

Emilio Albi Ibáñez y Jorge Onrubia Fernández, *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2015, 327 páginas.

Pilar Egea

pegea@unizar.es

Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza. Gran Vía, 2, 50005 – Zaragoza, España.

Recibido: 1 de julio de 2015
Aceptado: 5 de septiembre de 2015

Resumen

El objetivo de los autores en este libro ha sido presentar los fundamentos del análisis económico de la gestión pública, como ellos mismos señalan en la introducción. Se analiza la forma en que el sector público lleva a cabo sus actuaciones; de qué técnicas se dispone para evaluarlas y qué otras nuevas técnicas se han desarrollado para mejorar la gestión. Un libro destinado tanto a los alumnos de posgrado o de último curso de grado en disciplinas relacionadas con la Administración pública como a quienes estén interesados en el área de la economía pública.

Palabras clave: economía pública, gestión pública, ACB, CPP

Códigos JEL: H11, H61, H83

1. INTRODUCCIÓN

Los docentes de Gestión pública estábamos esperando desde hacía tiempo algún manual que facilitara a nuestros alumnos su aprendizaje. Tuvimos un gran libro con ese título -*Gestión pública*-, de E. Albi, J.M. González-Páramo y G. López-Casasnovas, publicado por Ariel en 1997; pero, de entonces para acá, se había avanzado mucho en este ámbito y ansiábamos una actualización. De la mano de E. Albi –de nuevo- y J. Onrubia nuestra demanda ha sido atendida.

El marco teórico con el que se aborda el estudio de la gestión pública es la teoría económica de las organizaciones y la teoría de los contratos. El libro se estructura en seis capítulos, más uno que, en un sentido amplio, podría considerarse introductorio; esos seis capítulos se dedican a los seis puntos que los autores han considerado relevantes: la naturaleza de las organizaciones públicas y su gestión, los presupuestos públicos y su control, la evaluación de las políticas públicas, la gestión de los recursos humanos, las nuevas técnicas de gestión pública y la colaboración público-privada. Cada uno de ellos tiene entidad propia y puede leerse de forma independiente sin ser necesaria su lectura secuencial: como en *Rayuela*,

tras los dos primeros cabría pensar en algún otro orden tan bueno como el que se propone: enlazar con los sexto y séptimo para volver, después, al tercero y continuar con el cuarto, por ejemplo. De una u otra forma, separadamente cada capítulo es una excelente revisión de la situación actual de la materia que trata, plagada de buenos ejemplos y bien afianzada con abundante bibliografía. Hay que añadir, además, que pese a las diferentes perspectivas con que se puede abordar la gestión pública, se ha conseguido mantener un enfoque económico desde el principio hasta el final. Después de este enorme esfuerzo, ojalá los autores se animen a revisiones futuras que mantengan la vigencia de sus contenidos.

Junto a Albi y Onrubia, han colaborado en el último capítulo otros profesores: Daniel Santín, Antonio Jesús Sánchez, Rosa María Urbanos, Ricard Meneu y José Manuel Vassallo. Aunque la participación de tantos autores genera algunas duplicidades y dificulta la homogeneidad del texto, se compensa de largo con la precisión con que cada uno ha tratado los temas de su especialidad.

2. RESUMEN DEL LIBRO

El primer capítulo se dedica a explicar conceptos básicos. Empieza por el Estado como organización que tiene poder para tomar decisiones en un mundo en que existen diversos agentes económicos –ciudadanos, políticos, administraciones públicas, grupos de interés– cuyas preferencias, normalmente, no coinciden. Continúa justificando la economía pública como rama que estudia la intervención pública al objeto de reducir los fallos del mercado e introducir criterios de equidad, reconociendo, no obstante, las distorsiones que también genera el Estado: a) cambios en los precios relativos a causa de la recaudación de impuestos y cotizaciones; b) toma de decisiones utilizando reglas para agregar las preferencias individuales que no tienen en cuenta la intensidad de dichas preferencias, como ocurre con la votación por mayoría; y c) dificultades propias de la gestión de la administración causadas por el mecanismo presupuestario, la rendición de cuentas y la transparencia pública. Finalmente, da entrada a la Gestión pública como área de estudio que analiza los costes de transacción –coordinación, información, motivación y garantía– de las organizaciones públicas para tratar de paliarlos. Es destacable este último epígrafe –el estudio de los costes de transacción a los que se enfrentan las administraciones públicas– por el esfuerzo que se ha hecho de organización y síntesis.

