

Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales

Emilio Albi Ibáñez y Jorge Orrubia Fernández (eds.)

Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2015 344 pp. 14 €

Leviatán encadenado

José Antonio Herce

8 septiembre, 2015

ECONOMÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Cuestiones fundamentales

Emilio Albi Ibáñez

Jorge Onrubia Fernández



 Editorial Universitaria
Ramón Areces

Como «el hombre» no es bueno (ni malo) por naturaleza, y lo sabe, la sociedad ha creado, con permiso de la historia, el Estado. Entender el Estado, como propone la primera página del texto principal de este magnífico libro, es determinante para poder elaborar una teoría de la economía de la gestión pública.

Por economía de la gestión pública debe entenderse, a su vez, tanto el fundamento económico de las operaciones realizadas por el sector público (administrativo, excluyendo a las empresas públicas) a la luz de los principios del análisis económico, como la «economía política» del sector público. Es decir, aquella que tiene en cuenta la naturaleza humana y los incentivos en que dicha naturaleza se expresa, especialmente la de los funcionarios públicos y la de los administrados en tanto que tales.

El Estado, a diferencia de las organizaciones civiles (empresas, ONG, otras asociaciones), posee atributos muy relevantes que le son propios: 1) la capacidad coercitiva (sometimiento de los administrados a unas reglas dictadas por el propio Estado), que le sirve, entre otras cosas, para extraer impuestos de la población; 2) la prestación de servicios a los administrados fuera de la lógica del mercado (por razones de servicio público, fallo de mercado, etc.); y 3) su reproducción y gobernanza sobre la base de un cuerpo profesionalizado de funcionarios y una capa dirigente legitimada en la actualidad, en los países avanzados, por elecciones democráticas. Estos atributos son esenciales al Estado y deben apoyarse unos en otros; de lo contrario, el todo no se sostendría mediante un ejercicio sensato del poder, una Administración solvente de los recursos y una trayectoria impecable por parte de los dos cuerpos que lo constituyen.

Los autores dedican trescientas páginas a argumentar sobre estas cuestiones y las que de ellas se derivan en una miríada de secciones, a cual más sustantiva, en las que abundan las referencias más relevantes a cada una de las cuestiones que suscitan y que desvelan la extraordinaria riqueza de argumentos que el análisis económico ha aportado al debate de las mismas. No sólo al debate, sino a sentar los principios de una administración de «la cosa pública» desde el punto de vista técnico y también político (en el sentido de «elección social» y economía política).

Curiosamente, es a medida que se desciende en el análisis, a medida que nos alejamos de los grandes fundamentos del Estado, cuando la economía del sector público, manteniendo las grandes diferencias existentes, más se parece a la economía de cualquier organización. Así, las secciones dedicadas a la presupuestación, la gestión de los recursos humanos, la eficiencia de las operaciones administrativas y de los programas públicos, o la evaluación del desempeño de las unidades administrativas, constituyen una buena prueba de que muchos de los métodos empleados (o que deberían emplearse) son similares a los que se utilizan en las restantes organizaciones privadas o civiles.

Los autores y sus colaboradores, procedentes todos del ámbito de la Teoría Fiscal y la Elección Pública, con amplia trayectoria investigadora, docente y publicista, no sólo elaboran las teorías pertinentes y describen exhaustivamente las técnicas de gestión pública existentes y más actuales, sino que descienden al análisis de algunas de las instituciones más arraigadas en la tradición administrativa española (aunque eso de tradición, en el siglo de la democracia digital, debería ponerse en cuestión), como es el Tribunal de Cuentas, o el propio proceso presupuestario español, tan pesado como ausente de uno de los momentos cumbre del mismo, como el debate de liquidación

de los presupuestos, más importante, si cabe, que el de su presentación. O la calamitosa gobernanza fiscal europea.

Uno de los capítulos más relevantes del libro (siéndolo todos, en puridad) es el de la «Evaluación de las Políticas Públicas», el cuarto, escrito por Daniel Santín González. Aunque se trata de un capítulo técnico que describe eficazmente las metodologías existentes, el autor hace una interesante evocación al mandato constitucional español (artículo 31.2) sobre la programación y ejecución del gasto público con criterios de «eficiencia y economía». Ni que decir tiene que si este mandato constitucional se hubiese cumplido en nuestro país, tendríamos hoy una situación considerablemente más holgada en nuestras cuentas públicas, no hubiésemos transitado tan penosamente durante la crisis y el paisaje infraestructural no estaría poblado por la enorme cantidad de infraestructuras zombis que actualmente lo invaden. Si no queremos repetir el pasado en esta materia, es preciso capacitar en todos los planos (o eliminar) a las numerosas agencias de evaluación existentes para que afronten su cometido con recursos, criterio técnico e independencia.

