

7. PRODUCCIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA

En el capítulo 2 vimos que el Estado desempeñaba un papel fundamental en la producción. Produce bienes él mismo e influye en las decisiones de producción de las empresas privadas a través de los impuestos, de los gastos fiscales, de las subvenciones y de las reglamentaciones.

En el capítulo 3 analizamos algunos de los argumentos en favor de estas actividades, los tipos de fallos de mercado que explican la intervención del Estado en las decisiones de producción de las empresas. Pero ¿cómo se decide la forma que debe adoptar la intervención? ¿Debe nacionalizarse la industria? ¿Debe regularse? ¿Debe fomentarse el buen comportamiento por medio de subvenciones? ¿Debe desaconsejarse el mal comportamiento por medio de sanciones?

En los capítulos 3 y 5 también analizamos una importante categoría de bienes, los bienes públicos (y los bienes privados suministrados por el Estado), que el Estado asume la responsabilidad de suministrar. Pero el hecho de que los financie no significa necesariamente que los produzca. Puede comprar los bienes (una boya) o los servicios (la gestión de los hoteles de los parques nacionales) a empresas privadas ¿Qué factores influyen en estas decisiones?

Actualmente, aunque la producción estatal parece grande en Estados Unidos —cerca de una sexta parte de la población activa trabaja para el Estado— es pequeña en comparación con la de muchos otros países. Sin embargo, en los últimos diez años se ha observado en todo el mundo una tendencia a reducir el papel del Estado en la producción, debido en parte a que cada vez está más extendida la idea de que el Estado es un productor ineficiente.

En Estados Unidos, el Center for Policy Studies de la Universidad de Michigan realiza periódicamente una encuesta en la que pregunta: “¿Cree usted que el gobierno despilfarra una pequeña parte del dinero que pagamos en impuestos, despilfarra poco o no despilfarra casi nada?”. En 1958, el 43% pensaba que el gobierno despilfarraba mucho. Veinte años más tarde, esta proporción había aumentado a un 77%. Nuestro propósito es saber si estas opiniones están justificadas y si hay razones para que las burocracias estatales sean menos eficientes que el sector privado.

Este capítulo está dividido en cinco partes. En la primera, *describimos* algunas de las actividades productivas más importantes del Estado. En la segunda, analizamos brevemente los *argumentos* en favor de la intervención del Estado en la producción

de bienes privados. En la tercera, examinamos otros medios que puede utilizar éste para influir en la producción de bienes privados. En la cuarta, analizamos distintos mecanismos para suministrar bienes públicos y en la quinta estudiamos el principal argumento en contra de la producción estatal, a saber, la ineficiencia del Estado.

7.1 Las empresas públicas y la producción pública

En los países occidentales, el Estado produce tanto bienes públicos como bienes privados. Sin embargo, también contrata a empresas privadas la producción de bienes y servicios, tanto directamente para él como para los ciudadanos. En este apartado analizamos el papel del Estado en la producción de bienes privados y públicos y de las empresas privadas en la provisión de servicios al Estado.

El cuadro 7.1 muestra la gama de mecanismos que se observan en Estados Unidos. Hay bienes privados suministrados por el Estado, como la electricidad y los ferrocarriles; hay bienes producidos por el Estado que son suministrados gratuitamente por él, como la educación; y hay bienes producidos por el sector privado y que son suministrados por el Estado (por ejemplo, éste suele comprar sus aviones y tanques a empresas privadas). Naturalmente, en Estados Unidos la mayoría de los bienes son bienes privados producidos por empresas privadas.

¿Quién es el productor?	¿Quién paga?	
	<i>Sector privado</i> (80% del PNB)	<i>Sector público</i> (20% del PNB)
<i>Sector público</i> (12% del PNB)	Parte de la electricidad Ferrocarriles	Educación Protección policial
<i>Sector privado</i> (88% del PNB)	Pasta dentífrica La mayor parte de la vivienda	La mayor parte de los servicios hospitalarios Recogida de basuras (en algunas comunidades) Aviones del ejército del aire Tanques del ejército

Cuadro 7.1. Mecanismos que se utilizan en Estados Unidos para producir y pagar los bienes. La mayoría de los bienes que produce el sector público, pero no todos, son financiados por éste. El Estado también financia muchos bienes que son producidos por el sector privado, especialmente los servicios hospitalarios y el equipo de defensa. Los porcentajes corresponden a 1986. Fuente: *Survey of Current Business*, julio, 1987, cuadros 3.15 y 6.1.

Ni siquiera este catálogo describe correctamente toda la variedad de mecanismos mediante los cuales se pagan y se producen los bienes en Estados Unidos. Medicare es pagado por el Estado, pero éste no contrata directamente a los médicos; la decisión se deja al individuo. Por lo que se refiere a la recogida de basuras, incluso aunque un municipio tenga una contrata con una empresa privada, el ciudadano no puede elegir entre distintos servicios de recogida.

7.1.1 Producción pública de bienes privados

Existen seis grandes áreas en las que los gobiernos suelen producir bienes privados. En el caso de estos bienes y servicios, la exclusión de un consumidor es posible (y el estado cobra, de hecho, por la mayoría de ellos) y los costes adicionales de suministrarlos a una persona adicional son significativos. En la mayoría de estas áreas, la producción estatal coexiste con la privada.

1. *El servicio postal.* El reparto de cartas es una de las pocas áreas (además de la emisión de dinero) en la que los Estados conservan el monopolio exclusivo. Sin embargo, en los últimos años ha surgido una gran competencia en el envío de cartas y paquetes. Actualmente, en Estados Unidos las empresas privadas reparten más paquetes que el servicio público de correos. En cuanto a los envíos urgentes, el papel del sector privado es cada vez mayor. El reparto electrónico promete ser otra área de gran competencia en un futuro próximo.
2. *La electricidad.* En España, una proporción sustancial de la electricidad es generada por empresas públicas (ENDESA y ENHER). Y es una empresa con mayoría de capital público (Red Eléctrica de España) la responsable del despacho y transporte de energía desde centrales de generación hasta la red de distribución local. En Gran Bretaña y Francia, la generación es (hasta esta fecha, puesto que existe voluntad política de privatizar el sistema) un monopolio del Estado.
3. *Los ferrocarriles.* Hasta hace poco, Estados Unidos era uno de los pocos países en los que casi todos los ferrocarriles pertenecían a empresas privadas (aunque el Estado les había concedido grandes subvenciones en forma de terrenos). Pero, por diversas razones, después de la Segunda Guerra Mundial las empresas de ferrocarriles se encontraban en una situación económica cada vez más difícil. El gobierno federal respondió a la crisis creando dos empresas públicas: Amtrak, compañía nacional de ferrocarriles de pasajeros, y Contrail. Tras una enorme inyección de fondos públicos, Contrail se vendió a inversores privados en 1987 (el Estado sólo recuperó una parte de lo que había gastado); su venta por 1.650 millones de dólares supuso la mayor venta de acciones en la historia de Estados Unidos. El presidente Reagan también propuso suprimir las subvenciones que se concedían a Amtrak y vender todos sus activos, por los que, según se estimaba, obtendría 1.000 millones de dólares. En Europa, las grandes compañías de ferrocarriles son públicas. Otro tanto puede decirse de las compañías aéreas.

4. *Los seguros.* Los Estados occidentales suelen tener programas de seguros, entre los cuales se encuentran el seguro de los depósitos bancarios mediante un fondo de garantía de depósitos, el seguro a la exportación, los seguros sociales y de enfermedad, el subsidio del paro, etc. Muchos de estos programas surgieron porque los seguros de las empresas privadas no cubrían adecuadamente determinados riesgos (en algunos casos, sin embargo, el mercado no suministraba el seguro porque con las primas que reflejaban los verdaderos riesgos la demanda de seguro era insuficiente; en estos casos, los seguros públicos constituyen, en realidad, un sistema para conceder subvenciones ocultas).
5. *La banca y el crédito.* En casi todos los grandes países industrializados hay un banco central, que es el banco de los banqueros y que desempeña un importante papel en la regulación y el control del sector bancario. Este banco central es una empresa del Estado. La razón por la que en la mayoría de los países el banco central es controlado por el gobierno se halla en que se considera que su control de la oferta monetaria, la existencia de crédito y los tipos de interés ejercen una influencia capital en el funcionamiento de la economía en su conjunto, en los niveles de inflación, en el paro y en la balanza de pagos, cuestiones que se encuentran todas ellas entre las principales competencias de un gobierno. En consecuencia, la mayoría de los gobiernos se muestran reacios a dejarlas en manos del sector privado.

Aunque puede considerarse que la función del banco central consiste principalmente en regular el sistema bancario (y controlar la oferta monetaria), los gobiernos realizan otras muchas actividades en el mercado crediticio. De hecho, en el capítulo 2 señalamos que las administraciones públicas participan en una elevada proporción de los nuevos préstamos, bien directamente, a través de una de sus entidades, bien como garante de los préstamos. Por último, en algunos países, como Francia o Portugal, las parcelas más importantes del sistema bancario están en manos públicas.

En muchos países los gobiernos han desempeñado un papel aún más activo en la asignación del crédito, nacionalizando todos los bancos. Estos países sostienen que asignando el crédito, los bancos desempeñan un papel preponderante en la determinación tanto de quién controla (gestiona) los recursos de los países como de la manera en que se asignan esos recursos; creen que estas decisiones fundamentales no deben dejarse en manos privadas, que no harán sino buscar su propio provecho. Más adelante evaluaremos esta afirmación, así como la afirmación contraria según la cual los programas crediticios de los gobiernos son especialmente vulnerables a los grupos de presión. Siempre que un prestatario paga un tipo de interés inferior al de mercado, hay una subvención; dado que para los terceros resulta difícil evaluar los riesgos que plantea cualquier prestatario, es difícil conocer la magnitud de la subvención. Por otra parte, en muchos países es difícil controlar las oportunidades que brinda el sistema para la corrupción y la

ineficiencia. No deja de ser interesante el hecho de que Francia, tras nacionalizar la mayoría de sus bancos después de la Segunda Guerra Mundial (y el resto de los bancos privados tras la elección del gobierno socialista de Mitterrand en 1981) comenzara a privatizarlos a finales de 1986.

6. *Gestión de la tierra y de los recursos.* El gobierno federal es el mayor propietario de tierra de Estados Unidos, ya que posee un 32% del país. Este porcentaje es mucho mayor en unas regiones que en otras; el gobierno federal posee el 5% o menos de la tierra de los estados del este y del centro y el 60% de toda la tierra del oeste.¹

En España, el Estado es propietario del subsuelo. Aunque los gobiernos son responsables de *gestionar* estos enormes recursos, en la mayoría de los casos no se dedican realmente a otras actividades productivas que no sean las de proporcionar parques nacionales y áreas de esparcimiento; las tierras son arrendadas a empresas privadas y a particulares para extraer minerales, para talar madera y para llevar a pastar a su ganado.

En Estados Unidos, el papel del Estado en la producción de bienes privados es menor que en casi todos los demás países. Entre los sectores que suelen estar nacionalizados se encuentran, además de los transportes públicos, la banca, los seguros y la energía, el acero, el carbón y las telecomunicaciones.

7.1.2 Producción pública de bienes públicos y provisión pública de bienes privados

La mayoría de la producción pública está relacionada con la provisión de bienes públicos (como la defensa) y con lo que hemos denominado en el capítulo 5 la provisión pública de bienes privados (como la educación). Las decisiones sobre la conveniencia de que el Estado produzca un bien y de que lo suministre (lo financie) deben considerarse por separado.

Por ejemplo, el Estado participa activamente en la producción de defensa nacional, pero el ejército compra la mayor parte de su equipo (aviones, armas, barcos, etc.) a empresas privadas y a menudo también contrata a empresas privadas para la gestión de instalaciones públicas. En Estados Unidos, el Departamento de Defensa destinó en los años 1983-1985 cerca de la mitad de su presupuesto a pagar a contratistas privados.²

La mayor parte de lo que producen las administraciones locales se suministra directamente (y a veces gratuitamente) a los ciudadanos: la eliminación de los vertidos, la recogida de basuras, la protección policial, los servicios de bomberos. Una actividad productiva importante en el ámbito regional y local suele ser la educación.

¹ *Statistical Abstract of the United States*, 1987, pág. 183.

² *Statistical Abstract of the United States*, 1987, págs. 318, 320.

