

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

1. El Estado como organización. La doctrina del interés colectivo
2. Fallos del sector público: origen y manifestaciones
3. Gestión pública, incentivos e instituciones
4. Apéndice: el debate entre Estado y mercado como formas organizativas.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

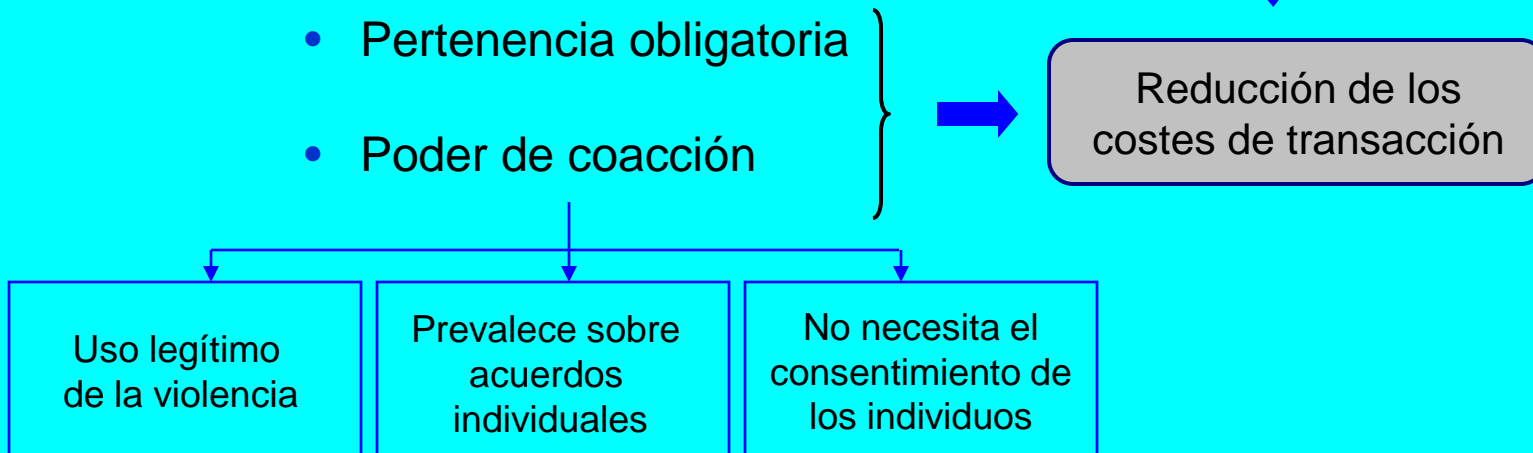
El surgimiento del Estado:

❖ La teoría de Hobbes: el contrato social

- Existencia de economías de escala en la definición y protección de los derechos de propiedad: vale la pena hacerlo conjuntamente. Coalición de todos que se concede poderes de coacción. **Finalidad: conseguir la cooperación entre individuos.**

❖ Rasgos del Estado:

- Pertenencia obligatoria
- Poder de coacción



Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

La doctrina del interés colectivo

- ❖ La doctrina del interés colectivo: **el Estado interviene para hacer máximo el bienestar social.**
- ❖ El interés colectivo se define con referencia al bienestar de los ciudadanos.

JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

- Cuando falta alguna de las condiciones para la eficiencia del mercado: facilita la realización de transacciones que se dejan de producir cuando ocurre algún fallo de mercado.
- Para redistribuir el resultado mediante la capacidad de reasignar derechos de propiedad.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

La doctrina del interés colectivo

- ❖ Teoría optimista de la intervención pública:
 - La única meta de los servidores públicos es la maximización de bienestar social.
 - Disponen de la información y los poderes suficientes
 - La organización interna del Estado le proporciona incentivos para obrar así.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Teoría del contrato social

- ❖ Finalidades del Estado
 - Establecer y proteger los DP
 - Hacer cumplir los acuerdos
 - Mantener el orden

Doctrina del interés colectivo 1

- ❖ Finalidades del Estado
 - **Maximizar el bienestar social**
 - Intervenir cuando hay fallos de mercado
 - Redistribuir el resultado

