

JOSÉ CAAMAÑO ALEGRE _Universidade de Santiago de Compostela _[185-197]

A aplicación da teoría da axencia á xestión pública



JAN-ERIK LANE

Public Administration And Public Management: The Principal-Agent Perspective
Routledge, Londres e Nova York, 2005.

Desde hai xa unhas cantas décadas, as outrora calmas e estables augas desa disciplina académica que os anglosaxóns chaman “Public Administration” vense alteradas pola continua irrupción e conseguinte “proliferación de conceptos, marcos e teorías” (Lane, 1995: vii). O vello paradigma da administración pública progresiva, no que unha burocracia profesional e apegada á legalidade serve ao interese público definido polos políticos, viuse abertamente desafiado, entre outras, polas aproximacións económicas da elección pública e o neoinstitucionalismo (Hood, 1994). Agora ben, desde a Ciencia Política e da Administración non todos responden “defensivamente” ao desafío, senón que hai quen –como o propio Lane– saúda as aproximacións económicas como a máis poderosa fonte de renovación da súa disciplina (Dunleavy, 1991; Moe, 1984; Horn, 1995; Lane, 1987 e 1993).

Nesta actitude inscríbese a obra que recensionamos, que pretende “alcanzar unha comprensión da Administración, na súa clásica dupla perspectiva de Administración pública (legalidade) e xestión pública (eficiencia), a partir da teoría de xogos e a nova economía da información, abranguendo entre outros o enfoque principal-axente” (xi). E é que, a xuízo do autor, as tradicionais aproximacións á administración e xestión públicas ven limitada a súa utilidade pola presenza dalgunhas cuestións non resoltas relacionadas coa estratexia, de onde a necesidade de integrar tales aproximacións “nun marco xeral para a análise da estratexia nos *outputs* da Administración [o marco principal-axente]” (38-39). As relacións entre a Administración (“principal”) e os seus provedores de servizos ou produtores de bens (“axentes”) modélanse así como un xogo de estratexia entre as partes dun contrato, nos seguintes termos:

- (1) $O = f(e, E)$, o *output* (O) é función do esforzo (e) do axente e do contorno aleatorio (E).
- (2) $w = f(O)$, a remuneración (w) que se lle dá ao axente depende do *output*.
- (3) $P = O - w$, o beneficio do principal (P) é o valor do *output* menos a paga do axente.
- (4) $U = w - e$, a utilidade (U) do axente obtense da remuneración menos o seu esforzo.

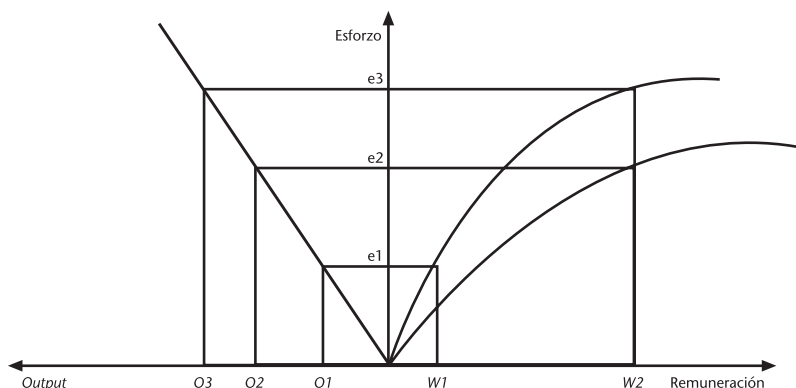
Como se adiviña nas dúas últimas expresións, o principal quere maximizar o seu beneficio (para o nivel de *output* proposto como obxectivo) a base de minimizar o salario do axente, mentres que este buscará maximizar a súa utilidade. O conxunto de posibles contratos entre ambos suponse tipicamente limitado por unha serie de restricións como son a non-observabilidade do esforzo do axente, a verificabilidade xudicial dos contratos, a restrición de participación do axente, a restrición de compatibilidade de incentivos para o axente e a consideración de principais e axentes como respectivamente neutrais e remisos ao risco. Baixo tales relacións e supostos, poden identificarse catro resultados extremos do xogo, que acoutan o abano de posibilidades de contratación entre o principal e o axente:

- Explotación: o principal establece a remuneración no prezo de reserva do axente, que é o que este podería obter noutro emprego.
- Saqueo: o axente toma todo o beneficio do principal en forma de remuneración propia.
- Risco moral: o contrato *ex ante* entre o principal e o axente desvíase considerablemente do contrato *ex post*, na medida en que o axente non respecta os termos do contrato, senón que se escapule.
- Selección adversa: o principal é incapaz de identificar a natureza do axente, é dicir, de saber se o axente é unha persoa de esforzo baixo ou alto.

Mediante a seguinte figura, pode verse a emerxencia destes tres últimos resultados nos xogos entre a Administración (principal) e os seus *bureaux* ou as súas empresas públicas (axentes). Nada mellor que reproducir aquí a explicación do propio Lane. "O principal quere saber se o axente co que está establecendo un contrato incluírá o esforzo $e1$ ou o esforzo $e2$. Se o principal pode identificar o tipo ou a natureza do axente e redactar un contrato completo, daquela ofrece ($W1, e1$) ou ($W2, e3$). Porén, se hai información asimétrica, entón o axente pode *escapularse*, ou sexa, prometer (*ex ante*) o esforzo $e3$ pero realizar (*ex post*) só o $e2$. O risco para o principal é acabar no contrato *ex post* ($W2, e2$), onde todas as ganancias son consumidas na remuneración do axente (*saqueo*).

Do que se trata na gobernación do sector público é de seleccionar os axentes apropiados, separando os axentes de esforzo baixo e alto e de evitar o perigo de que estes se escapulan. Por unha banda, se o principal actúa con información asimétrica, daquela non coñece o tipo do axente, se é de esforzo alto ou baixo ou se tentara escapularse; pola outra, se a Administración enfronta dous axentes, un de esforzo baixo, $A1$ e outro de esforzo alto, $A2$, entón pode non ser capaz de distinguilos, xa que os axentes poden finxir. Finalmente, se a Administración só ten unha probabilidade 50/50 de escoller o axente apropiado, como pode ofrecer un contrato como ($W2, e3$)? O principal P buscaría mecanismos contractuais que reduzan o risco de elisión e as consecuencias do finximento" (40-41).

Figura 1. A interacción principal-axente: o cadro xeral (tomado da p. 41)



Servíndose do enciclopédico coñecemento que garda dos discursos intelectuais relativos ao sector público (administración pública, xestión pública, políticas públicas, facenda pública, elección pública, ...), o autor consegue achegar os elementos necesarios para *darlle corpo* ao modelo principal-axente na súa aplicación ao sector público. Primeiro senta as bases para unha caracterización da administración como "principal público" e da burocracia, as empresas públicas e as axencias reguladoras como "axentes públicos" (34-38 e 51-54). A continuación, e asumindo que o modelo só será relevante se os conceptos de "acción oculta" e "coñecemento oculto" apuntan con precisión dificultades cruciais na gobernación pública, Lane ofrece todo un elenco de formas en que poden materializarse ambos os conceptos no sector público.

Fenómenos como a arbitrariedade, a corrupción, a opacidade e a distorsión informativas, o comportamento incremental, a colusión ou o clientelismo e corporativismo, entre outros, pasan así a ser representados como “problemas de axencia” (58-61).