La administración de las leyes y los servicios públicos

Tal vez la “actividad productiva” más importante del Estado sea la administración de las leyes y los servicios públicos. Una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes y éstos se han decidido por unos determinados programas de actuación, estos programas han de administrarse: deben promulgarse reglamentos detallados, deben elaborarse procedimientos para que los que tengan derecho a ayudas puedan solicitarlas, deben examinarse las solicitudes, deben enviarse cheques, etc. Por muy

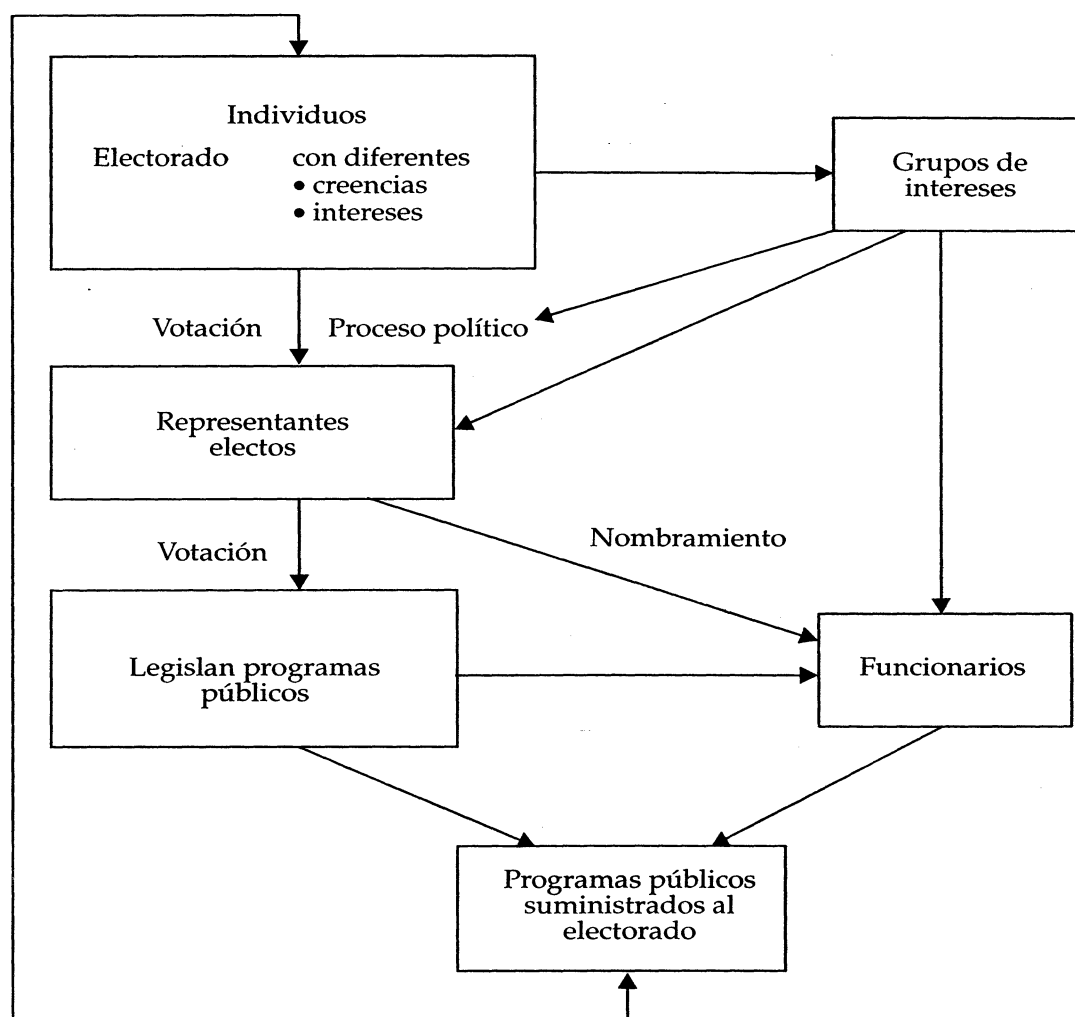


Figura 7.1. Vínculos entre el electorado y los programas públicos destinados a suministrarle servicios. 1) El electorado elige a sus representantes. 2) Los representantes legislan programas y nombran unos funcionarios para administrarlos. 3) Los funcionarios suministran los servicios al electorado, dentro del contexto de los programas que se han legislado. 4) Los grupos de presión ejercen su influencia en todos los estadios del proceso.

bienintencionado que sea un programa, si está mal diseñado, producirá injusticias e ineficiencias. Llamamos burocracia del Estado al conjunto de los funcionarios responsables de la administración de los programas públicos. La figura 7.1 representa esquemáticamente las relaciones entre el electorado y el programa público destinado a suministrarle servicios.

7.1.3 El papel del Estado como productor

El papel de la producción estatal no ha experimentado cambios tan espectaculares en Estados Unidos como en muchos países europeos en los últimos cincuenta años. En el Reino Unido, el gobierno nacionalizó después de la Segunda Guerra Mundial las industrias de acero y carbón y completó la nacionalización de los ferrocarriles. En Francia, hubo dos oleadas de nacionalizaciones, una después de la Segunda Guerra Mundial y otra después de la elección de un gobierno socialista en 1980. Pero éstas fueron seguidas en 1986 y 1987 de un movimiento de privatización, en el que se vendieron a inversores privados muchas de las industrias nacionalizadas (incluso algunas de las que llevaban muchos años en el sector público).

La cuestión del control estatal de la producción no ha suscitado debates políticos tan acalorados en Estados Unidos y los cambios ocurridos han sido graduales. La intervención directa del Estado en los ferrocarriles sólo se produjo tras la quiebra de varias empresas ferroviarias privadas (aunque su participación a través de la regulación y, como mencionamos antes, de la donación de tierras públicas, se remota a hace más de cien años). Asimismo, aunque actualmente el Estado norteamericano participa activamente en la concesión de créditos, esta participación no se ha producido repentinamente mediante la nacionalización del sistema bancario, sino gradualmente mediante la creación de diversos programas crediticios especiales destinados a satisfacer necesidades concretas.

Aun así, sigue debatiéndose intensamente la cuestión del grado de intervención del Estado en la producción nacional: ¿suministrarían mejor las empresas privadas algunos de los servicios que suministra actualmente el Estado (como la educación)? ¿Hay otros servicios (como los teléfonos en Estados Unidos) suministrados actualmente por empresas privadas que podrían ser suministrados mejor por una empresa pública? ¿Cuál debe ser el papel de las compañías privadas de seguros en lo referente a los gastos médicos de los ancianos?

La figura 7.2 muestra los diversos grados de propiedad pública de diferentes sectores en distintos países. Es evidente que la intervención directa del Estado en la producción es mucho menor en Estados Unidos y en Japón que en la mayoría de los países europeos.

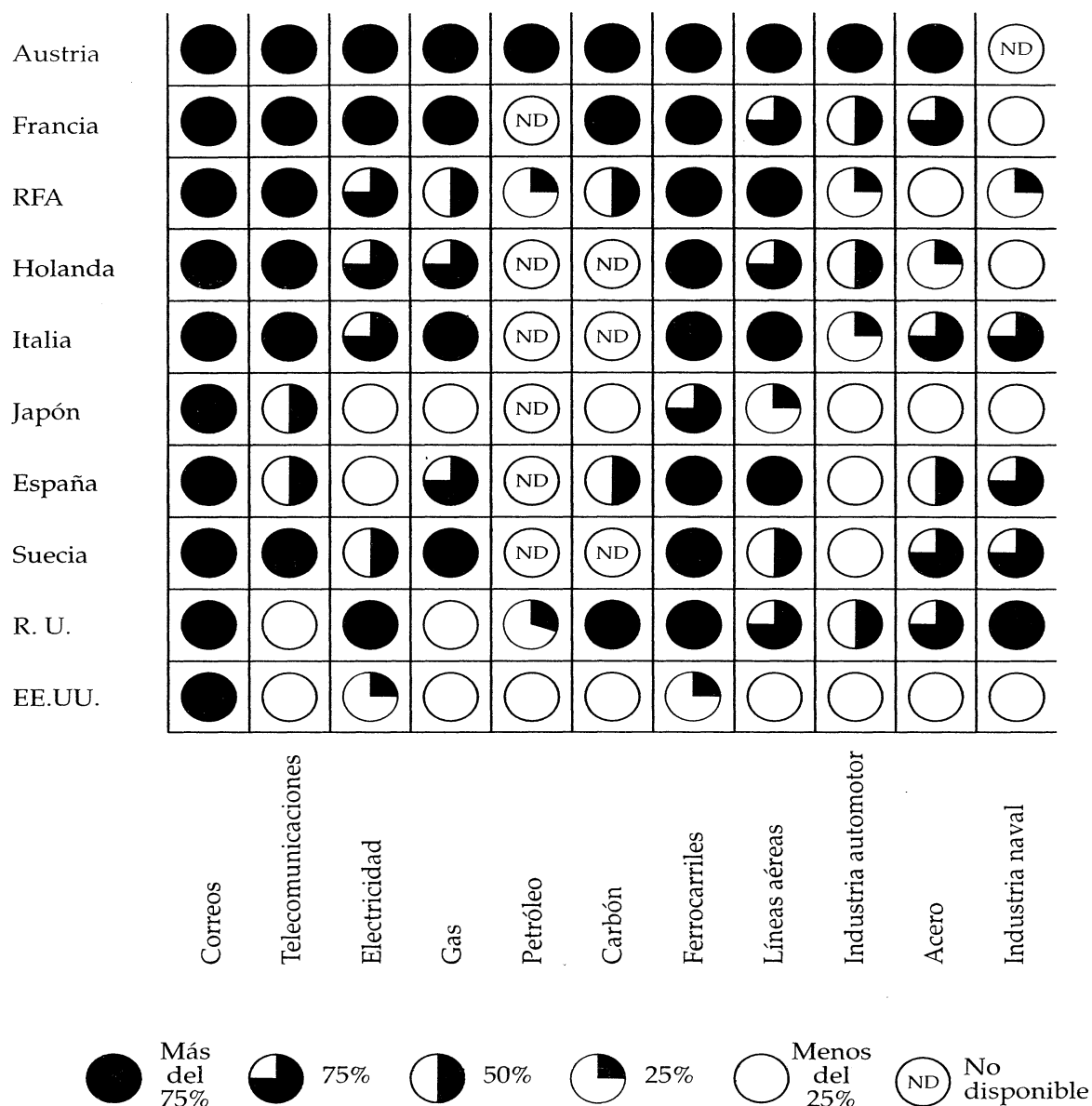


Figura 7.2. Niveles de propiedad pública de las diferentes industrias de distintos países. Fuente: *Financial Times*, 10 de diciembre de 1986, basado en *AMEX Bank Review*.

7.2 El argumento en favor de la producción pública de bienes privados: los fallos del mercado

El argumento que más se oye en favor del control público de la producción de bienes privados consiste en que las empresas privadas tratan de maximizar los beneficios de los propietarios y no el bienestar del país. Para evaluar la validez de este argumento, debemos volver al análisis básico del capítulo 3. Cabría pensar que las empresas

privadas, aun actuando estrictamente en beneficio propio (la maximización de los beneficios) en los mercados competitivos, satisfacen el interés público. El hecho de que las empresas competitivas, maximizadoras de los beneficios, lleven a la economía a asignar eficientemente los recursos significa que no tiene por qué existir un conflicto entre la búsqueda de los intereses privados (la maximización de los beneficios) y los intereses públicos. Sin embargo, cuando hay fallos en el mercado, el objetivo de las empresas de maximizar los beneficios puede no dar lugar a una asignación eficiente de los recursos.

7.2.1 El monopolio natural

El fallo del mercado más importante que conduce a la nacionalización es la ausencia de *competencia*. Como vimos en el capítulo 3, una razón frecuente por la que los mercados pueden no ser competitivos es la existencia de rendimientos crecientes de escala; es decir, los costes medios de producción disminuyen cuando aumenta el nivel de producción. En ese caso, la eficiencia económica requiere que haya un número limitado de empresas. Las industrias en las que los rendimientos crecientes son tan importantes que sólo debe haber una empresa se denominan **monopolios naturales**. Ejemplos son el teléfono, el agua y la electricidad.

El principal coste del suministro de agua es la red de tuberías. Una vez que éstas se han instalado, los costes adicionales de suministrar agua a un usuario adicional son relativamente insignificantes. Sería claramente ineficiente instalar dos conducciones, una al lado de la otra, para suministrar agua a dos viviendas contiguas. Lo mismo ocurriría con la electricidad, la televisión por cable y el gas natural.

La figura 7.3 representa la curva de coste medio y la curva de demanda de un monopolio natural. Dado que los costes de producción disminuyen cuando aumenta el volumen de producción, es eficiente que sólo haya una empresa. En el caso representado, existe una gama de niveles de producción viables (en los que la empresa obtiene un beneficio). El máximo viable (sin subvenciones) es Q_1 en el que la curva de demanda corta la curva de coste medio.

En estas situaciones, no podemos confiar en el juego de las fuerzas competitivas, que analizamos antes, para conseguir que la industria sea eficiente. La eficiencia requiere que el precio sea igual al coste marginal (y la unidad es Q_0). Pero si la empresa cobra un precio igual al coste marginal, experimenta una pérdida, ya que el coste marginal es menor que el coste medio en las industrias que tienen un coste medio decreciente.

En esta situación suele recomendarse que el Estado conceda una subvención a la industria e insista en que la empresa cobre un precio igual al coste marginal. Esa política se denomina a veces “primer óptimo”. Sin embargo, no tiene en cuenta la forma en que pueden obtenerse los ingresos necesarios para pagar la subvención; supone, en concreto, que la recaudación de estos ingresos no genera distorsiones y

que el gobierno conoce la magnitud de la subvención que permitirá a la empresa ser viable.