Dentro de las Administraciones públicas, sobre la base de la especificidad de estas organizaciones, destaca la gestión de los recursos humanos como uno de los principales retos junto al de la eficacia y eficiencia de todo el complejo público. Por su naturaleza, el Estado o las demás Administraciones públicas carecen de las características de presencia en el mercado, propiedad de los activos de la organización, designación de los cuadros directivos por parte de los accionistas, etcétera, que caracterizan, por ejemplo, a una empresa. Ello no es óbice para que existan organismos dotados de una gran estabilidad en sus cuadros directivos, en sus funciones o en ambos. Pero el hecho de que la cúpula política de las Administraciones (hasta afectar incluso a los subdirectores generales) cambie cada vez que cambia el Gobierno central o los autonómicos o locales, es determinante para el proceso integral de la gestión de los recursos humanos.

En el capítulo 5, a cargo de uno de los directores del mismo, Jorge Onrubia, se abordan una vez más los aspectos técnicos de este proceso. En la base de los sólidos argumentos y teorías sobre la retribución de los empleados públicos o el manejo de las carreras profesionales, no hay nada que distinga a los trabajadores del sector público de los del sector privado. El capítulo contiene, además, una utilísima descripción de las bases administrativas y jurídicas de la contratación de trabajadores públicos y un análisis comparado de su dimensión. Pero es justamente la naturaleza de la organización para la que los empleados públicos trabajan lo que hace que surjan los cuerpos funcionariales, tan distintos de la fuerza laboral de cualquier otra organización que no sea una Administración pública. En el mejor de los casos, los cuerpos funcionariales surgen para dar estabilidad y continuidad a la complejísima administración de los ciudadanos y sus derechos y obligaciones, aislando en la medida de lo posible –y lo deseable– los cuerpos técnicos y auxiliares de las cúpulas políticas de la Administración, o, en el peor de los casos, para perpetuar un modelo burocrático en el que se definen intereses internos más o menos vinculados a los del servicio que se presta a los administrados.

Al igual que con las anteriores materias, el volumen de los profesores Albi y Onrubia cubre así, con gran rigor académico, claridad expositiva y oportunidad temática, muchas otras «cuestiones fundamentales» de la economía de la gestión pública, como son, aparte de la definición general de la disciplina (capítulo 1), la gestión y organización, objeto del capítulo 2, en el que se describe con

mucha precisión por qué el sector público incluye organizaciones muy diferentes a las demás, aunque, como comentaba anteriormente, siempre se esfumen muchas de estas diferencias en el fondo de los detalles técnicos. O la presupuestación y control a los que está dedicado el capítulo 3, en el que se aborda la técnica presupuestaria y la práctica española en la materia, con relevantes secciones sobre los últimos desarrollos forzados por la crisis y las adaptaciones comunitarias (Ley de Estabilidad y enmienda constitucional, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal). O las nuevas técnicas de gestión pública, cuyo tratamiento se aborda en el capítulo 6, en el que introducen los desarrollos en parte aplicados en los países más avanzados para «simular» el mercado en las operaciones de producción y distribución de bienes públicos en el seno de las Administraciones públicas y ese otro amplio espacio poblado por las empresas públicas que sí están presentes en el mercado.

El capítulo 7, con el que se cierra el libro, merece, por su parte, comentario aparte. Ocupa la tercera parte del volumen y está escrito por uno de los editores, el profesor Jorge Onrubia, y otros tres colaboradores. Es en sí mismo un manual sobre las Colaboraciones Público Privadas (CPP) en general y en tres ámbitos decisivos: la educación, la sanidad y las infraestructuras (no sanitarias ni educativas). Cada uno de estos ámbitos requiere respuestas específicas en la configuración de una CPP, desde el diseño del servicio y las infraestructuras asociadas hasta la operación, pasando por la construcción y la financiación. Pero, en esencia, los principios generales son los mismos. Esta es una cuestión crucial en la que no es bueno cometer errores, que, sin embargo, se cometen.