De igual modo, as principais opcións organizativas do sector público son representadas como contratos a longo prazo (burocracia weberiana) ou a curto prazo (subcontratación ou consorcios público-privados), e o orzamento público como un contrato renegociado ano tras ano entre o ministro que formula a política (*M*) e a axencia encargada de executala (*A*) (61-76). No orzamento tradicional, que é un puro *orzamento de custos*, todo o risco é asumido polo principal, pois *M* ofrece un contrato que cobre o custo de *A*, calquera que for o nivel de prestación que esta atinxa. No orzamento-adquisición, en cambio, que é un puro *orzamento de prezos*, principal e axente comparten o risco, pois *M* ofrece un contrato que reporta a *A* o prezo correspondente a un determinado *output*. Con todo, ningún de ambos os orzamentos resolve o que a xuízo de Lane constitúe o principal problema de todo orzamento: a incerteza da contratación, posto que sempre existe o risco de que o contrato *ex ante* (contrato de expectativas) difira moito do contrato *ex post* (resultante da execución dos termos do acordo durante o vindeiro exercicio). Nun proceso orzamentario normal ou tradicional, o *output* entregado *ex post* tende a ser inferior ao contratado *ex ante* debido ao risco moral; baixo un proceso orzamentario baseado no concurso ou poxa entre axentes (nova xestión pública), é o risco de selección adversa, pola contra, o que acaba abocando a un resultado por debaixo do óptimo.

A partir deste punto, a mirada do autor ábrese para “revisitar” desde a economía todo o espectro de tópicos da administración e a xestión públicas, abranguendo, incluso, algúns que caen de cheo no campo da ciencia política. Así, no capítulo 3 examínanse as razóns económicas da existencia do Estado, reducidas en última instancia á cobertura de determinadas necesidades (bens públicos e preferentes) e á minimización dos custos de transacción (bens “granulados”). A estas dúas razóns, que teñen a seu entender un núcleo común na concepción do Estado como supergarda dos contratos, decisións e compromisos, aínda habería que engadir outra que vai para alén do modelo *homo oeconomicus*, como é a de promover a xustiza entre os cidadáns. Conclúe, así mesmo, que sendo o contrato social en virtude do que se lle asignan ao Estado tales funcións unha relación de axencia entre a poboación (principal) e o Estado (axente), ao fin e ao cabo, o modelo principal-axente vén a “botar viño novo na botella da vella teoría contractualista” (92).

No capítulo 4 formúlase o problema da “racionalidade” na Administración, un atributo longamente predicado pola tradición weberiana, pero que desde outros enfoques é negada por completo (modelo dos “caldeiros de lixo”) ou reducida a unha “racionalidade limitada” (Simon). Aquí considera o autor crucial a distinción entre *macrorracionalidade* e *microrracionalidade*: a primeira é cuestionada abertamente tanto pola posible “intransitividade” das decisións na elaboración das políticas públicas (teoría da elección pública), como pola “lagoa de execución” de tales decisións (bibliografía sobre a posta en práctica das políticas públicas). Pero, como torna evidente a teoría de xogos, a irracionalidade no nivel macro non só non é incompatible con, senón que pode resultar da microrracionalidade propia do *homo oeconomicus*. Nos xogos con equilibrio Nash de estratexia pura, por exemplo, prodúcense fallos de coordinación. O medo de cada xogador a que o outro non “corresponda” conduce a estratexias que obteñen un resultado Pareto inferior (xogo do dilema do prisioneiro) ou ata o peor dos posibles en certa porcentaxe de casos (xogo do galiña) en virtude do que ocorra no xogo (xogo da batalla dos sexos). As solucións cooperativas a tales fallos de coordinación adoitan

implicar a aceptación de *estratexias correlacionadas* e a conseguinte existencia dun terceiro que medie entre os xogadores e faga cumprir o acordo. “O Estado, suxire Hobbes, é o mellor candidato dispoñible para constituír este terceiro mediador e supervisor” (112). No seu seo, porén, tamén se producen diversos xogos. Dun lado, a propia burocracia, xunto con outros actores, xoga na arena democrática á hora de elaborar as políticas públicas; do outro, a posta en práctica desas políticas involucra as organizacións públicas nunha serie de xogos principal-axente.