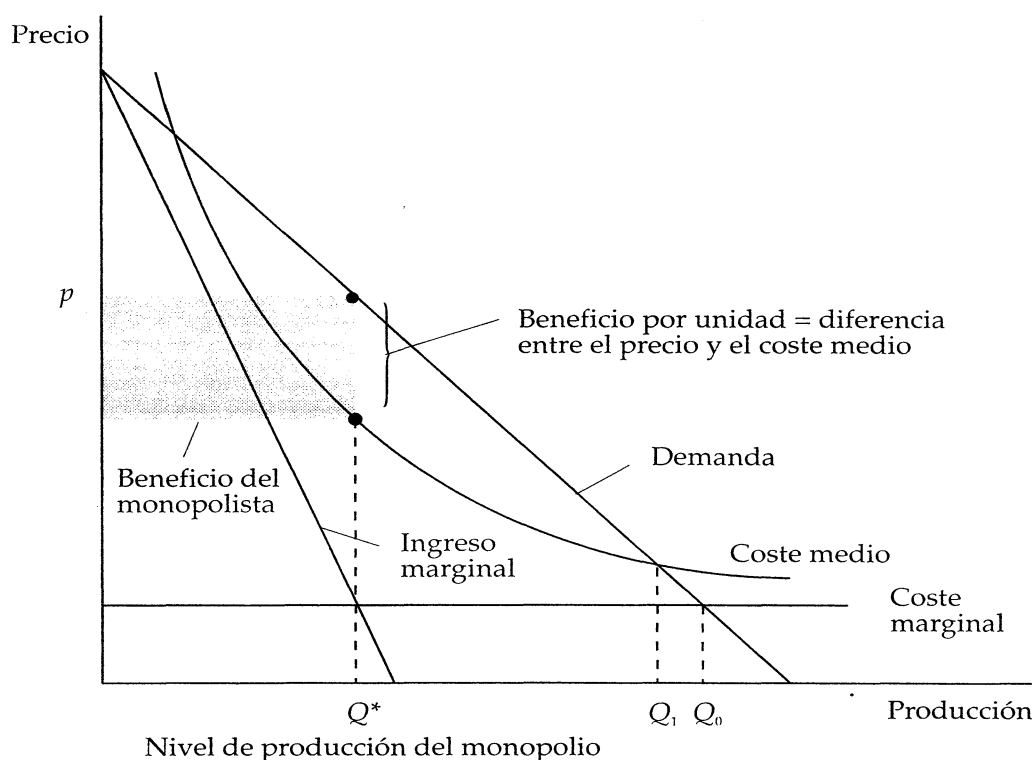


Figura 7.3. El monopolio natural. Si no hay costes enterrados ni pueden entrar otras empresas, el monopolista natural se situará en Q_1 , que corresponde al precio mínimo necesario para que al menos no pierda dinero. Si hay costes enterrados, el precio será más alto. Si no pueden entrar otras empresas, el monopolista actúa en Q^* , donde el ingreso marginal es igual al coste marginal.

En la práctica, la mayoría de los gobiernos han *intentado* que esas industrias se autofinanciaran (quizá porque se preguntaba si era equitativo obligar a todos los contribuyentes a subvencionar un bien privado del que sólo disfrutaba una parte de la población o del que disfrutaba todo el mundo pero en un grado diferente). Con este propósito, han insistido en que los monopolios naturales gestionados por el Estado actúen en la intersección de su curva de demanda y sus curvas de coste medio (Q_1 en la figura). Esta intersección se denomina punto de beneficio nulo y esta política se llama a veces política de “segundo óptimo” o de óptimo subsidiario.

Este punto de beneficio nulo es precisamente aquel en el que los monopolios naturales pueden actuar, suponiendo que haya una verdadera competencia potencial. Supongamos que una empresa tratara de cobrar un precio superior al coste medio de producción. Si fuera fácil entrar en (y salir de) una industria, una empresa que

intentara obtener un beneficio se vería amenazada instantáneamente por la entrada de alguna otra dispuesta a suministrar el servicio o la mercancía en cuestión a un precio más bajo. En estas condiciones podrían entrar nuevas empresas y suministrar los servicios o las mercancías a un precio rentable, sin preocuparse innecesariamente por las reacciones de la primera.³ Así pues, la presencia de una única empresa no implica por sí solo que ésta pueda ejercer un poder de monopolio. Mientras haya empresas que puedan entrar, ésta debe cobrar un precio igual al coste medio. La asignación del mercado no corresponde a la política de primer óptimo que hemos descrito antes: el precio es igual a los costes medios y no al coste marginal. Pero esta asignación sí corresponde a la situación de óptimo subsidiario, en la que el Estado no concede subvenciones a las industrias.

Efectos de los costes enterrados

Todo esto cambia cuando hay **costes enterrados**, que son los costes que la empresa no puede recuperar cuando abandona un mercado. La mayor parte de los gastos que se realizan en investigación y desarrollo representan costes enterrados. Pero, por ejemplo, un edificio que puede utilizarse sin costes para otros fines no representa un coste enterrado. Un avión que puede venderse fácilmente a otra compañía tampoco representa un coste enterrado.

¿Por qué son tan importantes los costes enterrados? Crean una asimetría esencial entre una empresa que ya está establecida en un mercado y las que no lo están. La empresa que puede entrar no se encuentra en las mismas condiciones que la que ya está en la industria, pues esta última ha gastado fondos que no puede recuperar. Una empresa, cuando se plantea la posibilidad de entrar o no, no se fija en el nivel de beneficios y de precios que existe en ese momento, sino en los precios y los beneficios que habrá *después* de que entre. Incluso aunque los precios que existan en ese momento sean considerablemente superiores a los costes medios (por lo que los beneficios son grandes), una empresa que esté considerando la posibilidad de entrar puede muy bien creer que la que ya está en la industria no responderá saliendo sino bajando su precio; al precio más bajo, ya no es rentable entrar. Por otro lado, cuando los costes enterrados son importantes, las empresas que entran en la industria no pueden recuperar todos los gastos que realizan cuando entran. Por lo tanto, se mostrarán reacias a arriesgarse a que la empresa que ya está en la industria se vaya o deje sus precios en los elevados niveles en que se encuentran en ese momento; y

³En la literatura reciente sobre organización industrial se dice que los mercados con costes medios decrecientes, pero sin costes enterrados, en los que el precio se mantiene a un nivel igual a los costes medios, son "disputables". Véase W. J. Baumol, J. Panzar y R. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industrial Organization*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1982. Para una sencilla exposición de la teoría de los mercados disputables, véase W. J. Baumol, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, 72, 1982, págs. 1-15.

probablemente no entrarán en la industria. Por lo tanto, los costes enterrados actúan de barrera a la entrada y permiten a la empresa ya establecida disfrutar de un cierto grado de poder de monopolio que no podría tener si no existieran éstos.

Dado que casi todos los monopolios naturales exigen importantes costes enterrados, el Estado no puede recurrir simplemente a la amenaza de la competencia potencial. El hecho de que una única empresa controle el servicio telefónico de un consumidor, su agua o su electricidad, es motivo de preocupación: el monopolista se encuentra en una posición que le permite explotar al consumidor. En la figura 7.3 se reproducen las consecuencias que ya se analizaron en el capítulo 3. El monopolista que no teme la entrada de otras empresas cobra un precio que maximiza sus beneficios, el precio al que el ingreso adicional (el ingreso marginal) que obtiene por la venta de una unidad adicional es igual a los costes de adicionales (los costes marginales). Su beneficio por unidad de producción es la diferencia entre el precio que cobra y los costes medios.

El caso de los monopolios naturales que producen diversos bienes

Hasta ahora hemos centrado la atención en el monopolio natural que produce una única mercancía. Si la industria no está subvencionada, debe cobrar un precio superior al coste marginal.

¿Qué principio debe guiar la fijación de los precios cuando el monopolio natural produce varios bienes? Seguirá siendo necesario que los precios sean, en promedio, superiores al coste marginal (para que la empresa no tenga ni beneficios ni pérdidas). Por ejemplo, ¿debe ser el cociente entre el precio y el coste marginal el mismo para todos los productos de la empresa? ¿Debe cobrar más por algunos servicios para subvencionar otros?

Los servicios postales tienen, por ejemplo, unas tarifas uniformes para todos los tipos de envíos, aun cuando el coste marginal de enviar una carta a una familia que viva en lo alto de un monte pueda ser mucho mayor que el de enviarla a una gran ciudad. Para que el servicio postal no tenga pérdidas, unos usuarios (productos) deben subvencionar a otros; debe haber lo que podrían denominarse **subvenciones cruzadas**.

La cuestión es evidentemente política; la supresión de las subvenciones cruzadas afecta negativamente a algunos grupos. Cuando los precios se fijan con criterios políticos, éstos intentan convencer a los responsables de fijarlos de que les reduzcan los precios que tienen que pagar (elevando implícitamente los de otros).

El análisis de las decisiones sobre los precios lleva implícitas consideraciones relacionadas tanto con la eficiencia como con la distribución. Los economistas han estudiado especialmente los costes en términos de eficiencia de los métodos de fijación de los precios basados en criterios políticos. Cuando se suben los precios

de los servicios en un 1%, disminuye su consumo, pero en una proporción diferente en cada uno. Se dice que los bienes cuya demanda es más sensible a la subida de los precios son elásticos con respecto al precio. En la figura 7.4A hemos representado una curva de demanda inelástica, en la que una variación del precio no provoca una variación muy grande del consumo, y en la figura 7.4B, una curva de demanda muy elástica, en la que una variación del precio provoca una gran variación del consumo.

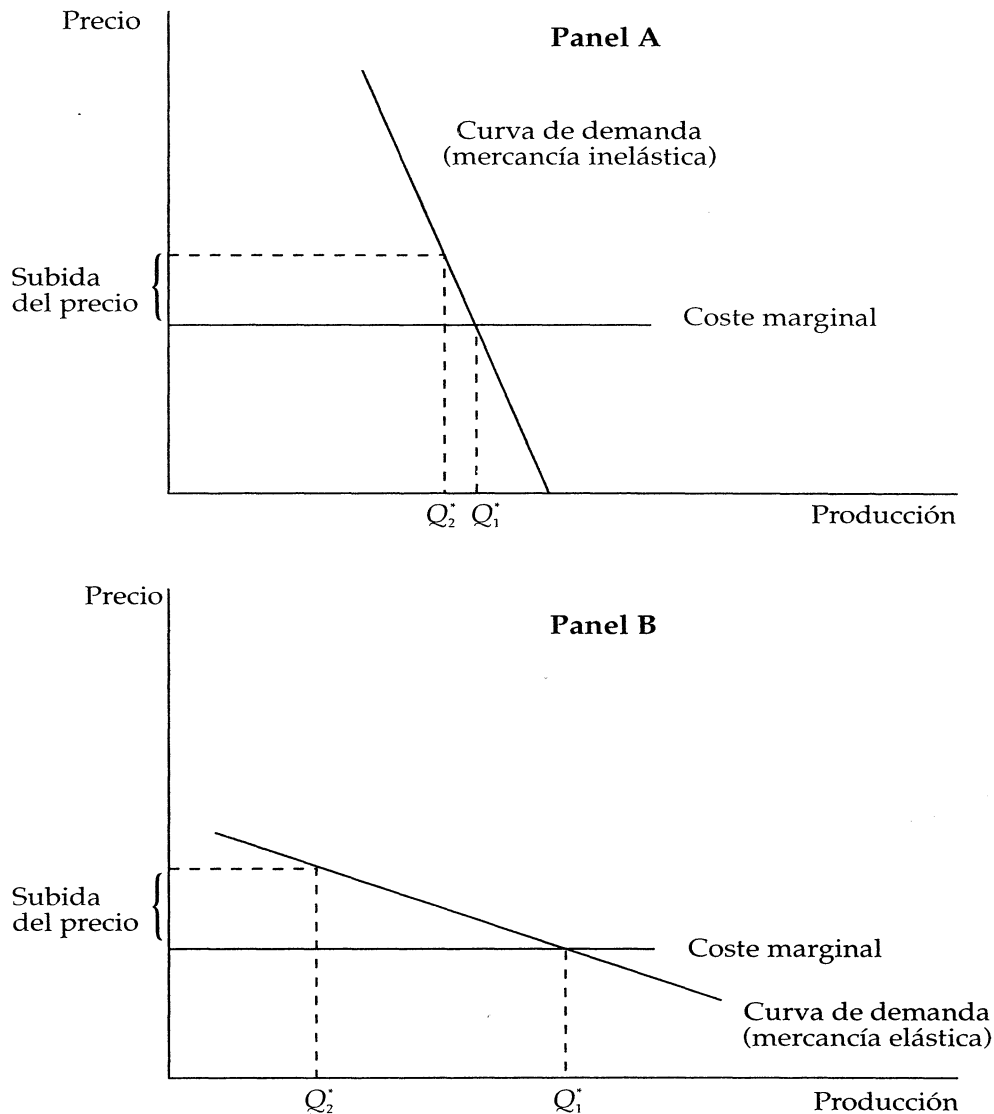


Figura 7.4. La fijación del precio en un monopolio natural que produce muchos bienes. (A) Si la demanda es inelástica, la subida del precio con respecto al coste marginal da lugar a una reducción relativamente pequeña de la producción. (B) Si la demanda es elástica, la subida del precio con relación al coste marginal da lugar a una gran reducción de la producción.