Doctrina del interés colectivo 2

- ❖ Finalidades del Estado
 - **Minimizar las pérdidas de eficiencia**
 - Intervenir cuando hay fallos de mercado
 - Redistribuir el resultado

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

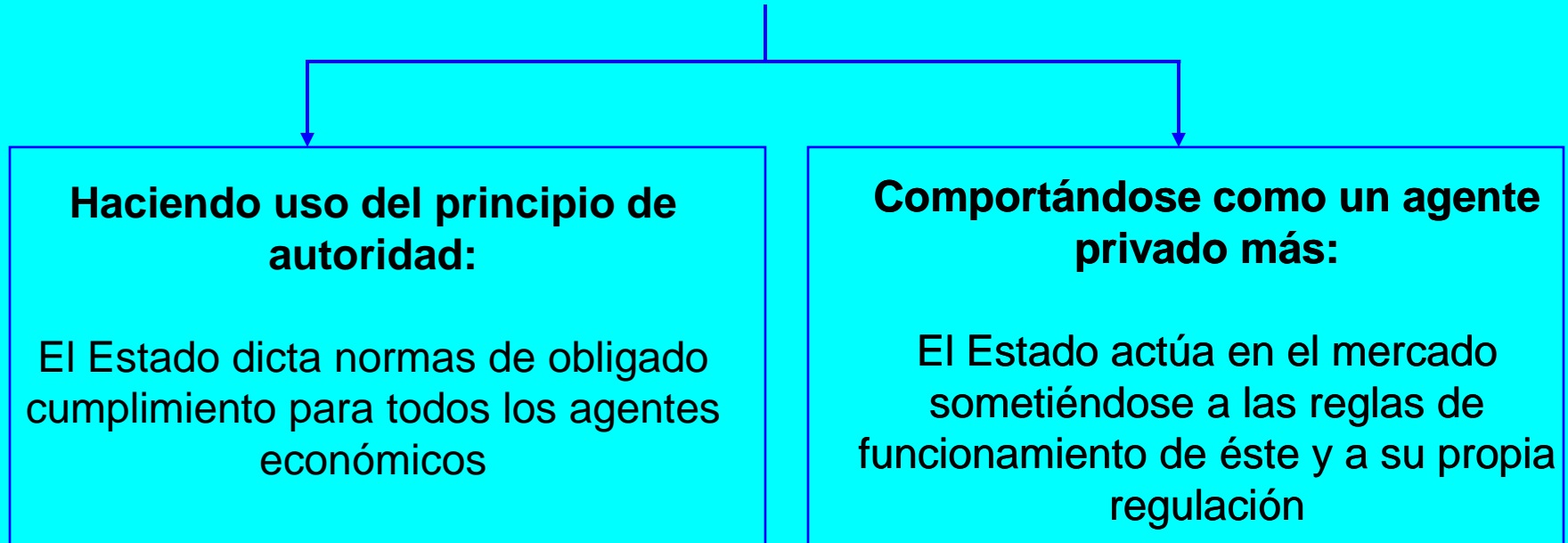
Esencialmente: tres motivos para la intervención

- ✿ **EFFECTOS EXTERNOS:** disociación entre los intereses generales y los particulares. Incorporación de los intereses generales a los intereses particulares.
- ✿ **INFORMACIÓN ASIMÉTRICA:** riesgo moral y selección adversa. Utilización de contratos imperfectos o implícitos para evitar los elevados costes de transacción.
- ✿ **INVERSIONES ESPECÍFICAS:** no inversión en activos específicos. Protección de los activos.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Formas de intervenir el Estado en la economía

Esencialmente, de dos maneras



Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Formas de intervenir el Estado en la economía

- ❖ Definiendo una estructura legal básica: definir, crear y proteger los derechos de propiedad.
- ❖ Regulando las transacciones económicas, modificando el entorno en que se desenvuelven los agentes económicos (calidad, titulaciones, contaminación).
- ❖ Financiando su propia actividad (mediante impuestos) o la privada (mediante subvenciones).
- ❖ Transfiriendo rentas: redistribución (alteración de los derechos de propiedad)
- ❖ Produciendo bienes y servicios:
 - Producciones no comercializables: bienes públicos
 - Bienes y servicios comercializables: educación, correos, sanidad, telecomunicaciones.
 - Servicios financieros: financiación bienes preferentes
 - Servicios de seguro: pensiones, desempleo

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Doctrina del interés colectivo: Ante un fallo del mercado (o cualquier pérdida de eficiencia) el Estado **debe** intervenir.