A xuízo de Lane, modelar en termos de axencia a lóxica das organizacións públicas contribúe a unha mellor análise das diversas alternativas institucionais, á luz dos criterios de responsabilidade (Estado de dereito) e mérito (eficiencia). Ao primeiro de ambos os criterios dedicalle precisamente o capítulo 5, que parte da restrinxida noción weberiana de *autoridade legal-racional* (ou existencia de normas formalmente presentadas e promulgadas que se consideran vinculantes) e da kelseniana de *pirámide normativa*. A esta visión da legalidade como mero goberno por lei engade despois o autor os restantes elementos constitutivos do Estado de dereito, como o recoñecemento dos dereitos humanos, a separación de poderes ou a publicidade e impugnabilidade dos actos administrativos. A continuación pregúntase se a énfase que se vén poñendo no Estado de dereito na organización pública podería ser xustificada polo argumento de Hayek, que presenta o Estado de dereito como unha das manifestacións do *nomos*: a lei de liberdade derivada das condicións dunha “orde espontánea” que o home non creou (136).

O problema é que isto suporía negar que as institucións do Estado de dereito poidan conformarse pola autoridade política democrática, dado que as normas que desta dimanan non son para Hayek máis que lexislación/organización e nunca *nomos*/dereito¹. Fronte a tal punto de vista, o que a realidade mostra é unha masiva utilización do dereito público, emanado da autoridade política, para establecer ou reforzar as institucións do Estado de dereito; e mostra, así mesmo, que calquera que for a súa xustificación a demanda de Estado de dereito está actualmente en auxe, dando lugar a unha crecente “xudicialización da política”. Conclúese, por tanto, que na Administración pública, aínda o principal debe instruír o axente buscando maximizar a eficiencia nos produtos e resultados das políticas, isto ten que facerse sempre baixo as restricións que supón a vixencia do Estado de dereito. Como derivación do tópic, preséntase a cuestión das *axencias reguladoras* que controlan a legalidade no sector privado, susceptible tamén de analizarse no marco principal-axente. Imaxinemos, por exemplo, recorrendo de novo á Figura 1, que axentes de alto perfil regulador asinen un contrato co principal, prometendo (W_2 , e_3 , O_3), cando en realidade só son capaces do esforzo e_2 , cun resultado O_2 . Se ao principal lle é moi difícil estimar o valor do *output* regulatorio e distinguir entre axentes de esforzo alto e baixo, tenderá a optar por unha axencia reguladora máis pequena, ofrecendo W_1 coa esperanza de obter O_1 .

Os capítulos 6 e 7 ocúpanse respectivamente dos criterios de política pública e da organización do sector público. No primeiro deles sostense que a era do neoliberalismo da Escola de Chicago toca á súa fin tras a severa recesión mundial do período 2002-2003 e os problemas fundamentais que puxo de manifesto respecto á xestión das empresas na economía de mercado. Debe engadirse a isto o feito de que o desregulamento e privatización practicados durante décadas non sempre obtiveron os resultados apetecidos.

O Estado segue a ser un xogador fundamental da economía nunha serie de roles (seguridade, defensa, lei e orde, infraestruturas, políticas sociais e políticas reguladoras), e o actual

recoñecemento da relevancia das políticas sociais e a súa contribución ao desenvolvemento económico remítenos máis á Escola de Cambridge que á de Chicago.

No segundo dos capítulos, abórdase o tema da organización pública desde un duplo ángulo. Dun lado estaría o aspecto *macro* da devandita organización, que abrangue cuestións como o grao de descentralización política e administrativa, o emprego de diversas clases de axencias, a natureza dos órganos xudiciais que controlan a Administración e o carácter unicameral ou bicameral do lexislativo. Doutro lado, estaría o aspecto *micro* que concirne á natureza dos equipos humanos empregados (producción propia *versus* subcontrata) e ao tamaño de tales equipos, que debese, en principio, depender da medición da contribución marxinal de cada un dos seus membros. De especial interese resulta a análise dos esquemas comprador-proveedor e dos mecanismos competitivos, cuxa aplicación extensiva ao ámbito público dá, non obstante, con diversos obstáculos². A todo isto sucédennlle senllos tratamentos das problemáticas das empresas públicas (capítulo 8) e a seguridade social (capítulo 9), que polo seu carácter específico imos obviar nesta recensión orientada ao “nervio central” da obra.

