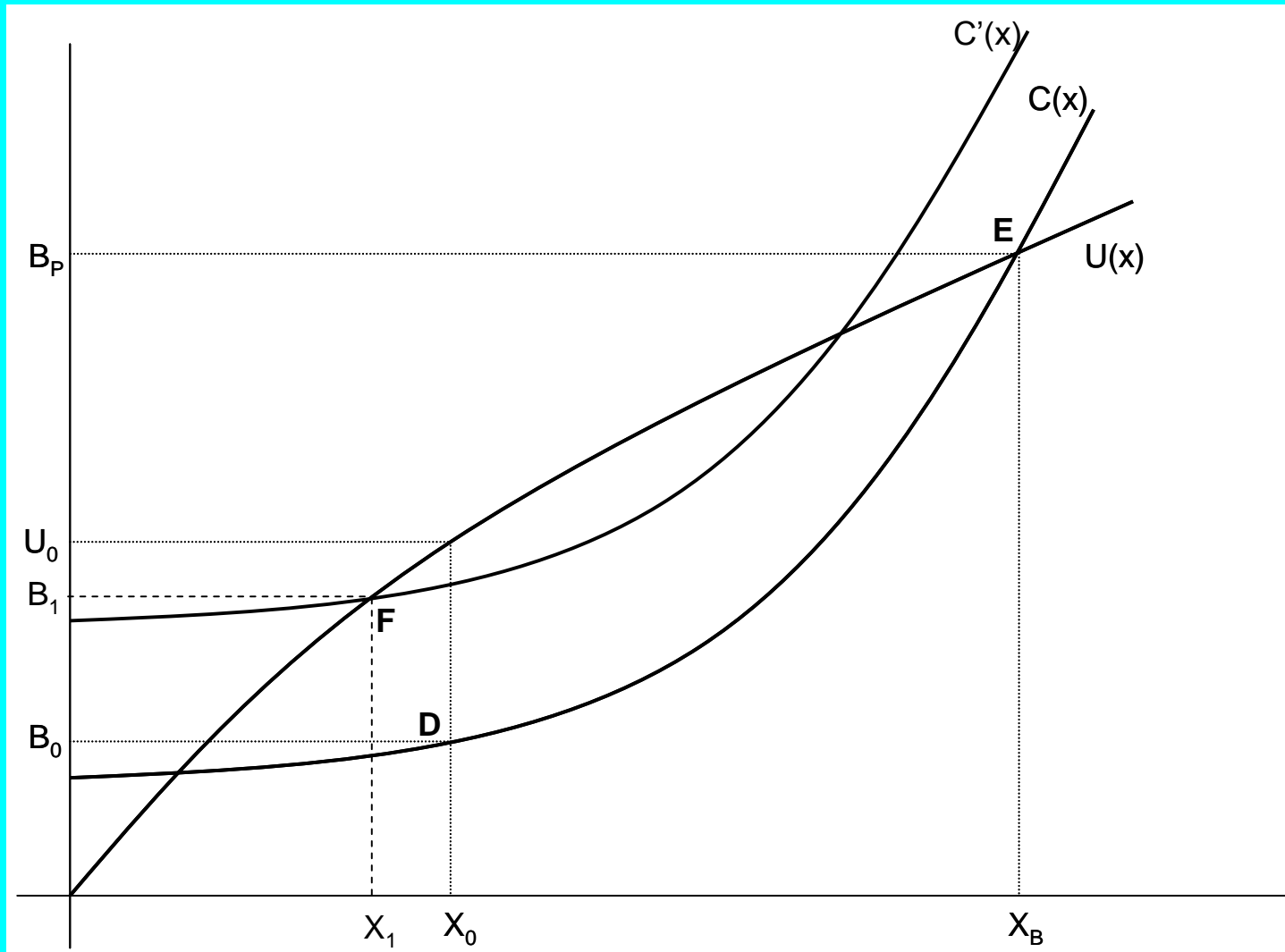
Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia

- ⇒ Probablemente, una serie de factores empujan el coste de producción por encima de $C(x)$: Ineficiencia X.
- ⇒ El resultado máximo que puede producirse es $x_1 < x_0$ y el beneficio que obtienen los ciudadanos, 0.
- ⇒ Conclusión: la agencia burocrática es tanto ineficiente socialmente (produce más de lo necesario) como técnicamente (produce a costes mayores).
- ⇒ Tres premisas:
 - ❖ Papel pasivo del político
 - ❖ Desconocimiento y desinterés por la tecnología de producción
 - ❖ La agencia opera en régimen de monopolio

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia



Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia

⇒ Mecanismos para reducir la ineficiencia:

- ❖ Adopción de un papel más activo por el político: probabilidad de rechazar la oferta del funcionario crece con el volumen del presupuesto. Éste no llevará la producción al límite (X_B) y se estará más cerca del óptimo social.
- ❖ Empleo de órganos especializados de supervisión: comisiones de seguimiento, asesores, asistencias técnicas...
- ❖ Introducción de elementos de competencia entre agencias (descentralización administrativa).

Tema 3. GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA

5. Teoría económica de la burocracia