Pero: ¿Qué incentivos tienen los gobernantes para perseguir el interés colectivo cuando están en el poder?

- ❖ El proceso político genera **incentivos económicos**: a partir de un punto es ineficiente exprimir a la gente.
- ❖ El proceso democrático genera, además, **incentivos políticos**: reelección y necesidad de garantizar la confianza de los ciudadanos.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Restricciones para la gestión pública:

- ❖ **El proceso electoral:** las relaciones gestores/políticos son más fuertes con gobiernos débiles.
- ❖ **La gestión presupuestaria:** ciclo político-electoral, artificios para disimular gastos, modificaciones del presupuesto...
- ❖ **Codificación y procedimentalismo:** garantía de la igualdad de trato. Inconveniente de no fijarse en resultados y rigidez de la gestión.
- ❖ **Controles administrativos** (observancia de reglas) **y financieros** (cumplimiento de la normativa presupuestaria). Problema: controles formales.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Restricciones para la gestión pública:

- ❖ **Discreción y secreto:** información protegida legalmente. Papel estratégico de la información.
- ❖ **Estabilidad en el empleo de los funcionarios.** Ventajas: garantía contra la arbitrariedad y el clientelismo. Inconvenientes: problemas de incentivos.
- ❖ **Aversión al cambio y a la iniciativa:** consecuencias de un posible error-lentitud en las respuestas.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Esencialmente: tres bloques de restricciones

- ✿ **EFFECTOS EXTERNOS:** objetivos múltiples y ambiguos
- ✿ **INFORMACIÓN ASIMÉTRICA:** dificultad de compromiso
- ✿ **INVERSIONES ESPECÍFICAS:** monopolización y barreras de entrada.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Características de la demanda de intervención pública (ciudadanos)

- ❖ Mayor conocimiento público de los fallos del mercado: menor tolerancia
- ❖ Extensión del derecho al voto: multiplicación exigencias
- ❖ Preferencia por el corto plazo del proceso político: priman los programas con beneficios a corto plazo.
- ❖ Características de la estructura de recompensas: prima a quienes anuncian.
- ❖ Separación entre grupos: concentración de beneficiarios /multiplicidad de perjudicados (y a la inversa)

Tienden a sesgar al alza el volumen de programas y políticas públicas

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Características de la oferta de intervención pública (Estado)

- ❖ Dificultad para definir los productos
- ❖ Oferta en régimen de monopolio
- ❖ Tecnología de producción ambigua
- ❖ La quiebra es imposible