Finalmente, o décimo capítulo aborda o emerxente tópic da *política de xestión pública*, que é definida como “a busca das institucións máis eficientes para a produción dos seus bens e servizos polas organizacións públicas, dadas as restricións emanadas das esixencias do Estado de dereito” (233). Desde os anos oitenta, países como o Reino Unido, Australia ou Nova Zelandia veñen aplicando neste terreo a política coñecida como de nova xestión pública no seu sentido *estricto* que, ao dicir de Lane, pretende inserir na organización pública dispositivos similares ao mercado como a licitación/concurso público, os torneos, as poxas e a contratación externa, así como as taxas aos usuarios. Outros países, en cambio, só aplicaron o que el chamaría “modernización do sector público” ou nova xestión pública en sentido *lato*, identificada coa énfase nos produtos e resultados, así como co emprego das estratexias de descentralización, cooperación en rede e avaliación por comparación. Agora ben, das reformas aplicadas en ambos os grupos de países cabe extraer certos principios reitores comúns como a procura da eficiencia (*value for money*), a separación entre elaboración de políticas e prestación de servizos e a maximización restrinxida polas esixencias da xustiza e o Estado de dereito. Tras deterse noutros subtemas como as forzas impulsoras das reformas ou as tecnoloxías da información, formúlase o problema do papel dos *xestores públicos*, rexeitándose o uso indiscriminado desta categoría para diluír a separación política/administración, e subliñándose a utilidade do modelo principal-axente para analizar a interacción entre políticos e burócratas.

Á vista de canto foi exposto, é evidente que estamos ante unha obra de grande riqueza, que se sustenta, ademais, nunha bibliografía extraordinariamente completa e actualizada. Aínda que a súa estruturación por capítulos poida resultar discutible, e detectemos certas redundancias e solapamentos, ha de recoñecerse que en cada capítulo vai desenvolvéndose un discurso coherente en torno a un tema da administración pública ou a xestión pública. Igualmente destacable é a coherencia nas posicións de fondo, así como a profundidade e, nalgúns aspectos, o matizado e ponderado do tratamento. Como fixera Alfred Marshall nos seus *Principios* –onde limitou o emprego de gráficos e doutras notacións matemáticas aos rodapés e apéndice–, o profesor Lane móstrase bastante circunspecto no recurso á formalización.

Algo que, loxicamente, vén dar prioridade ás *ideas* que definen e se desprenden do enfoque principal-axente sobre o seu aparato matemático, e contribúe ao establecemento dun diálogo entre o mencionado enfoque e as menos formalizadas tradicións da administración

pública, a xestión pública e a análise de políticas. A obra é a este respecto de gran valor na súa calidade de plataforma de diálogo interdisciplinario, como tamén o é á hora de “dar pistas en canto a como pode utilizarse o marco principal-axente na comprensión do sector público” (49). Bótase en falta, con todo, un reflexo máis explícito, e, de ser o caso, unha resposta solvente ás principais críticas formuladas á teoría da axencia desde as ciencias administrativas. Vexamos a continuación algunhas delas, articuladas á volta de dous eixes.