Para que un monopolio natural no pierda dinero (sin subvenciones del Estado), evidentemente debe cobrar un precio superior al coste marginal. Si el gobierno eleva en el mismo porcentaje el precio de todas las mercancías por encima del coste marginal, es evidente que el consumo de bienes cuya demanda es elástica disminuiría más que el de aquellos cuya demanda es inelástica. Puede demostrarse que en algunas circunstancias es deseable cobrar precios de tal manera que disminuya el consumo de cada bien en el mismo porcentaje (con respecto al que habría si el precio fuera igual al coste marginal). Si deseara reducir el consumo de todos los bienes en el mismo porcentaje, debería elevar el precio (por encima de los costes marginales) más en el caso de las mercancías cuya demanda es inelástica que en el de aquellas cuya demanda es elástica.⁴

7.2.2 Producción pública y otros fallos del mercado

Aunque los monopolios naturales constituyen el tipo más claro de fallos del mercado que conducen a la nacionalización, los defensores de ésta citan otros: las empresas privadas no tienen en cuenta los costes que impone a otros su contaminación; no tienen en cuenta las ganancias sociales derivadas del empleo (por lo que pueden reemplazar hombres por máquinas, en casos en que no es deseable desde el punto de vista social); no tienen en cuenta los costes de congestión que imponen cuando se instalan en un área urbana superpoblada e intentan aprovecharse de los consumidores mal informados e incautos. Estas alegaciones son graves, pero desgraciadamente es difícil valorar su importancia cuantitativa o el grado en que la producción estatal

⁴Esta política minimizará el exceso de gravamen a que da lugar el hecho de que el precio sea superior al coste marginal. El problema de la fijación de los precios en el caso de un monopolio público que produce muchos bienes fue resuelto por primera vez por Marcel Boiteux, quien fue director de Electricité de France, organismo público responsable en Francia de la producción de electricidad. Para una traducción inglesa, véase "On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints", *Journal of Economic Theory*, 3, 1971, págs. 219-240. La cuestión de la fijación de los precios de diferentes mercancías es equivalente a una cuestión bastante similar planteada hace unos veinticinco años por el gran economista británico Frank Ramsey: Si el gobierno debe recaudar una determinada cantidad de ingresos mediante impuestos distorsionadores, ¿cómo debe recaudarlos? ¿Debe gravar, por ejemplo, todas las mercancías con un impuesto uniforme, de manera que el cociente entre el precio y el coste marginal sea el mismo en todas ellas? ¿Desaparecerían en ese caso las distorsiones relativas? Ramsey demostró que, por muy plausible que pudiera parecer, ésa no era la respuesta correcta; era preferible gravar con un impuesto más alto las mercancías cuya demanda fuera inelástica. Ni Ramsey ni Boiteux tuvieron en cuenta las cuestiones distributivas que son capitales en la mayoría de los debates políticos. Éstas fueron introducidas en el análisis por M. Feldstein, "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices", *American Economic Review*, 62, 1973, págs. 32-36 y (en el contexto de los impuestos) por P. Diamond y J. Mirrlees, "Optimal Taxation and Public Production", *American Economic Review*, 61, 1971, págs. 261-278, y A. B. Atkinson y J. E. Stiglitz, "The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency", *Journal of Public Economics*, 1972, págs. 97-119 y "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, 6, 1976, págs. 55-75. Véase también el capítulo 20 de este libro.

paliaría estos problemas, o al menos los paliaría mejor que una buena política de reglamentaciones y subvenciones fiscales.

7.3 Otras vías por las que el Estado puede conciliar los intereses privados y los sociales: la regulación y los impuestos

La existencia de un fallo en el mercado no implica necesariamente que deba intervenir el Estado. Debe demostrarse que éste puede corregir el fallo sin introducir otros problemas. Y si decide intervenir, producir directamente puede no ser el remedio adecuado. En lugar de intentar controlar directamente la producción, puede tratar de hacerlo indirectamente, bien regulándola, bien creando impuestos y subvenciones que induzcan a las empresas a actuar en aras del interés público. No se trata tanto de saber cuál es la política correcta como de entender cuáles son las circunstancias en las que cada una de las distintas posibilidades es la más apropiada.

En Estados Unidos, la regulación se utiliza para controlar sectores como el teléfono y la electricidad, en los que hay una única empresa. En cambio, en muchos países, el Estado ha asumido el control directo de esas industrias. Regula los precios que pueden cobrar las empresas, las obliga a suministrar ciertos servicios y las prohíbe realizar ciertas actividades. Así, por ejemplo, hasta 1983 AT&T, la empresa que poseía el monopolio de los servicios telefónicos, no podía competir en otras áreas que no estuvieran relacionadas directamente con el suministro de servicios telefónicos y estaba obligada a proporcionar teléfonos a todo el que estuviera dispuesto a pagar las tarifas fijadas por el Estado, aun cuando perdiera dinero en el suministro de servicio telefónico a un agricultor que viviera en un lugar lejano.

El Estado también utiliza la política impositiva para fomentar lo que considera acciones socialmente beneficiosas. Por ejemplo, concede deducciones fiscales para fomentar la contratación de los jóvenes o los parados. En muchos países, otorga generosas subvenciones fiscales a las empresas que se instalen en zonas en las que exista un elevado paro.

Los que defienden la regulación y los impuestos para remediar los fallos del mercado creen que tienen tres grandes ventajas frente a la propiedad pública. En primer lugar, permiten que la política nacional sea más coherente y eficiente. Supongamos que sea deseable crear empresas en las zonas de elevado paro, y que, en consecuencia, a las nacionalizadas se las intente ubicar en estas áreas. Sin embargo, es mejor conceder una subvención general, de la que se beneficiarían las empresas para quienes el traslado a esas áreas resultara menos costoso, que simplemente imponer esta carga a las que están nacionalizadas.

En segundo lugar, la utilización de los impuestos y las subvenciones permite estimar con mayor claridad los costes de la consecución del objeto fijado. Por ejem-

plo, quizá fuera deseable reducir el nivel de contaminación, pero ¿hasta qué punto merecería la pena? Quizá fuera deseable trasladar una empresa a un área de elevado paro, pero ¿hasta qué punto merecería la pena? A menudo es difícil averiguar los costes adicionales de la empresa pública que persigue estos objetivos; la concesión de subvenciones directas muestra con mayor claridad los costes de estos otros objetivos y, por lo tanto, permite calcular de una forma más racional si los beneficios superan los costes.

En tercer lugar, está muy extendida la creencia de que los incentivos a la eficiencia son mayores en las empresas privadas, aun cuando estén reguladas. Las pruebas de esta mayor eficiencia y sus causas se analizan más adelante.

Los defensores de la producción estatal sostienen que estos mecanismos de control indirecto no son totalmente eficaces; las empresas privadas poseen más información que el Estado y pueden conseguir por una u otra vía que éste actúe en beneficio de los regulados. Por otra parte, el gobierno puede tener múltiples objetivos, por lo que puede ser difícil elaborar una normativa que los refleje totalmente. Algunos sostienen que ése es el caso especialmente de actividades como la educación y la defensa, en las que es difícil, además, averiguar la “calidad” de lo que está produciéndose.

Por último, la regulación (y los sistemas basados en impuestos y subvenciones) ha provocado frecuentes y grandes distorsiones debido a que las empresas intentan aprovecharse de las disposiciones favorables y evitar los efectos de las desfavorables. Existe, por ejemplo, la creencia general de que la regulación ha llevado a las empresas de servicios públicos a realizar excesivas inversiones.

Los que defienden la ausencia de controles (o muy pocos controles) creen que los partidarios de la regulación tienen razón cuando afirman que las empresas públicas son ineficientes. También coinciden con sus críticos en que la regulación genera ineficiencias y en que suele servir los intereses de los regulados o de los grupos de presión. Van más allá, sin embargo, sosteniendo que no hay razón para creer que las empresas públicas actúan en aras del “interés público” (más que en beneficio de determinados grupos de presión o de los propios directivos y trabajadores de las empresas públicas). Por ejemplo, en los últimos años, ha habido frecuentes quejas de contaminación y discriminación sexual contra las empresas y los organismos públicos⁵ (lo importante es, por supuesto, si esas quejas son más o menos frecuentes que en las empresas privadas de similares características).⁶

⁵Véase E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, pág. 86.

⁶Un interesante reflejo de esta dicotomía entre las acciones de las empresas públicas y los “intereses sociales” es el reciente intento del gobierno socialista griego, presidido por Andreas Papandreu (antiguo director del departamento de economía de la Universidad de California), de “socializar” las empresas públicas.

En términos más generales, los que creen que el Estado no debe intervenir en el mercado consideran que las pequeñas ventajas que pueda tener la mayor congruencia posible entre las acciones de las empresas y los objetivos sociales gracias, bien a la propiedad pública, bien a la regulación, son pequeñas en comparación con las ineficiencias que generan.

7.4 Otros sistemas para producir bienes suministrados por el Estado

Hemos insistido antes en que si bien existe una relación entre la provisión pública de un bien o de un servicio y la producción pública de ese bien o de ese servicio, esta relación no es inevitable. El Estado puede contratar y contrata a empresas privadas la producción de bienes suministrados por él.

7.4.1 Contratación de la producción de servicios públicos

Los gobiernos han venido recurriendo progresivamente al sector privado para el proceso de datos (archivo de documentos).⁷ Algunos servicios relacionados con la seguridad y con la protección contra los incendios (por ejemplo, en los aeropuertos) se contratan a empresas privadas. También se han dado incluso algunos casos de cárceles gestionadas por empresas privadas.

En algunas ocasiones, los gobiernos han dado un paso más; han transferido a una empresa privada la responsabilidad de lo que normalmente es un bien suministrado por el Estado.

En España, aunque casi todas las carreteras y puentes son públicos, existen algunas excepciones: la principal red de autopistas interurbanas fue construida y es gestionada por empresas privadas con fines de lucro cuyos ingresos proceden de los peajes que cobran. Algo similar ocurre en Italia.⁸

Aunque en los últimos años ha aumentado la contratación de servicios públicos al sector privado, existen algunos casos en los que la producción privada no parece adecuada. Puede resultar difícil especificar exactamente las características del producto o del servicio que ha de suministrarse y garantizar que se mantiene la “calidad” deseada.

Aunque es posible contratar la fabricación de un tanque o un avión concreto, al Estado le resultaría difícil contratar a una empresa privada la “provisión de la defensa nacional” (debe recordarse, sin embargo, que en la guerra de la Independencia

⁷“Privatization in the United States: Cities and Counties”, National Center for Policy Analysis, Policy Report no. 116, Dallas, TX, NCPA, junio, 1985, pág. 7.

⁸Véase Robert W. Poole, Jr., “Privatization of Transportation Infrastructure”, *Transportation Quarterly*, 38, abril, 1984, pág. 203.

de Estados Unidos combatieron mercenarios alemanes; el gobierno había contratado incluso desde el principio la producción de servicios de defensa). Como señalamos antes, la educación es una actividad que ha suscitado numerosos debates relacionados con la conveniencia de que sea impartida por escuelas privadas. ¿Tiene sentido que los gobiernos firmen contratos con escuelas privadas para que impartan el tipo de educación que desea la comunidad? ¿Debería ser tan estricta la supervisión que sería mejor que el Estado asumiera el control directo para garantizar que se mantiene la “calidad” deseada?

Quienes critican la contratación a empresas privadas señalan otras dificultades. En muchas ocasiones, hay relativamente pocos licitadores, en cuyo caso el adjudicatario puede obtener pingües beneficios (en las recientes licitaciones para el arrendamiento del petróleo y el gas en alta mar, se han presentado por término medio menos de dos ofertas). Este problema se agrava cuando los proyectos son de larga duración, como la construcción de un nuevo avión. La empresa adjudicataria en la primera ronda (la fase inicial de planificación) puede tener una clara ventaja sobre otras en las fases posteriores. Por lo tanto, la competencia es cada vez menor, hasta el punto de que puede llegar a ser inexistente. De hecho, la empresa adjudicataria puede encontrarse en ese caso en condiciones de obligar al Estado a pagarle más de lo fijado inicialmente; los retrasos y los costes que supone adjudicar el contrato a otra empresa inducen a los gobiernos a aceptar las exigencias del contratista.

Por otra parte, si es incierto el coste de la realización del contrato, debe compensarse al contratista por el riesgo incurrido, lo que eleva de nuevo el coste para el Estado (en estas situaciones, los gobiernos suelen responder con un contrato de reparto de los costes, pero ese tipo de contrato reduce significativamente los incentivos del contratista para ofrecer los servicios eficientemente).

Por último, en años recientes se ha afirmado a menudo en Estados Unidos que había corrupción en la contratación, especialmente de servicios municipales. Entre los recientes escándalos en los que estaban en juego miles de millones de dólares cabe citar los servicios de grúas y las multas de tráfico en Nueva York. No es sorprendente el hecho de que el sindicato de funcionarios públicos se haya opuesto firmemente a la contratación con empresas privadas y haya publicado dos libros: *Government for sale*⁹ y *Passing the Buck*.¹⁰ Los defensores de este tipo de contratación, aunque reconocen el interés humano que hay en estas anécdotas, rechazan su importancia cuantitativa y aducen que estos problemas pueden paliarse con adoptar las medidas adecuadas.

⁹John D. Hanrahan, *Government for Sale: Contracting-Out-the New Patronage*, American Federation of State, County, and Municipal Employees, 1977.

¹⁰American Federation of State, County, and Municipal Employees, 1983.

La importancia de los problemas que hemos señalado varía de una situación a otra.¹¹ Hay algunos servicios locales, como la recogida de basura, en los que parecen ser significativos estos problemas y en los que no es infrecuente su subcontratación a empresas privadas.

7.4.2 Los sistemas de bonos

Muchos defensores de la producción privada de bienes suministrados por el Estado sostienen no sólo que debe haber producción privada sino también que la elección del productor privado no debe dejarse al Estado sino al individuo. La gente debe recibir un **bono** que le permita comprar el bien o servicio a uno de los vendedores aprobados que satisfacen determinados criterios establecidos por las autoridades. Donde más se ha defendido este sistema es en el campo de la educación y la vivienda. Sus defensores sostienen que el individuo que utiliza estos servicios se encuentra en mejores condiciones y tiene mayores incentivos para juzgar y controlar la calidad de lo que le están suministrando que un organismo público. También sostienen que la competencia entre distintos proveedores aumentará la calidad y reducirá el coste de los servicios ofrecidos.

En Estados Unidos, quienes critican los bonos educativos temen que no se satisfaga toda la variedad de objetivos públicos que motivaron el establecimiento y el crecimiento del sistema de escuela pública; les preocupa, por ejemplo, la posibilidad de que los sistemas de bonos aumenten la estratificación social. Y no están convencidos de que los padres se encuentren en mejores condiciones que los educadores profesionales para juzgar qué es lo que más les conviene a sus hijos. Huelga decir que la cuestión sigue siendo una fuente de polémica.

7.5 ¿Son las empresas públicas menos eficientes?

Un importante punto de comparación entre las empresas públicas y las privadas es la ineficiencia. La prensa está llena de historias de despilfarro por parte del Estado, de papeleo burocrático, de reglamentaciones rígidas y de regulaciones obtusas.