La oferta puede desenvolverse con gran laxitud

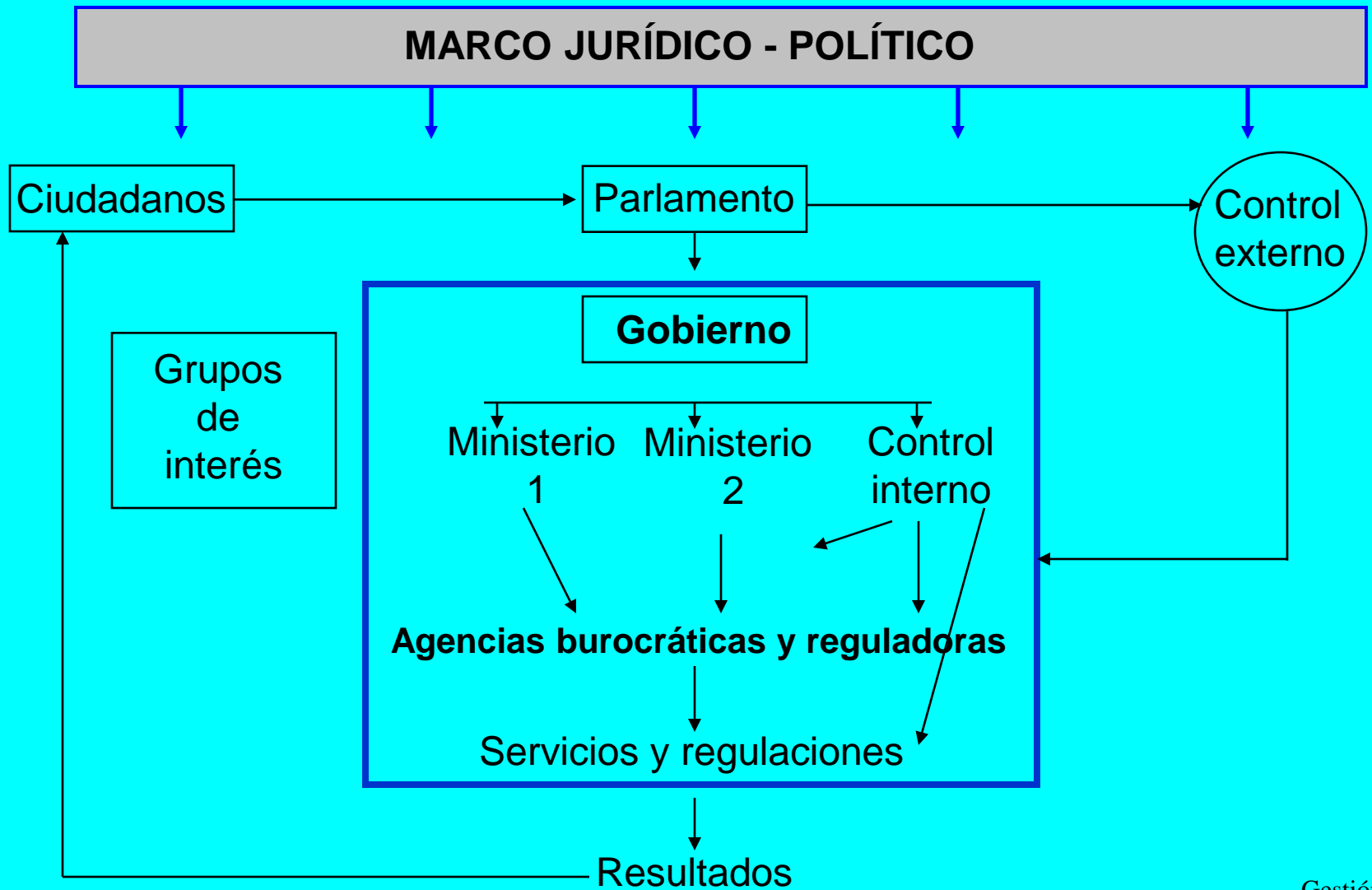
Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Fallos del estado: interacción oferta/demanda

- ❖ **Costes redundantes y crecientes:** inercia, separación beneficios/costes, falta incentivos para minimizar costes. Propensión hacia el coste excesivo.
- ❖ **Internalidades y fines privados:** objetivos propios de políticos y gestores.
- ❖ **Externalidades derivadas:** efectos secundarios inesperados de la intervención.
- ❖ **Desigualdad distributiva:** ejercicio autoridad. Clientelismo político, arbitrariedad, corrupción.

*Los fallos de mercado son una condición **necesaria** pero no **suficiente** para la intervención estatal*