El segundo capítulo se adentra de lleno en el estudio de la organización pública bajo el enfoque de la teoría económica de las organizaciones. Partiendo de la conocida definición de organización pública de Milgrom y Roberts (“Entidades creadas por personas para llevar a cabo interrelaciones dirigidas a alcanzar fines tanto individuales como colectivos”), se señalan los elementos que caracterizan a las organizaciones públicas. A diferencia de las privadas, las públicas se enfrentan a unas restricciones específicas: dependencia de los procesos electorales, financiación a través del presupuesto –que debe aprobarse por el Parlamento–, control de legalidad de los gastos e ingresos presupuestarios al que están sometidas, necesidad de neutralidad política ante los funcionarios y, por último, obligada rendición de cuentas. La pregunta relevante es: ¿qué tipo de coordinación –en un extremo, el mercado; en el otro, la jerarquía– contribuye mejor a disminuir los costes de transacción inherentes a la organización pública?

Las características de las organizaciones públicas se analizan detalladamente: asociacionismo universal –en el sentido de obligatorio–; poder coactivo –fiscal, de prohibición o restricción de actividades y poder sancionador–; sistema de selección de los gestores en el

que no es su capacidad como tales lo que prima—los ciudadanos eligen a los políticos y éstos, a sus gestores- y responsabilidad fiduciaria. Aunque de aquí se derivan algunas ventajas, también grandes inconvenientes que dificultan extraordinariamente la gestión.

El capítulo finaliza con una excelente presentación de los dos modelos de arquitectura organizativa existentes. El primero es el modelo jerárquico, centralizado, propio de países del centro y sur de Europa, en el que apenas hay delegación de responsabilidades y donde priman los procedimientos en la gestión de los programas antes que los resultados. El control —de naturaleza jurídico-contable- es de medios y se concentra en las fases iniciales de los procedimientos. El segundo es el modelo descentralizado o de agencias, frecuente en los países anglosajones y del norte de Europa. Hay delegación de responsabilidades y, en consecuencia, mayor autonomía en la gestión. Las agencias se financian mediante contratos presupuestarios donde se fijan los objetivos y sus indicadores y el control —de eficiencia y cumplimiento- es de resultados. Si bien es cierto que este segundo modelo es superior, no está exento de dificultades tal y como se ha puesto de manifiesto en el debate subsiguiente a la introducción del modelo gerencial a las organizaciones públicas —la llamada Nueva Gestión Pública-.

El tercer capítulo se dedica al estudio de los presupuestos públicos y su control. Pese al título —Presupuestación y control-, el objetivo no es explicar los procedimientos de la propia gestión presupuestaria o presentar las principales magnitudes de la liquidación presupuestaria. Lo que se hace es analizar el presupuesto como herramienta de gestión, revisando las novedades en técnicas presupuestarias (presupuestos de ejecución, presupuesto planificado por programas, presupuesto base cero) ensayadas inicialmente en Estados Unidos y exportadas desde allí con más o menos éxito. De la explicación de los presupuestos en España y de las fórmulas actuales de control llama la atención que a cada epígrafe le sigue una atinada crítica donde se ponen de manifiesto las lagunas y debilidades tanto del sistema de elaboración de los presupuestos como del control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, del Tribunal de Cuentas y de las Cámaras de Cuentas Regionales. En esta parte del capítulo, una aportación interesante es la que se refiere a los contratos presupuestarios en el modelo descentralizado de agencias: requisitos necesarios en el diseño organizativo y, con un enfoque más teórico, mecanismos de funcionamiento de dichos contratos.

Se cierra con un epígrafe cuyo interés reside en su actualidad: es de agradecer una explicación tan bien estructurada de las novedades recientemente introducidas en la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria —*Six Pack*, *Two Pack* y Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza-y su trasposición a la legislación española (art. 135 de la Constitución Española y Leyes Orgánicas que lo desarrollan). Se trata de toda la legislación cuyo objetivo es establecer mecanismos de supervisión de las políticas presupuestarias y económicas de los Estados miembros.

Al estudio de las herramientas para la evaluación de políticas públicas se destina el capítulo 4. Partiendo del esquema de la cadena de resultados (recursos-actividades-*outputs*-resultados-impacto), se explica cómo definir y qué características deben tener los indicadores que se usarán para cada una de las etapas. El esfuerzo por ofrecer un panorama de las técnicas de evaluación es notable: se repasan una por una las técnicas *ex-ante* (análisis coste-beneficio y coste-efectividad), métodos para medir la eficiencia (en particular, la eficiencia técnica mediante análisis envolvente de datos y fronteras estocásticas) y métodos de evaluación de impacto (diseños experimentales y cuasi-experimentales). Aunque no se profundiza en ninguna técnica, en todos los casos se explican los conceptos fundamentales, su

funcionamiento y se señalan las ventajas e inconvenientes en su aplicación. La utilización de ejemplos a lo largo del capítulo consigue hacer una lectura fácil de un tema que no lo es: se ha optado por formalizarlo al mínimo y hacer el esfuerzo en señalar la utilidad y las buenas prácticas en la evaluación. La difícil tarea de explicar tantas herramientas en tan poco espacio se ha logrado con sobresaliente.