En 1984 se concluía en Estados Unidos, tras dieciocho meses de estudio, un trabajo encargado por el presidente Reagan a un grupo de expertos (titulado "Estudio

¹¹ Recientemente, David Sappington, miembro de Bell Communications Research, y Joseph Stiglitz han demostrado un teorema denominado *teorema fundamental de la privatización*, que establece las condiciones en las que puede utilizarse un procedimiento de contratación debidamente diseñado con el fin no sólo de garantizar la eficiencia sino también todos los objetivos distributivos del gobierno (incluido el objetivo de que el contratista no obtenga excesivos beneficios). Véase D. Sappington y J. E. Stiglitz, "Privatization, Information, and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, 1987, págs. 567-582.

del sector privado sobre el control de los costes”). En él se hacían 2.500 recomendaciones para eliminar el despilfarro del Estado que podían ahorrar 424.400 millones de dólares en tres años, de los que el 27% podía lograrse simplemente adoptando medidas administrativas. Entre los fallos administrativos citados se encontraban los siguientes:

- El Pentágono había adquirido tornillos corrientes (existentes en cualquier ferretería a 3 centavos) por 91 dólares cada uno. El grupo de expertos atribuye este hecho a la ausencia de competencia y estima la pérdida en 7.300 millones de dólares.
- Los funcionarios del Estado se dan de baja por enfermedad un 64% más que los del sector privado de ramas no industriales. El grupo de expertos estima que la pérdida es de 3.700 millones de dólares en un periodo de tres años.
- Si se sustituyeran los ordenadores anticuados (cuya edad media es de 6,7 años, es decir, el doble que en el sector privado), se ahorrarían 6.500 millones de dólares.
- Si se mejorara la gestión de existencias del Departamento de Defensa (el sistema actual genera 3 millones de kilos anuales de listados de ordenador), se ahorrarían 6.100 millones de dólares.
- Si se corrigieran las listas de direcciones de la administración pública, que algunas veces repiten la misma dirección 29 veces, se ahorrarían 96 millones de dólares.
- La Veterans Administration (Administración de Antiguos Combatientes) gasta 61.250 dólares por cama en la construcción de residencias de ancianos, es decir, casi el cuádruple de lo que cuesta a una de las empresas líderes del sector privado.
- La General Services Administration (Administración de Servicios Generales) emplea un número de personas 17 veces mayor e incurre en unos costes de gestión 14 veces superiores a los de una empresa del sector privado que gestione un volumen de negocios parecido.

Muchas de las recomendaciones propuestas para eliminar el despilfarro eran, en realidad, recomendaciones para eliminar las subvenciones encubiertas a determinados grupos de población. Por ejemplo:

- Se estima que si se suprimieran las subvenciones se ahorraría (en un periodo de tres años) un total de 19.800 millones de dólares.
- La ley obliga al Estado a pagar los “salarios vigentes” en los trabajos de obras públicas. Prohíbe a los contratistas más pequeños y más competitivos cobrar menos que los grandes constructores. Se estima que el coste de esta práctica asciende a 5.000 millones de dólares en tres años.
- La resistencia del Congreso a cerrar las bases militares innecesarias eleva el presupuesto en 3.100 millones de dólares en un periodo de tres años.
- La legislación que prohíbe la competencia en el transporte de bienes no importados a Alaska o Hawai eleva los costes de transporte en un 26%.

El estudio de los expertos confirma la ineficiencia del sector público. No obstante, el Estado no tiene el monopolio de las prácticas ineficientes. Podrían encontrarse, por supuesto, anécdotas parecidas sobre las ineficiencias de las empresas privadas, sobre lo difícil que es conseguir que las compañías de seguros paguen las indemnizaciones, sobre el papeleo burocrático de los bancos. Hay personas incompetentes de toda condición y personas competentes que cometen errores. La cuestión es la siguiente: ¿existe alguna prueba que induzca a pensar que el despilfarro es mayor en el sector público que en el privado?

7.5.1 Comparación entre la eficiencia del sector público y la del privado

Desgraciadamente, existen pocos estudios sistemáticos sobre el funcionamiento relativo del sector público y del privado y los que hay deben interpretarse con cautela. Entre las conclusiones negativas se encuentran las siguientes:

- Los proyectos de viviendas de protección civil cuestan alrededor de un 20% más que las viviendas privadas semejantes.¹²
- La recogida pública de basura cuesta alrededor de un 50% más que la privada.¹³
- El coste de los servicios de bomberos suministrados por empresas privadas (pero financiados por el Estado) en Scottsdale (Arizona) es alrededor de un 47% menor que el de los que suministra el Estado a municipios comparables.¹⁴
- Según un estudio, en Indiana el transporte escolar realizado por una empresa privada era, por lo general, un 12% menos caro que el transporte equivalente realizado por el distrito.¹⁵
- Según un estudio del Departamento de Defensa sobre la contratación de servicios de apoyo, se ahorra un 22%.¹⁶
- Según un estudio financiado por el Departamento de Vivienda y Urbanismo y basado en datos de unas 120 jurisdicciones del sur de California, la contra-

¹²R. Muth, *Public Housing*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1973.

¹³E. S. Savas, *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1977.

¹⁴R. Ahlbrandt, "Efficiency in the Provision of Fire Services", *Public Choice*, 16, 1973. Un estudio más reciente confirma estas conclusiones. Véase *Alternatives to Traditional Public Safety Services*, Berkeley, Cal., Institute for Local Self-Government, 1977.

¹⁵Robert A. McQuire y Norman T. Van Cott, "Public vs. Private Activity: A New Look at School Bus Transportation", *Public Choice*, 43, 1984. También se han obtenido resultados parecidos (un ahorro de costes de hasta un 50%) en autobuses urbanos. Véase James L. Perry y Timlynn T. Babitsky, "Comparative Performance in Urban Bus Transit: Assessing Privatization Strategies", *Public Administration Review*, enero/febrero, 1986, y Edward K. Morlock y Philip A. Viton, "The Comparative Costs of Public and Private Transit", en Charles Lave (comp.), *Urban Transit: The Private Challenge to Public Transit*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1985.

¹⁶U. S. Department of Defense, "Report to Congress on the Commercial Activities Program", marzo, 1984.

tación era mucho menos cara en siete de los ocho servicios estudiados; la única excepción la constituía el pago de las nóminas.¹⁷

Sin embargo, no todos los estudios muestran que las empresas públicas funcionen peor que las privadas. En una reciente investigación se llega a la conclusión de que en Canadá, donde existen dos grandes sistemas de ferrocarriles, uno privado y otro público, no hay ninguna diferencia significativa entre ellos en cuanto a la eficiencia.¹⁸

Aunque algunos estudios muestran que los costes de los hospitales públicos de Estados Unidos son más altos, otros muestran que son más bajos. Y por lo que se refiere a las tiendas de bebidas alcohólicas, Sam Peltzman, profesor de la Universidad de Chicago, ha observado que en las empresas estatales los servicios son entre un 4 y un 11% inferiores a los de los minoristas privados.¹⁹

Mientras que los costes administrativos de la seguridad social representan menos de un 2% de las prestaciones, los costes administrativos y de ventas de las compañías aseguradoras privadas a menudo suponen un 30 o un 40% de la cantidad desembolsada en concepto de prestaciones. Según un estudio en el que se compara el número de empleados en la administración con el de profesores e investigadores de las instituciones públicas y privadas de enseñanza superior, en las escuelas privadas hay cerca de un 50% más de administradores que en las públicas.²⁰ Por otro lado, algunos estudios han mostrado que en los últimos años la productividad ha mejorado sensiblemente en el sector público. Según una investigación realizada por la Office of Personnel Management (Oficina de Gestión del Personal) de Estados Unidos, que abarca el 65% de los funcionarios del Estado central, entre 1967 y 1978 la productividad aumentó a una tasa anual de un 1,4%, cifra algo superior a la del sector privado.²¹

¹⁷Véase Barbara J. Stevens (comp.), *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*, informe realizado por Ecodata, Inc., junio, 1984.

¹⁸D. W. Daves y L. R. Christensen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy*, 88, 1980, págs. 958-76.

¹⁹Cotton Lindsay, "A Theory of Government Enterprise", *Journal of Political Economy*, octubre, 1976. Hrebiniá y Alutto, "A comparative Organizational Study of Performance and Size Correlated in Inpatient Psychiatric Departments", *Administrative Science Quarterly*, 18, 1973. Sam Peltzman, "Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States", *Journal of Law and Economics*, 14, 1971. Perry y Babitsky, "Comparative Performance in Urban bus Transit", señalan que los sistemas públicos gestionados por contratistas privados no son más eficientes ni eficaces que los sistemas públicos gestionados por el sector público. Su estudio insiste en que es importante diseñar correctamente las fórmulas contractuales.

²⁰Lorraine E. Prinsky, "Public vs. Private: Organizational Control as Determinant of Administrative Size", *Sociology and Social Research*, 62, 1978.

²¹Véase Nancy Hayward y George Kuper, "The National Economy and Productivity in Government", *Public Administration Review*, 38, 1978, y U. S. Office of Personnel Management, *Measuring Federal Productivity*, febrero, 1980.

También se observa la misma ambigüedad en los resultados obtenidos en otros países. Mientras que en Gran Bretaña las principales empresas nacionalizadas han sufrido pérdidas (a menudo enormes), en Francia muchas han sido bastante rentables.

Una de las dificultades de estos estudios estriba en fijar los criterios de comparación: los costes de la recogida de basura de los municipios en los que las viviendas están próximas pueden ser muy diferentes de los costes de la recogida de basura de los municipios en los que las viviendas están distantes. Los ayuntamientos que deciden utilizar servicios privados pueden ser diferentes, en aspectos importantes, de aquellos que deciden utilizar los servicios públicos.

Las empresas públicas pueden diferir sistemáticamente de las privadas. En Gran Bretaña, muchas de las empresas públicas actuales lo son porque quebraron y el Estado intervino para impedir que cerraran haciéndose cargo de ellas. Estas empresas son propiedad del Estado porque funcionaban con pérdidas; no es que funcionen con pérdidas porque son empresas públicas.

Un ejemplo de la precaución necesaria para evaluar estudios que comparen el funcionamiento de las empresas públicas y privadas es la reciente investigación sobre las escuelas privadas y públicas dirigida por el sociólogo James Coleman, profesor de la Universidad de Chicago. Éste halló no sólo que los estudiantes de las escuelas privadas obtenían mejores calificaciones, sino que esas escuelas estaban tan integradas racialmente como las públicas.²² Sin embargo, los estudiantes que van a escuelas privadas van porque lo prefieren; ellos (o sus padres) han expresado un alto grado de compromiso con la educación (al estar dispuestos a gastar dinero en ella); y la escuela tiene la posibilidad de rechazar a los malos estudiantes, cosa que no ocurre en las escuelas públicas norteamericanas. Aun cuando se observa que los estudiantes de las escuelas privadas obtienen mejores calificaciones, de ello no puede deducirse que se mejoraría el funcionamiento del sistema nervioso si las escuelas públicas se sustituyeran por otras gestionadas por particulares.

Aunque sólo existen pruebas dispersas de que las burocracias estatales son menos eficientes que las empresas privadas, es general la creencia de que eso es así. Los casos de incompetencia pública saltan más a la vista, mientras que los de incompetencia privada no atraen la misma atención.²³

Aun así, merece la pena señalar que varios estudios indican que en Estados Unidos existe un nivel razonable elevado de “satisfacción de los consumidores” con la burocracia estatal. Según una encuesta Harris realizada a personas que habían

²²La mayoría de los estudiantes de las escuelas privadas van a colegios católicos del centro de la ciudad.

²³También son objeto de especial atención los “grandes” fallos de las empresas privadas. Las enormes ampliaciones de presupuesto de las centrales nucleares (en las que los costes finales a menudo son diez veces superiores a las estimaciones iniciales) sólo pueden atribuirse en parte a las modificaciones de las reglamentaciones gubernamentales.

tenido alguna relación con un organismo federal que no fuera rutinaria, un 46% consideraba la experiencia “muy satisfactoria” y otro 29% “sólo algo” satisfactoria. Asimismo, un estudio de la Universidad de Michigan hallaba niveles de satisfacción parecidos, mientras que según otro de la Universidad de Ohio, eran altos en el caso del 60% aproximadamente de los encuestados. Estos estudios (en los que los individuos evalúan una experiencia concreta) deben contrastarse con las encuestas que pretenden hallar una impresión general acerca de la eficiencia de la administración pública. Según una encuesta Gallup, dos tercios de los encuestados pensaban que los funcionarios no trabajan tanto como trabajarían ellos si tuvieran un empleo público y que la administración pública emplea a demasiadas personas.²⁴ Por otra parte, en una encuesta realizada en enero de 1985 por CBS/*New York Times* sólo el 38% de los encuestados estaban de acuerdo en que sería una buena idea reducir los sueldos de todos los funcionarios federales; el 50% pensaba que sería mala.

7.6 Causas de la ineficiencia del sector público

Uno de los argumentos tradicionales en favor del control estatal de la producción es que es más eficiente que la producción privada, ya que existen problemas de coordinación entre las empresas privadas que con frecuencia las llevan a realizar inversiones en determinados periodos y escasas inversiones en otros.²⁵ Según esta teoría, el Estado se encuentra en mejores condiciones para planificar el desarrollo ordenado de la industria. Esta consideración ha sido especialmente importante en el caso de los países menos desarrollados y en el de las industrias que requieren grandes inversiones. Algunos economistas, como John Kenneth Galbraith, creen que es necesaria una mayor planificación. Sin embargo, las opiniones que predominan hoy entre los economistas norteamericanos tanto sobre las virtudes de la planificación estatal (al menos tal como se ha llevado a cabo en la práctica) como sobre su necesidad son algo más escépticas. Por una parte, se señala que las empresas privadas planifican detalladamente sus actividades y, por otra, hay dudas sobre la capacidad de los gobernantes para planificar bien.