Hay que decir que sin una CPP ni la estructura de financiación correspondiente sería muy difícil acometer la realización de los grandes proyectos de infraestructuras de transportes, energéticas, sanitarias o de vivienda social. Los recursos necesarios son de tal volumen y la operación de tal complejidad que la arquitectura financiera y de gestión operativa no se realizan satisfactoriamente desde la gestión puramente administrativa, «todo pública». Este era el estándar hace muchas décadas. Hoy, el grueso de recursos públicos están asignados al Estado del bienestar y el margen para estos otros proyectos, especialmente los que implican mucho capital, es muy reducido, al tiempo que la proyección económica de los países y regiones exige no descuidar este tipo de dotaciones, algunas de las cuales, por otra parte, canalizan los servicios del Estado del bienestar.

Sucede que muchas CPP que se han formulado en el pasado reciente, desde luego en España, bien han estado mal concebidas, bien, respecto a ellas, no se han guardado las más elementales cautelas. Una CPP, en su apartado financiero, libera al dueño del proyecto (la Administración pública) de la disposición de ingentes recursos en un período concentrado de tiempo (construcción), ya que un tercero se hace cargo de la financiación, que recupera mediante pagos anuales en los que se incluye también la prestación externalizada de los servicios correspondientes. Pero de nada sirve este respiro si en la mesa de un concejal, de un consejero o de un ministro se acumulan pagos anuales cuya suma es muy superior a los recursos que habrían de signarse en caso de hacerse cargo del proyecto en exclusiva la Administración correspondiente por exceso de CPP y que acaban solapándose en los compromisos anuales. Esto pasa.

En su apartado operativo, una CPP requiere que se cumplan unos estándares de servicio por parte del gestor de la infraestructura, que suele ser privado. Ello es muy conveniente para el dueño público del proyecto, ya que puede exigir al concesionario lo que, probablemente, no podría exigir a un gestor

público de los servicios. Entre otras cosas, prescindir de dicho concesionario en caso de insatisfacción de los usuarios y cambiarlo por otro, respetando, naturalmente, los procedimientos establecidos. Pero, a menudo, se dan casos de «captura» del «concesionario» (la Administración pública) por parte del concesionario.

Una CPP casi nunca consiste, contra lo que se cree a menudo, en una privatización, aunque caben muchas modalidades, como explican los autores. Por ello es muy importante la pedagogía respecto a las CPP. Debe quedar claro que el dueño del proyecto es siempre una Administración pública ante la que responden los restantes socios de la CPP mediante el cumplimiento de estándares financieros, de construcción y de operación, en su caso, en beneficio de los usuarios de la infraestructura o servicio de que se trate, sean estos un centro educativo concertado, un hospital concesionado, una estación depuradora de aguas, etc. Las CPP tienen ventajas obvias, pero el modelo quiebra cuando intervienen factores ajenos a una estricta definición de la necesidad de las mismas y/o su «objeto social». Una CPP cuyo objeto no sea la provisión de un bien público o un servicio esencial para la sociedad carece de sentido.

En definitiva, Albi y Onrubia han elaborado un valioso volumen que cubre multitud de cuestiones fundamentales de la gestión pública analizada desde la óptica económica, y lo han hecho con rigor, variedad temática y criterio expositivo. Es un texto universitario, si nos atenemos a la editorial que lo ha publicado, pero convendrá también a un público profesional amplio, ya que las Administraciones públicas seguirán siendo un empleador de primera magnitud y establecerán alianzas con una frecuencia cada vez mayor con las restantes organizaciones mediante fórmulas cada vez más desarrolladas, como la CPP, para la producción y prestación de los bienes y servicios públicos.

Los principios y técnicas que se describen y analizan en el libro permiten ver claramente que, si el Estado y las demás Administraciones públicas se atuviesen escrupulosamente a los mismos, Leviatán no andaría por ahí haciendo de las suyas y provocando una insatisfacción profunda, la desafección o la revuelta fiscal de los ciudadanos, sino que quedaría limitado por la racionalidad, dirigiendo su poderosa energía hacia el servicio del interés común.

José A. Herce es profesor de Economía en la Universidad Complutense.