En el capítulo 5 encontramos la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. La primera parte es una estupenda aplicación, al ámbito de lo público, de los resultados de la teoría económica de las organizaciones. Se advierten las debilidades de la teoría neoclásica en este ámbito y se adopta, en consecuencia, un enfoque contractual según el cual la relación de empleo se entiende como un contrato incompleto e implícito. Incompleto, porque no pueden especificarse *ex-ante* todas las tareas que debe desarrollar el trabajador; implícito, porque no se enuncian los derechos y obligaciones para desarrollar las tareas y, en todo caso, no son contratos verificables ante terceros. Para solucionar la relación de agencia propia de estos contratos –el principal no puede observar o verificar ante terceros el esfuerzo del agente- se analizan las posibilidades de pago por resultado de actividad en un entorno de maximización del valor del contrato, aplicándolo y analizando las limitaciones que se derivan de la naturaleza del empleo público. Como incentivo implícito especial, se estudia el diseño de carreras profesionales. En toda esta primera parte, teórica, es de agradecer la valoración crítica que se hace del sistema de empleo público en España.

La segunda parte del capítulo es, ya, descriptiva. Con una perspectiva histórica, se exponen los contenidos fundamentales de la legislación española sobre la cuestión: Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público; y modificaciones a esta última contenidas en la Ley 15/2014 de racionalización del Sector Público. Finalmente, se compara –en la medida en que es comparable- el tamaño del empleo público en España con respecto a países relevantes europeos para concluir que, en el peor de los casos, es similar.

En el capítulo 6 se introducen las nuevas técnicas de gestión pública. En primer lugar se explican los mecanismos cuasi-competitivos (otras veces denominados cuasi-mercados) señalando los requisitos para que funcionen así como sus ventajas e inconvenientes: contratación externa, concertación y concesiones administrativas; competencia simulada y por comparación; licencias, permisos y cuotas; vales; precios públicos y copagos. Aunque se resumen en muy poco espacio, tiene el atractivo de la variedad de ejemplos a los que se apela para explicar en qué casos se aplica. Al final del capítulo se han situado un par de epígrafes relativos a la privatización de empresas públicas y la consiguiente y habitual necesidad de regulación, ya sea por la propia administración o por agencias independientes. También breve, se centra en las ventajas, los inconvenientes y las consecuencias aportando una discusión ciertamente interesante.

El último capítulo, extenso, se dedica a la colaboración público-privada (CPP) y es, sin duda, una de las mayores aportaciones de este libro. En definitiva, es la vía que ha encontrado la administración para poder ejecutar ciertos proyectos que involucran grandes cantidades de financiación sin comprometer los presupuestos públicos en el corto plazo –diferiendo su coste hacia el futuro-, lo que justifica las casi cien páginas que alcanza el capítulo.

Al principio se advierte que la CPP no tiene un régimen jurídico propio y es difícil diferenciarla de los contratos de concesión y de gestión de servicios. Sí, de todos modos, se dan ciertas características que permiten delimitar la figura: duración larga y cooperación entre sector público y privado en varias etapas; financiación, al menos parcial, por parte del sector

privado; división de papeles entre ambos sectores y distribución de riesgos. Con este punto de partida, y tras un espléndido análisis de sus pros y contras, se ha decidido analizar tres sectores donde se han aplicado de forma diferente: educación no universitaria, sanidad y provisión de infraestructuras. La estructura en los tres casos es la misma: se dan las razones de la utilización de la CPP, se explica su funcionamiento en ese sector concreto y su aplicación en España y, tras una valoración, se proponen mejoras. No se trata, pues, de una mera descripción de este instrumento; al contrario: es una visión evaluadora y crítica, señalando los aciertos y los fracasos en cada caso, que recoge excelentemente los resultados de la utilización de la CPP en España.