¿Por qué han de comportarse, de hecho, las empresas públicas de forma muy distinta a las privadas? Hasta 1987 más de la mitad de las acciones de la British Petroleum pertenecen al Estado Británico y, sin embargo, esta compañía no se dife-

²⁴George H. Gallup, *The Gallup Poll: Public Opinion, 1972-1977*, Wilmington, Delaware, Scholars Resources, 1978, y *The Washington Post*, octubre de 1978, pág. 16.

²⁵El gobierno francés fue el primero que utilizó lo que se llama planificación indicativa, según la cual se informa a las empresas de los planes de producción, pero se las deja que tomen sus propias decisiones. Sin embargo, en los últimos años no se ha utilizado mucho esta forma limitada de planificación estatal.

rencia mucho, al menos en sus operaciones diarias, de las demás multinacionales del petróleo.

Aunque haya diferencias importantes entre el funcionamiento de una pequeña empresa llevada por su propietario y el de una gran sociedad anónima, ¿qué influencia puede tener el hecho de que la sociedad tenga varios accionistas privados o de que tenga uno solo, el Estado? Algunos sostienen que los directivos de las empresas públicas pueden comportarse de la misma forma que los de las grandes empresas privadas. En ambos casos, gozan de una gran libertad, que les permite buscar sus propios intereses, a menudo a costa del interés público (en el caso de las empresas públicas) o de los intereses de los accionistas (en el caso de las empresas privadas). Las considerables cantidades de dinero que se han entregado, con cargo a las arcas de las sociedades, a aquellos que intentaban comprarlas lo han confirmado; estos pagos, así como las disposiciones que los directivos han intentado incorporar a los estatutos de las sociedades para su adquisición, han preservado las prerrogativas de los directivos, pero a expensas de los accionistas.

Así pues, aunque haya algunas similitudes importantes entre las grandes sociedades y las empresas públicas, subsisten algunas diferencias importantes. La principal en que hacen hincapié los economistas reside en los incentivos, tanto organizativos como individuales.

7.6.1 Incentivos organizativos

Las empresas públicas difieren de las privadas en dos importantes aspectos: no tienen que preocuparse por su posible quiebra y, normalmente, tampoco por la competencia.

La quiebra

Una de las diferencias entre las empresas públicas y las privadas en lo que se refiere a los incentivos está relacionada con la amenaza de quiebra a que se enfrentan las segundas, en contraste con la posibilidad permanente de las primeras de recibir subvenciones del Estado.

La posibilidad de quebrar es importante; limita la magnitud de las pérdidas sociales que puede generar una gestión ineficiente en una empresa privada y es un mecanismo natural para sustituir a los equipos directivos ineficientes. Impone una restricción presupuestaria a las empresas. Ni siquiera un directivo generoso puede pagar a sus trabajadores un salario superior al vigente sin arriesgarse a quebrar.

En cambio, las empresas públicas incurren frecuentemente en grandes déficit durante largos periodos. En Gran Bretaña, por ejemplo, la British Steel Corporation

ha experimentado desde su nacionalización unos enormes déficit acumulados. Entre 1976 y 1983 sus pérdidas netas ascendieron a 4.300 millones de libras, lo que equivale aproximadamente a 500 dólares en el caso de la familia británica media, formada por cuatro personas. Se dice que la posibilidad de obtener subvenciones del Estado ha hecho que los directivos de las empresas públicas opongan menos resistencia a las demandas salariales de los sindicatos; en muchos países, los salarios de las empresas públicas son muy superiores a los que perciben los trabajadores semejantes del sector privado. Lo mismo ocurre, en general, con los funcionarios públicos en Estados Unidos. Los salarios federales de los varones y de las mujeres son, respectivamente, un 15 y un 21% superiores a los de los trabajadores comparables del sector privado.²⁶

La competencia

La segunda diferencia entre las empresas públicas y las privadas es la ausencia de competencia en las primeras. La competencia desempeña varios papeles importantes. En primer lugar, permite elegir. Consideremos el caso de un organismo público encargado de emitir placas de matrícula: muchas veces este organismo no tiene en cuenta el valor del tiempo de espera necesario para obtener la placa. Dado que este coste no aparece en su presupuesto, mientras que sí aparecería el del personal adicional necesarios para reducir el tiempo de espera, hay un incentivo para reducir los costes de esta forma (lo que, en realidad, aumenta los costes totales de la provisión de este servicio).

Quizá la gente no estuviera dispuesta a pagar más por el servicio, pero no se le ofrece la posibilidad de elegir. Cuando hay competencia, los consumidores pueden revelar sus preferencias eligiendo, lo que *obliga* a las empresas a hacer frente a los costes que impone la burocracia a los consumidores. Así, una empresa de seguros burocratizada, que exigiera mucho papeleo para obtener una indemnización, podría ver cómo sus clientes se iban a otra que lo fuera menos. La burocracia estatal que se comporta de la misma forma no recibe el mismo aviso.

Albert O. Hirschman, miembro del Institute for Advanced Study, ha llamado la “salida” (mediante una elección) a este método de comunicar las preferencias, en contraposición con la “voz” (la expresión de las opiniones a través del proceso político). Cuando los individuos no tienen ninguna posibilidad de elegir, la “voz” es la única opción que les queda y puede ser un método ineficaz para inducir a

²⁶Sharon P. Smith, “Pay, Pensions, and Employment in Government”, *American Economic Review*, mayo, 1982, pág. 275. Véase también Paul N. Courant, Edward M. Gramlich y Daniel L. Rubinfeld, “Public Employee Market Power and the Level of Government Spending”, *American Economic Review*, diciembre, 1979, págs. 806-817.

las burocracias a actuar eficientemente. Así pues, la competencia frena y limita las ineficiencias en las que incurren las empresas públicas.²⁷

Considerando ahora otros aspectos más positivos, la competencia proporciona una estructura de incentivos: las empresas competitivas, en su intento de elevar sus ventas, tratan de encontrar la combinación de servicios que mejor satisfaga las necesidades de sus clientes. En términos más generales, la competencia permite *establecer comparaciones*. Cuando sólo hay un organismo emisor de placas de matrícula, puede resultar difícil saber si es eficiente o no, ya que los responsables de gestionar este organismo conocen mejor la tecnología de la emisión de placas que los de fuera. Pero cuando hay varios organismos que realizan actividades parecidas, existe una base para hacer comparaciones. Si un organismo tiene un coste más bajo que otro, cabe preguntarse el porqué de la diferencia.²⁸ Aun cuando dicha comparación no se realice explícitamente, es realizada implícitamente por el mercado y se refleja en la rentabilidad de la empresa. La competencia implica que las empresas que son eficientes y capaces de suministrar los tipos de bienes y de servicios que desean los consumidores crecen y se expanden, y las que son ineficientes decaen. Estas retribuciones y castigos son repartidos por el mercado de una manera impersonal; los directivos lo saben y tienen poderosos incentivos para fomentar la eficiencia y ser innovadores en el desarrollo de productos y servicios que satisfagan mejor las necesidades de los consumidores.

7.6.2 Incentivos individuales

Otra importante diferencia entre las empresas privadas y las públicas se encuentra en las estructuras de incentivos que tienen los trabajadores del sector público.

Restricciones de la estructura salarial

Los directivos de las empresas públicas raras veces tienen estructuras retributivas estrechamente relacionadas con los beneficios, como ocurre en las grandes empresas privadas. Probablemente es inaceptable que una empresa pública pague a su presidente, por ejemplo, un sueldo cinco veces superior al del presidente del país. La importancia de esta restricción ha suscitado algunos debates. Puede influir en la calidad de las personas que la empresa pública consigue contratar y en el rendimiento de los directivos. Sin embargo, algunos sostienen que éstos cumplen lo mejor posible

²⁷A. O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970. El libro contrasta la solución que propone el economista para los malos resultados —la “salida”, es decir, irse con la música a otra parte— con el énfasis del politólogo en la “voz”, es decir, trabajar dentro de la organización para mejorarla.

²⁸Véase B. Nalebuff y J. Stiglitz, “Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition”, *Bell Journal*, 14, 1983, págs. 21-43.

con sus obligaciones y que la retribución económica es sólo uno de los muchos elementos que motivan a los individuos; otros afirman que, en todo caso, existen pocas pruebas de que los directivos sean los que marquen la diferencia.²⁹

La estabilidad en el empleo

La segunda diferencia importante es la facilidad con la que pueda despedirse a los empleados. Es muy difícil ser despedido de un empleo público. De hecho, esta seguridad es citada a menudo por los empleados potenciales como uno de los rasgos más atractivos del sector público. Antes de que existieran los sistemas actuales de oposición a la función pública, los empleados eran nombrados según la voluntad de los gobernantes; una parte de las prebendas de que gozaba el que había ganado las elecciones era el derecho a repartir cargos públicos entre sus partidarios. Hoy, en España, los únicos nombramientos políticos suelen ser los de director general para arriba. Aunque el propósito de la legislación sobre la función pública es establecer un sistema administrativo profesional, inmune a las presiones políticas, la imposibilidad de ser despedido por razones políticas también entraña la imposibilidad de ser despedido por incompetencia.

La dificultad de aumentar las retribuciones según el buen rendimiento, unida a la ausencia de castigos por el bajo rendimiento, explican en gran medida la conducta burocrática. Al mismo tiempo, el Estado puede atraer a personas que valoren mucho la seguridad y que no vean como un gran inconveniente la ausencia de elevadas retribuciones, ya que probablemente en el sector privado tampoco percibirían un sueldo alto. En el caso de estas personas, la modificación de la estructura de retribución podría no conseguir que cambiara sensiblemente su conducta.³⁰

²⁹En un estudio que suele citarse frecuentemente, Lieberman y O'Connor muestran que los cambios introducidos en la dirección de las empresas tienen una escasa influencia en sus resultados. Véase S. Lieberman y S. F. O'Connor, "Leadership and Organizational Performance: A Study of Large Corporations", *American Sociological Review*, 37, 1972, págs. 117-130. Véase también G. Salanick y J. Pfeffer, "Constraints on Administrator Discretion: The Limited Influence of Mayors on City Budgets", *Urban Affairs Quarterly*, 12, 1977, págs. 475-498.

³⁰Esta afirmación exagera algo la inexistencia de retribuciones en la estructura burocrática, ya que los funcionarios pueden ser ascendidos. Pero las posibilidades de ascenso disminuyen en los periodos en los que se limita el crecimiento del Estado. Aunque esto puede ocurrir también en la empresa privada, los individuos que ven mermadas sus posibilidades de ascenso se van a otra: la seguridad de empleo y el sueldo relativamente alto de que se goza en la función pública hacen que resulte relativamente poco atractivo el irse a la empresa privada. En esas circunstancias, los problemas de incentivos pueden ser especialmente graves.

7.7 La burocracia

Las distintas ramas de la función pública han adquirido con los años reputaciones muy diferentes. Mientras que algunas tienen una imagen pública positiva, es general la idea de que la burocracia estatal es ineficiente, carece de espíritu innovador, es inflexible, sigue ciegamente las rutinas y genera un papeleo interminable.

En este apartado analizamos las diferencias entre las burocracias y otros tipos de organizaciones y vemos cómo podemos explicar ciertos aspectos de la conducta burocrática.

7.7.1 Diferencias entre las actividades administrativas y otras actividades productivas

Antes hemos citado varios estudios en los que se comparan las empresas públicas y las privadas que realizan actividades similares, como la recogida de basuras. Sin embargo, es importante recordar que una gran parte de las actividades del Estado es muy diferente de estos tipos de actividades productivas. La mayoría son administrativas. Tal vez muchos de los problemas que achacamos a las burocracias no se deban tanto a que se encuentran en el sector público como al tipo de tareas que realizan los funcionarios.³¹ En el modelo habitual de actividad productiva que formula el economista, hay una idea muy clara de lo que debe hacer el trabajador; pueden observarse los factores y los productos y existe una relación claramente definida entre ambos.³² Ninguna de estas condiciones se cumple en la mayoría de las actividades que se realizan en el sector público. Por otro lado, la diferencia entre las actividades administrativas y las convencionales también explica el reducido uso de incentivos salariales. Es posible que no puedan crearse estructuras de incentivos eficaces donde es difícil medir el rendimiento.

Dificultades de medir el rendimiento

En el sector privado hay algunas dificultades para medir el rendimiento de las empresas. El directivo puede afirmar que aunque los beneficios actuales sean bajos, la empresa ha tomado decisiones destinadas a maximizar su rentabilidad a largo plazo. No obstante, el criterio —la rentabilidad— es claro. Sin embargo, en el caso de los organismos públicos, es más difícil saber si se ha realizado una buena gestión.

³¹Estas diferencias han sido subrayadas por J. Hannaway, "Supply Creates Demands", *Journal of Policy Analysis and Management*, 7, 1987, págs. 118-134.

³²Existe una extensa bibliografía sobre los problemas especiales que surgen cuando no pueden observarse los factores pero sí los productos. Véase, por ejemplo, J. E. Stiglitz, "Incentives, Risk, and Information: Notes towards a Theory of Hierarchy", *Bell Journal of Economics and Management Science*, otoño, 1975, págs. 552-579.