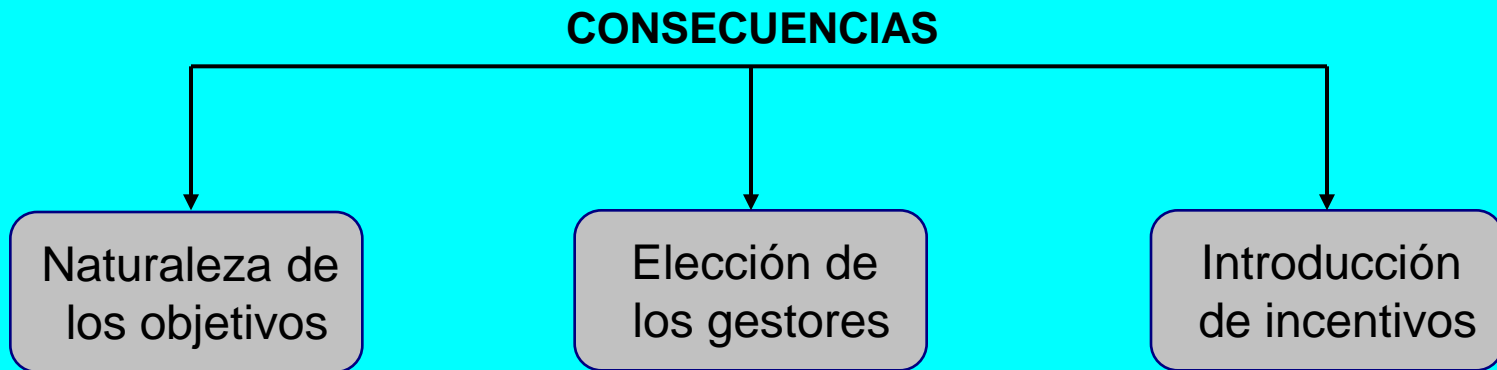
Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)



Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Características propias de la organización estatal, que la diferencian de las organizaciones privadas

- ❖ Supremacía del derecho
- ❖ Naturaleza política de los objetivos



Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

La naturaleza de los objetivos

- ❖ **Heterogéneos:** múltiples objetivos distintos. Dificultades para evaluar el desempeño de los gestores para alcanzarlos.
- ❖ **Varían con el tiempo** (ciclo electoral, coyuntura económica). Dificultades para el compromiso con políticas de largo plazo.
- ❖ **Información imperfecta**, tanto sobre las preferencias de los ciudadanos como sobre los efectos reales de las intervenciones públicas.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

La elección de los gestores

- ❖ Limitada posibilidad de elegir a gestores o directivos.
Características específicas de políticos y de gestores.
- ❖ Garantías, formales y reales, de no discriminación en el trato.
- ❖ Limitaciones para transferir derechos de propiedad:
inembargabilidad, imposibilidad de quiebra.

La introducción de incentivos

- ❖ Incentivos de baja potencia: los gestores soportan una pequeña parte de las consecuencias de sus acciones y su remuneración tiene escasa relación con la productividad.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

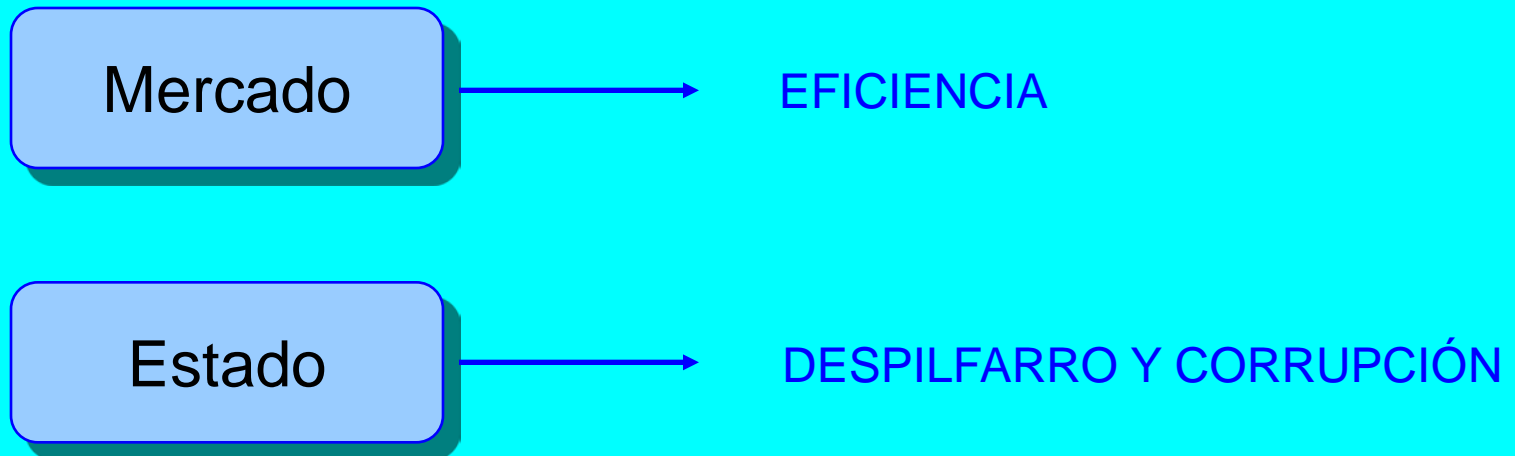
Modelos de organización del sector público