La concertación en el ámbito educativo va más allá de la simple contratación, aunque no llega a ser, en términos estrictos, una CPP. Pueden concertarse labores de gestión, servicios profesionales y complementarios (transporte o comedor, entre otros) o inversión en infraestructuras; lo habitual en España, sin embargo, es subvencionar directamente la matriculación de los alumnos en centros privados. El epígrafe se dedica a comparar los resultados entre centros de titularidad pública y privada, tanto en el ámbito nacional como internacional, mediante informes y estudios realizados desde distintos ámbitos (PISA, para los alumnos de los países OCDE, es el más conocido). La autonomía, los recursos materiales y las puntuaciones de los alumnos son mejores en los concertados; pero las características socio-económicas de quienes acuden a ellos también lo son.

En el sector sanitario el análisis se centra en las dos fórmulas de CPP más recientes. La primera es la concesión o contrato de obra pública e incluye la construcción de la infraestructura y la gestión de los servicios no sanitarios a cambio de un canon anual. La segunda es la concesión administrativa, que comprende el diseño y construcción de la infraestructura y la gestión de todos los servicios, incluidos los sanitarios, a cambio de un pago per cápita por asegurado y año (el conocido como *modelo Alzjira*). En este caso, el apartado dedicado a la evaluación y resultados es demoledor: no hay competencia entre proveedores, falta transparencia en el procedimiento, no hay sistemas de control adecuados y ni siquiera ha habido ahorros económicos. Al lector no le deja dudas sobre el mal funcionamiento de este mecanismo en España; y pocas sobre la experiencia en Reino Unido (donde, cuando el sector privado no ha obtenido beneficios, se han extendido las concesiones o se han renegociado las condiciones de financiación).

El epígrafe dedicado a las infraestructuras es algo más benevolente. Es ahí (carreteras y ferrocarril) donde ha habido más tradición de CPP. En general, los ingresos para las empresas privadas provienen de peajes o tarifas y de subvenciones públicas. Como puntos débiles, se reconoce, en primer lugar, la tentación de realizar inversiones no rentables desde el punto de vista social pero con enorme rédito político, dado que la financiación se difiere a los futuros contribuyentes. Además, la renegociación de contratos que no se justifica con mejoras sociales ha sido frecuente y lleva a dudar sobre la eficiencia: ha generado incrementos de las tarifas y aumentos de los plazos de las concesiones y de los beneficios económico-financieros de la concesión. Finalmente, no resulta sencillo el reparto del riesgo: si bien la legislación europea pone el acento en que recaiga sobre la empresa concesionaria, también es cierto que, en España, se han dado muchos casos en que ésta no ha sido capaz de gestionar el riesgo de demanda o el de adquisición y pago de las expropiaciones.

3. CONCLUSIONES

El libro *Economía de la gestión pública* es más que un manual. Hay en él epígrafes novedosos y bien tratados; en particular, en relación a los aspectos más actuales. La economía de la gestión pública es una disciplina difícil de acotar, de organizar y de explicar; el esfuerzo que han hecho los profesores Albi y Onrubia ha sido ímprobo. El estudio de las organizaciones públicas, los presupuestos, la evaluación de las políticas públicas, la gestión de recursos humanos y las nuevas técnicas de gestión pública son temas clave que les han permitido agrupar los conceptos más importantes dándoles, además, un hilo conductor. Es un libro de contenido actual que bien merecería futuras actualizaciones.

El segundo atractivo del libro es la atinada combinación entre conceptos teóricos y ejemplos ilustrativos. Las explicaciones, en muchos casos, son rigurosas y abstractas, por lo que las excursiones a la realidad son bienvenidas. Junto a ello, todos los temas incorporan abundante bibliografía que permiten profundizar al lector interesado -aunque, queden advertidos quienes les guste, las lecciones no se acompañan de ejercicios para los alumnos-. Una buena selección de contenidos, bien organizados, explicados y ejemplificados, acompañados de referencias bibliográficas adecuadas es lo que me lleva a recomendar vivamente este libro como manual para todos aquellos que nos ocupamos de la docencia de la gestión pública.

He dejado para el final el aspecto más destacable: las valoraciones críticas que se van realizando a lo largo de todo el texto. Juicios hechos por expertos que conocen bien la realidad española. Por eso, no es sólo un manual. Es un libro que resultará de interés para todos los estudiosos de la economía pública.

Agradecimientos

La autora agradece las recomendaciones del editor y de un evaluador anónimo.

Abstract

In this book, the aim of the authors is to present the basis of the economic analysis of public management, as they state in the introduction. It focuses on how the public sector develops its activities, the tools to evaluate them and other different methods that have been developed in order to improve the public management. This book is addressed to students of the last courses of their grades or those who are following postgraduate studies. But also, it would be very useful to people interested in public economy.

Keywords: public economy, public management, CBA, PPP

JEL codes: H11, H61, H83