¿Han mejorado las calificaciones de los estudiantes como consecuencia de la mayor abundancia de becas? ¿Cómo se mide esto? ¿Qué tests son válidos? ¿Cómo podemos distinguir la contribución de un determinado programa público de todos los demás cambios que tienen lugar simultáneamente? En los últimos años, estos problemas han suscitado un gran interés y han llevado a intentar elaborar procedimientos sistemáticos de evaluación de los programas públicos.

Dado que los resultados no pueden evaluarse con precisión, es más probable que se juzguen en función de los procedimientos y los procesos: ¿Cómo cumple el funcionario con su cometido? ¿Resuelve con éxito las tareas administrativas?

Multiplicidad de objetivos

La dificultad que entraña la evaluación del éxito de un funcionario público se ve exacerbada por la multiplicidad de objetivos que tienen la mayoría de los programas públicos. Mientras que en la empresa privada la maximización del beneficio es el objetivo claro, los organismos públicos han de tener en cuenta toda una variedad de consideraciones distributivas. Las leyes que crean un programa a menudo enumeran una serie de objetivos sin especificar cuáles son las propiedades. La gente en general y los funcionarios en particular pueden tener opiniones distintas sobre cuál debe ser el orden de prioridades. Para unos puede ser más importante asegurarse de que todo el que tenga derecho a un programa público pueda acceder a él que asegurarse de que se niega el acceso a todo el que no lo tenga. Los que critican los programas públicos tienden a centrar la atención únicamente en este último aspecto; sin embargo, el intento (con unos recursos administrativos dados) de reducir un tipo de error aumenta el número de errores del tipo contrario.

Tecnología ambigua

La tercera característica por la que muchos programas públicos no pueden utilizar los incentivos convencionales es que la relación que existe entre los esfuerzos del administrador del programa y el éxito de éste es tenue, especialmente en el caso de los programas más recientes. Los objetivos de muchos de los programas aprobados en aplicación de las campañas del presidente Johnson para conseguir una “Gran Sociedad” eran claros: reducir, cuando no erradicar, la pobreza en Estados Unidos. Sin embargo, la “tecnología” —la forma en que iba a hacerse— no estaba clara (y sigue casi sin estarlo). El hecho de que en las burocracias no exista una clara relación entre los factores y los productos fue señalado por C. N. Parkinson:

Se observa con frecuencia que el trabajo se alarga para llenar el tiempo de que se dispone para realizarlo [...]. Admitiendo, pues, que el trabajo (y especialmente el trabajo administrativo) es elástico en cuanto al tiempo necesario para realizarlo,

resulta manifiesto que puede haber una relación escasa o nula entre el trabajo que ha de realizarse y el número de personas que puede asignársele [...]. Los políticos y los contribuyentes suponen, con algunas dudas de vez en cuando, que un aumento del número de funcionarios se debe necesariamente a la existencia de un creciente volumen de trabajo. Los cínicos, cuando han puesto en cuestión esta creencia, han imaginado que con la multiplicación del número de funcionarios, o algunos han debido permanecer ociosos o todos han trabajado menos horas. Pero ésta es una cuestión que no puede resolverse mediante la fe o la duda. El hecho es que el número de funcionarios y la cantidad de trabajo que debe realizarse no están en absoluto relacionados entre sí [...].³³

Parkinson formulaba a continuación la ley de Parkinson, que describe la ley de crecimiento de las organizaciones públicas. Se basaba en dos hipótesis: “Un funcionario desea multiplicar sus subordinados, no sus rivales, y los funcionarios se crean trabajo mutuamente”.

7.7.2 ¿Qué maximizan los funcionarios?

Los economistas comienzan presuponiendo que los individuos actúan en beneficio propio. Por lo tanto, para comprender la conducta de las burocracias, debemos preguntarnos qué redunda en beneficio de los funcionarios. En el apartado anterior afirmamos que, por toda una variedad de razones, los funcionarios no tienen incentivos que relacionen estrechamente su retribución con su rendimiento. La pregunta es, pues, la siguiente: ¿Qué tratan de maximizar los funcionarios? W. A. Niskanen, miembro del consejo de asesores económicos de la administración Reagan y antiguo vicepresidente de la Ford Motor Company ha dado una respuesta. Niskanen postula que los funcionarios tratan de maximizar el tamaño de su organismo: les preocupa “su sueldo, las prerrogativas del cargo, la reputación ante la opinión pública, el poder, el padrinazgo, la edad”, y todos estos factores están relacionados con el tamaño de su organismo. Según esta teoría, el funcionario intenta fomentar las actividades de su organismo de forma muy parecida a como una empresa intenta aumentar su tamaño. *Compete* con otros funcionarios por los fondos. La competencia burocrática reemplaza a la competencia del mercado.³⁴

³³C. Northcote Parkinson, “Parkinson’s Law”, *The Economist*, noviembre, 1955, reimpresso en E. Mansfield, *Managerial Economics and Operations Research*, Nueva York, W. W. Norton, cuarta edición, 1980.

³⁴W. A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971, pág. 38. Debe hacerse hincapié en que el funcionario no considera que busque su propio interés. El almirante de la marina que pide más portaaviones cree que lo que está haciendo redunda en interés de la nación, pero también lo cree el general del ejército del aire que pide más bombarderos y el general del ejército de tierra que pide más misiles terrestres. Estos individuos llegan a creer en el valor

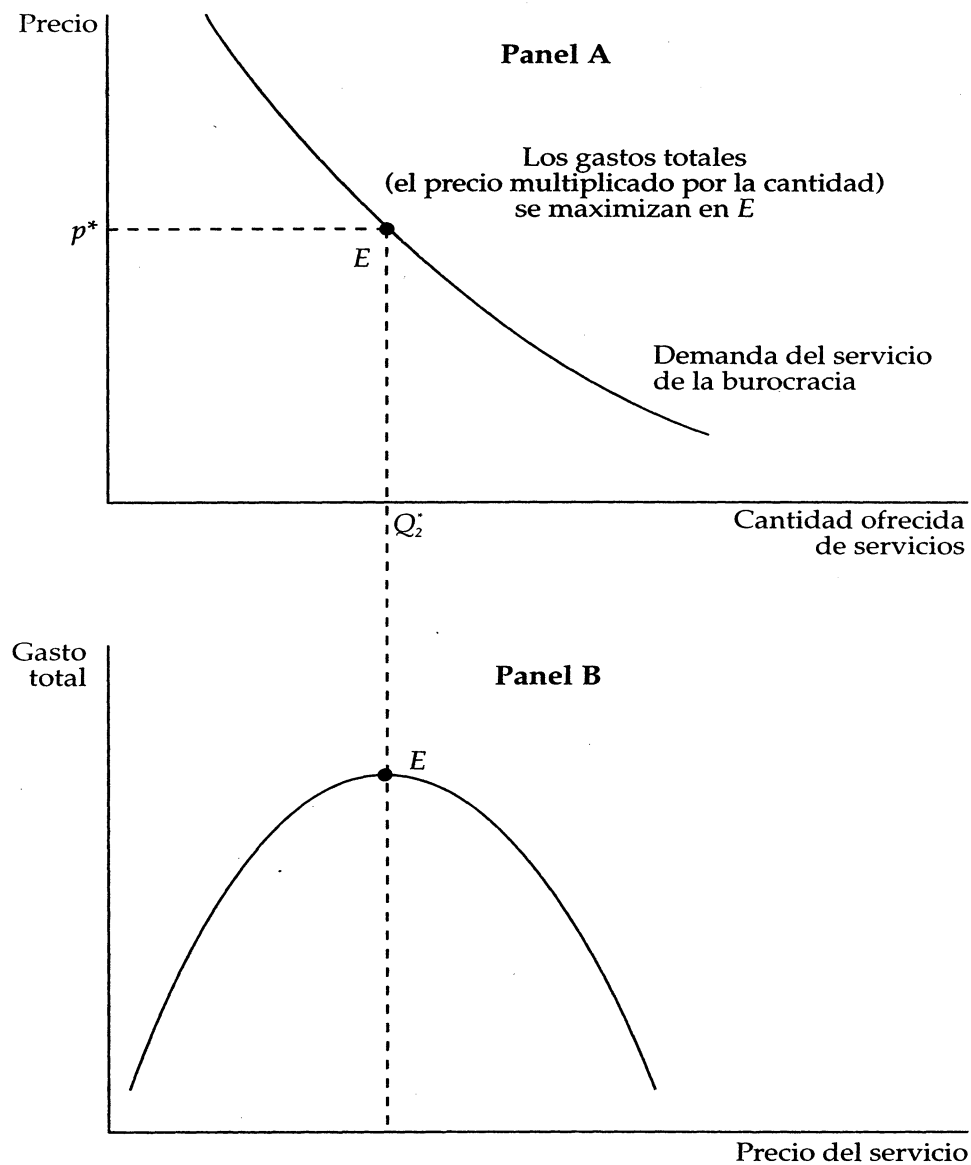


Figura 7.5. Maximización del tamaño de la burocracia. Cuando el precio del servicio es superior a p^* , aumenta el gasto total. Para maximizar los ingresos, el funcionario fija el precio del servicio administrativo en el punto de máximo gasto, E .

de las actividades a las que se dedican. Debe hacerse hincapié en que los burócratas suelen tener muchos objetivos: pueden no sólo desear tener un departamento más grande sino también gozar de una mayor discreción; también pueden desear evitar riesgos. Véase W. Niskanen, "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, diciembre, 1975, págs. 617-643, y Jane Hannaway, *Managed Managers: Signals and Signalling in Administrative Systems*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.

¿Cómo aumentan los funcionarios el tamaño del organismo al que pertenecen?

El funcionario trata de prestar los servicios deseados. En este sentido, la competencia burocrática desempeña una función saludable. Pero la clientela directa del funcionario no son los ciudadanos, que reciben los servicios, sino los parlamentarios (o los miembros del gobierno), que votan a favor o en contra de las asignaciones presupuestarias. Los funcionarios públicos tienden a sintonizar especialmente con los deseos de los parlamentarios que pertenecen a los comités y los subcomités encargados de supervisar el organismo público en el que trabajan. Por lo tanto, algunas de las supuestas ineficiencias burocráticas no son realmente ineficiencias generadas por la burocracia, sino ineficiencias legislativas (parlamentarias): la burocracia responde simplemente al deseo del Parlamento de hacer favores especiales a determinados grupos de intereses.

Cuando los intereses de los funcionarios y el interés público divergen más es cuando hay poca competencia entre las burocracias. Niskanen sostiene que en Estados Unidos la burocracia ha tendido a estar cada vez más centralizada.³⁵ Pero los intentos de “racionalizarla”, de conseguir que dos organismos públicos no desempeñen las mismas funciones, tienen el inconveniente de que reducen la competencia.

Si vemos en una burocracia un monopolista que presta un determinado servicio y postulamos que la burocracia desea maximizar el tamaño de su organismo, podemos predecir claramente lo que debe hacer el funcionario. Si la demanda del servicio ofrecido es inelástica en un determinado intervalo, cuando aumenta el precio del servicio, aumenta el gasto total, es decir, el precio multiplicado por la cantidad (véase la figura 7.5).

En la figura 7.5B hemos representado el gasto total en el servicio público como una función del precio cobrado. El gasto se maximiza en el punto *E*.³⁶

³⁵Sam Peltzman ha criticado la hipótesis de la centralización como explicación del crecimiento de la burocracia. Compara economías que tienen diferentes grados de centralización y sostiene que no existe ninguna relación entre ésta y el crecimiento de la burocracia. Hay otras variables que afectan al tamaño y al crecimiento de la burocracia y que, desgraciadamente, son difíciles de explicar. La cuestión es la siguiente: manteniéndose todo lo demás constante, ¿provoca un aumento de la centralización un mayor crecimiento de la burocracia? Véase S. Peltzman, “The Growth of Government”, *Journal of Law and Economics*, octubre, 1980, págs. 209-288. Véase también D. North, “The Growth of Government in the limited states: An Economic Historian’s Perspective”, *Journal of Public Economics*, 28, 1985, págs. 383-399.

³⁶En términos técnicos, éste es el punto en el que la elasticidad de la demanda es igual a uno. Como se recordará, la elasticidad de la demanda es la variación porcentual de la demanda con respecto a una variación porcentual del precio.

$$\text{Elasticidad de la demanda} = \frac{\% \text{ variación de la demanda}}{\% \text{ variación del precio}}$$

Al subir el precio del servicio a p^* , aumenta el gasto total de E . El funcionario maximiza sus ingresos en el punto E . Si pudiera cobrar lo que quisiera por el servicio público o si deseara maximizar los gastos realizados por el público en los servicios que presta, cobraría el precio p^* . Pero el funcionario no puede elegir arbitrariamente el precio. Éste consiste simplemente en los costes unitarios del servicio realizado. Si el funcionario desea subirlo, sólo puede hacerlo reduciendo la eficiencia. Si fuera un monopolista perfecto, le saldría a cuenta aumentar el grado de ineficiencia hasta subir el precio (los costes unitarios del servicio realizado) a p^* .

Para que el funcionario pudiera conseguir este objetivo, deberían cumplirse varias condiciones cruciales. En primer lugar, no debería haber competencia, ya que si la hubiera, algún otro funcionario podría ofrecerse para realizar los servicios a un coste menor. En segundo lugar, la tecnología debería ser ambigua, de modo que fuera difícil averiguar si el funcionario es o no ineficiente. ¿Cuántas hojas de papel debe mecanografiar en un minuto? Dado que probablemente el número varía mucho de una tarea a otra, no puede establecerse fácilmente una norma general desde fuera.