| Rasgos característicos | Modelo centralizado | Modelo descentralizado |
|--|--|--|
| 1. Filosofía y cultura de la gestión | Énfasis en procedimientos Legalidad ex ante Poca discrecionalidad del gestor Ciudadano = administrado | Énfasis en resultados Auditoría ex post Alta autonomía del gestor Ciudadano = cliente |
| 2. Separación de las responsabilidades política y de gestión | Baja | Alta |
| 3. Gestión económica | Centralizada | Descentralizada |
| 4. Conexión presupuesto - planificación | Baja | Alta |
| 5. Fines control interno | Legalidad ex ante | Resultados y objetivos. Legalidad ex post |
| 6. Gestión y RRHH | Centralizada | Descentralizada |
| 7. Adaptación a demandas ciudadanas | Baja | Alta |

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Apéndice: El debate entre Estado y mercado como formas de organización: una síntesis

La visión popular



¿Es correcta esta visión o errónea?

¿Es un falso debate?

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

Argumentos:

- ➔ Proestado: el mercado está bajo sospecha. Hay que controlar de cerca su funcionamiento.
- ➔ Promercado: el Estado está bajo sospecha. Hay que minimizar sus intervenciones.

| | Mercado | Estado |
|------------------|--|--|
| A favor | Los mercados competitivos y sus bondades | Estado del bienestar Teoría de la planificación |
| En contra | Fallos del mercado Ejemplos internacionales | Fallos del Estado Ejemplos internacionales |

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

| Fallos del mercado | Fallos del Estado |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Mercados no competitivos y rendimientos crecientes.• Externalidades y bienes públicos.• Otras imperfecciones (selección adversa, asimetrías de la información, activos específicos).• Desigualdad distributiva (renta y riqueza). | <ul style="list-style-type: none">• Internalidades y fines organizativos• Costes excesivos y alcistas• Externalidades derivadas• Desigualdad distributiva (poder y privilegios). |

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

- Los fracasos del Estado son tan identificables, característicos o previsibles como los que comúnmente se atribuyen al mercado.
- Los fallos del Estado son importantes y frecuentemente se dejan en un segundo plano.
- En algunos casos es posible comprobar y demostrar que los fallos del Estado son mayores o menores que los del mercado, pero en otras ocasiones es más difícil.
- En muchos casos puede tratarse entre elegir entre lo bueno y lo malo sino entre lo desagradable y lo intolerable.

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

- Ni mercados ni Estado son opciones perfectas
- La comparación de los fallos del mercado con los del Estado nos debe ayudar a saber cuándo y dónde tendrían que trazarse las líneas entre el sector público y el privado.
- Cuestión fundamental para trazarlas: ¿cómo pueden hacer las políticas públicas que los mercados privados funcionen mejor y cómo la utilización de incentivos de mercados puede mejorar el funcionamiento del sector público?

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

El Estado puede resolver algunos de los problemas de selección adversa y riesgo moral, pero sus características le incentivan a:

- Reducir la competencia
- Hacer al empleo y salario público poco sensible a las cambiantes necesidades sociales.
- Reducir los incentivos a la eficiencia
- Fomentar las actividades de búsqueda de rentas
- Crear burocracia
- Reducir la flexibilidad de las políticas a través de rigideces normativas

Tema 2. GESTIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS E INSTITUCIONES (II)

¿Cuál es la dosis correcta de mercado en el Estado?

- Procedimiento de ensayo y error: empirismo y experimentación
- No todos los escenarios son iguales: casuística y variabilidad de las soluciones.
- Se carece de experiencia, de conocimientos y de una base teórica sólida.
- Cuidado con la importación mimética de soluciones foráneas
- Los criterios de mercado se aplican, sobre todo en España, de forma muy distinta en los terrenos de financiación, la producción y la regulación de los servicios públicos.