Información imperfecta y presupuestos

Por último, el funcionario suele tener una importante *ventaja informativa* frente a los legisladores. Los parlamentarios normalmente poseen una reducida información sobre lo que cuesta realizar los diversos servicios. Algunas veces, los funcionarios, cuando compiten entre sí o cuando los costes de un programa parecen excesivamente altos, tienden a subestimar los costes. Saben que una vez iniciado el programa, podrán obtener los fondos complementarios necesarios para concluirlo. En Estados Unidos, las compras militares constituyen un ejemplo claro de que suelen superarse los costes previstos inicialmente. Otras veces puede haber incentivos para exagerar los costes necesarios para realizar una tarea; de esa forma pueden utilizarse los recursos adicionales para otro fin.

De hecho, una de las grandes preocupaciones del funcionario es que se crea que su trabajo puede hacerse con un coste menor. El funcionario que no gasta todo su presupuesto corre el peligro de verlo reducido al año siguiente, lo cual da lugar a los problemas de tener que agotar el presupuesto aprobado por el Parlamento antes de que finalice el año fiscal.

El funcionario no sólo puede enmascarar los beneficios y los costes de sus actividades; también puede emprender acciones que *influyan* en ellos. En concreto,

Por lo tanto, si una subida del precio en un 1% provoca una reducción de la demanda superior a ese porcentaje, disminuye el ingreso total (el precio multiplicado por la cantidad). La demanda es inelástica si la cantidad demandada no es muy sensible al precio. En la figura 7.5, la curva de demanda es inelástica en el intervalo del precio $O - p^*$, y elástica en los precios superiores a p^* .

normalmente los organismos oficiales reciben un presupuesto general, que es el principal instrumento que se utiliza para controlarlos. Sin embargo, gozan de una cierta discreción dentro de ese presupuesto. En particular, el funcionario puede valerse de esta discreción para perseguir sus propios objetivos (cualesquiera que sean éstos) y no los fijados por los legisladores. Los organismos públicos recurren a veces a la amenaza del recorte de una parte de los gastos para aumentar sus presupuestos. Así, cuando en Estados Unidos, el National Park Service (Servicio de Parques Nacionales) vio recortada su asignación presupuestaria, eliminó el gasto de la iluminación de la Estatua de la Libertad con la esperanza de que las protestas subsiguientes de la opinión pública ayudaran a que se reestableciera su presupuesto.

Por último, los funcionarios pueden influir en la magnitud de su presupuesto presentando un número reducido de posibilidades. Por ejemplo, el ejército puede afirmar que sólo hay dos tipos de sistemas defensivos viables, uno muy ineficaz pero que cuesta muy poco y otro que cuesta mucho (aunque pueda muy bien haber otros, se alega que son “inferiores” en uno u otro aspecto). Negándose a presentar detalles de las otras opciones, obligan a votar entre dos extremos, con la esperanza de conseguir así la aprobación de un elevado nivel de gasto. Controlando de esta forma el contenido de la votación pueden tratar de aumentar la magnitud del presupuesto.³⁷

7.7.3 Procedimientos burocráticos y aversión al riesgo

El deseo del funcionario de aumentar el presupuesto parece explicar numerosos aspectos de la conducta burocrática. Otros pueden atribuirse mejor a otro de los importantes incentivos de los funcionarios. Aunque su sueldo puede no estar relacionado estrecha y directamente con su rendimiento, a largo plazo su ascenso depende, al menos en parte, de éste.

Un funcionario puede exonerarse de la responsabilidad de sus errores siguiendo determinados procedimientos burocráticos que garantizan que todas sus acciones son revisadas por otros. Aunque este proceso de toma de decisiones en equipo también reduce las posibilidades de que el funcionario pueda atribuirse los éxitos, parece que en general le sale a cuenta. Decimos que es *reactio a tomar riesgos*. Esta característica es la que explica, en parte, uno de los aspectos fundamentales de las burocracias: todo debe pasar por los cauces adecuados (papeleo).

Hay otros factores que refuerzan estos procedimientos burocráticos. En primer lugar, muchos de los costes en que se incurre realizando actividades que carecen de riesgos no recaen sobre los propios funcionarios sino sobre la sociedad en su conjunto, a través de los impuestos necesarios para pagar al personal adicional.

³⁷Véase R. Filimon, T. Romer y H. Rosenthal, “Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending”, *Journal of Public Economics*, febrero, 1982, págs. 51-70.

También suponen costes los retrasos y el papeleo en que incurre en sus relaciones con la burocracia (de hecho, hay quienes sostienen que, en realidad, los funcionarios disfrutan con el papeleo).³⁸

En segundo lugar, la existencia general de unas rutinas establecidas que deben seguirse y que consisten en que todas las propuestas deben ser aprobadas por varias personas distintas no se debe únicamente a que los funcionarios buscan su propio interés. Es una consecuencia natural de la relación *fiduciaria* entre los funcionarios del Estado y los fondos que reparten. Es decir, los funcionarios no gastan su propio dinero, sino recursos públicos.

Generalmente se acepta que una persona debe tener menos poder discrecional cuando gasta el dinero de otros que cuando gasta el suyo. De nuevo, esto significa la necesidad de seguir ciertas rutinas que garantizan que los fondos no se gastan de acuerdo con los caprichos de una persona. También sirve para reducir las posibilidades de corrupción, ya que al ser muchas las personas que deben dar su aprobación, normalmente ninguna tiene poder para adjudicar un contrato por un precio superior al de mercado y recibir así una comisión.

Dos ejemplos de rutinas son la utilización del análisis de coste-beneficio y el estudio de los efectos sobre el medio ambiente. Es claro el propósito de esos procedimientos.

Por otra parte, como raras veces es posible disponer de los datos necesarios para poder realizar una evaluación profunda, los estudios se convierten frecuentemente en ejercicios formales cuyos resultados son predecibles. A veces sirven de base a los enemigos del proyecto para retrasarlo, con la esperanza de incrementar tanto los costes que éste ya no sea económicamente viable. Estas prácticas dilatorias tienen un coste social.

7.7.4 Reforma de la burocracia

Aunque determinadas reformas podrían mejorar los incentivos de los funcionarios, también podrían tener más inconvenientes que ventajas. Consideremos la imposibilidad de despedir a los funcionarios públicos que existe en la mayoría de los países. Su objetivo inicial era eliminar el sistema de prebendas, en el que el vencedor en las elecciones tenía derecho a nombrar a los responsables de la administración de los programas públicos. La seguridad en el empleo, unida a la rigidez de la escala retributiva, significa que los funcionarios tienen relativamente pocos premios si trabajan bien y reciben relativamente pocas sanciones si trabajan mal, siempre que su rendimiento no sea inferior a un mínimo. Aunque la eliminación de la seguridad

³⁸Existen otras teorías de carácter más psicológico o sociológico que explican por qué los funcionarios actúan burocráticamente.

en el empleo podría ser beneficiosa desde el punto de vista de los incentivos, pocos defienden esta medida para resolver el problema, ya que sería casi inevitable que se politizara el proceso administrativo.

En algunos casos, la introducción de la competencia —la creación de organismos que realizaran tareas similares— podría ser beneficiosa. Recordaremos nuestro análisis anterior en el que sugerimos que una de las principales diferencias entre las empresas públicas y las privadas era la falta de competencia. A menudo se afirma que en los monopolios del sector privado también suele haber ineficiencia, papeleo burocrático, etc. De hecho, Daves y Christensen, en su comparación de los ferrocarriles canadienses privados y públicos, llegan a la conclusión de que “las virtudes de la competencia son superiores a la tendencia a la ineficiencia que pueda generar la propiedad pública [...] que la ineficiencia observada a menudo en las empresas públicas se debe a su aislamiento de la competencia efectiva más que a la propiedad pública *per se*”.³⁹ La posibilidad de ampliar la competencia al sector público sigue suscitando continuos debates.⁴⁰

Por último, hay quienes creen que la ineficiencia que hemos señalado es una consecuencia inevitable de los sistemas constitucionales democráticos. El politólogo M. P. Fiorina, profesor de la Universidad de Harvard, ha afirmado que:

Para que una reforma estructural surta efecto debe modificar los incentivos [...] pero las reformas estructurales que modificaran significativamente los incentivos tanto de los parlamentarios como de los funcionarios de la administración tendrían escasas posibilidades de ser adoptadas [...]. Las fuerzas políticas que sustentan el equilibrio existente bloquearían toda reforma estructural capaz de destruirlo. Desgraciadamente, este equilibrio es consecuencia de unos rasgos fundamentales de nuestro sistema constitucional; sólo surtiría efecto una reforma estructural de los propios fundamentos.⁴¹

³⁹D. W. Daves y L. R. Christensen, “Relative Efficiency of Public and Private Firms”.

⁴⁰Hay quienes sostienen, por ejemplo, que la rivalidad entre las diferentes armas del ejército ha sido beneficiosa, mientras que otros afirman que la competencia ha impedido que trabajaran juntas en interés de la nación.

⁴¹M. P. Fiorina, “Flagellating the Federal Bureaucracy”, *Society*, 20, marzo/abril, 1983, págs. 66-73.

Resumen

1. Mientras que la mayoría de los gobiernos europeos ha asumido el control directo de los monopolios naturales, en Estados Unidos éstos están regulados. La eficacia con que funciona la regulación en aras del interés público es una cuestión controvertida.
2. Existen algunas pruebas de que el Estado es menos eficiente que las empresas privadas en la prestación de servicios comparables, aunque la ausencia de competencia puede ser esencial para explicar las diferencias de rendimiento.
3. Las empresas públicas se diferencian de las privadas en dos importantes aspectos:
 - a) Mientras que las empresas privadas maximizan los beneficios, las empresas públicas pueden perseguir otros objetivos. Sin embargo, el Estado puede utilizar una política de impuestos y subvenciones para influir en el empleo, en los salarios, en la localización de las empresas y otras políticas de las empresas privadas, exactamente igual que si las controlara directamente.
 - b) Las empresas públicas tienen incentivos diferentes. Algunas de las diferencias se deben a que no existen ni competencia ni la posibilidad de quiebra. La reducida utilización de incentivos salariales y el mayor grado de seguridad en el empleo quizás expliquen en parte las diferencias de conducta de los individuos.
4. La burocracia (y los funcionarios) desempeña un importante papel no sólo en el grado de eficiencia con que se suministran los bienes públicos, sino también en el tipo de bienes que se suministran y de personas a las que se suministran.
5. Los funcionarios tienen escasos incentivos económicos para trabajar a pleno rendimiento, debido en parte a los problemas que entraña la medición de éste, a las tecnologías inciertas que se utilizan para suministrar bienes públicos y a la multiplicidad de objetivos. La conducta burocrática puede atribuirse en parte al deseo de los funcionarios de aumentar el tamaño de la burocracia. El papeleo burocrático y la utilización de rutinas se deben en parte a la aversión de los funcionarios al riesgo.

Conceptos clave

Burocracia
 Industria nacionalizada
 Privatización
 Empresa pública
 Control indirecto
 Monopolio natural

Regulación
 Costes enterrados
 Aversión al riesgo
 Subvenciones cruzadas
 Vales
 Fiduciario

Preguntas y problemas

1. En los últimos años se ha discutido frecuentemente la privatización de las empresas públicas. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos ha propuesto la venta de Conrail, una empresa de ferrocarriles, y el británico ha vendido en parte sus servicios telefónicos. Esboce en ambos casos los principales argumentos en favor y en contra de la privatización. ¿Tiene una opinión diferente en cada caso? ¿Por qué?
2. Durante la administración Reagan, el Departamento de Interior aumentó extraordinariamente el número de permisos para extraer petróleo y gas en zonas marítimas, lo que redujo significativamente los precios que percibía el Estado por la concesión de estos permisos. (Se trataba de permisos de arrendamiento que se subastaban, pero en más de dos tercios de los casos había un único licitador.) Analice las consecuencias de esta política sobre la eficiencia y la distribución.
3. El servicio postal sostiene que una de las principales razones por las que no puede suministrar unos servicios tan baratos como los de las empresas privadas es que se le exige que reparta correo en las áreas rurales, pero no puede cobrar por ello más que en las urbanas (las áreas urbanas están subvencionando de hecho a las rurales). Las empresas privadas operan, en cambio, solamente en los mercados de bajos costes. Analice las consecuencias que este tipo de subvención cruzada tienen sobre la eficiencia y la equidad.

Algunos han afirmado que si fuera deseable, desde el punto de vista nacional, subvencionar las oficinas de correos rurales, las subvenciones deberían pagarse con cargo a los ingresos fiscales generales y no a costa de los demás usuarios del servicio postal. Analice las ventajas y los problemas de este sistema de subvenciones.
4. Existen numerosas empresas privadas de seguridad; en muchos edificios grandes son éstas las encargadas de la vigilancia. Sin embargo, pocos ayuntamientos contratan los servicios policiales a empresas privadas. ¿A qué cree usted que se debe? ¿Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes de contratarlos? Sin embargo, últimamente, algunas comunidades han contratado la gestión de sus cárceles a empresas privadas. ¿Qué ventajas o qué problemas prevé usted que tendrá esta medida?
5. El ejército compra la mayor parte de su equipo a contratistas privados, pero no contrata a empresas privadas para tripular sus buques o pilotar sus aviones. ¿Qué diferencia hay entre los dos tipos de servicios que puedan explicar esta conducta?
6. En Estados Unidos se ha propuesto repetidamente la introducción de sistemas de bonos en la educación. Según este sistema, el Estado entrega un bono que

puede utilizarse para comprar educación tanto a un proveedor público como a uno privado. De hecho, el proyecto de Ley GI disponía la entrega de bonos de este tipo a los ex combatientes de la guerra de Corea y de la Segunda Guerra Mundial. Las propuestas más recientes pretenden entregar bonos a los niños desfavorecidos. ¿Cuáles son a su juicio las ventajas y los inconvenientes de estos sistemas? ¿Hay algunas circunstancias (algunos tipos de servicios educativos) en las que parecen más atractivos?