O primeiro é o relativo á simplificación e distorsión que xa de por si entraña representar formalmente a liña xerárquica como unha mera cadea de “contratos” entre “principais” e “axentes”. No caso que nos ocupa, o autor empéñase en facer ver que o sector público é basicamente contratación, e que a xestión pública se reduce á elaboración e seguimento dunha longa serie de contratos entre principais e axentes, no marco do Estado de dereito. Ás fundamentais críticas á teoría da axencia e á súa aplicación ao sector público vertidas por autores como Perrow (1986), Dilulio (1994) ou Schick (1996) non lles dá cabida nin sequer na completísima bibliografía da obra. Ao sumo deixa entrever, nalgún fragmento illado, certa conciencia de que modelar en termos contractuais a interacción entre a Administración e as súas organizacións pode prestarse a críticas (32).

De feito, o certo é que tales críticas están aí desde hai tempo e contan con ilustres precedentes na xestión privada. Anthony (1988: 255), por exemplo, non podía ser máis lapidario ao sentenciar: “Estes modelos carecen de valor. A relación apropiada non é a de tipo legal que xorde entre un principal e o seu axente, senón máis ben a que existe entre patrón e empregado, entre superiores e subordinados ou entre líderes e seguidores, e que é unha relación totalmente distinta. De feito os fenómenos expostos no modelo son iguais que os que se comunican desde hai anos nos informes sobre estudos do comportamento das organizacións, pero os estudosos do comportamento das organizacións non son tan presuntuosos como para presumir de que poden reducilos a ecuacións matemáticas”. Nun sentido similar se manifestaba Perrow (1986: 272 e ss.), ao preguntarse cal podía ser a vantaxe de reducir as cousas complexas e de difícil solución estudadas pola socioloxía das organizacións a abstraccións tan simples como contratos, sabendo que existen tantos outros parámetros como confianza, normas, tradicións e axustes. A seu xuízo, a indiscriminada formalización contractual ignora que tamén poden ser outras formas de interacción as que gobernen a conduta no seo dunha organización; bastaría que os teóricos da axencia se molestasen en considerar as violacións dos contratos polos principais coa mesma frecuencia con que o fan respecto aos axentes, para poñer en evidencia que o principal dispón de máis recursos de organización que o axente e que as relacións entre ambos son relacións de autoridade, máis que contractuais.

Lane móstrase convencido de que a extensión do modelo principal-axente ao sector público pode alumear diversos tópicos da administración e a xestión públicas como a separación política/administración, a interacción entre políticos e burócratas e a heteroxeneidade da organización do denominado “gobierno plural”. Respecto ao primeiro, debe observarse que o marco principal-axente non proporciona a primeira vista unha clara divisoria entre política e administración, sinxelamente porque principais e axentes haberíaos a todo o longo da xerarquía político-administrativa, desde o “contrato electoral” ata os “contratos entre os xestores de nivel inferior e os empregados directamente responsables da prestación dos servizos” (247).

Se diante disto recorremos, como fai o propio Lane, a distinguir entre principais/axentes políticos e principais/axentes burócratas segundo aquelas condicións dos seus “contratos” que reflicten o estatuto formal duns e doutros, non estaremos máis que reafirmando a vella

fronteira entre *políticos e burócratas*; pero o verdadeiro problema –que nunca estivo nesta liña de demarcación pacificamente admitida, senón na existente entre as actividades política e administrativa– permanece aberto:

“Cando os principais estudosos da administración pública atacaron a separación política/Administración, non negaban a institucionalización da liña de demarcación entre políticos e burócratas no Estado moderno. (...) A crítica ou rexeitamento da separación política/administración con Waldo ou Appelby implica o argumento de que os burócratas con frecuencia teñen unha influencia política fundamental na elaboración das políticas públicas, así como que cando os burócratas poñen en práctica tales políticas non realizan simplemente a execución neutral e eficaz das accións e decisións do goberno. Este punto é sen dúbida correcto e esta comprensión obríganos a repensar esta separación e modelala dunha maneira máis adecuada que aquela en que o fixeron, por exemplo, Rousseau na teoría participativa e Weber na teoría da democracia representativa” (248).

En canto á interacción entre políticos e burócratas, vale a pena recordar a rigorosa análise da reforma neocelandesa realizada por Schick (1996), que puxo de manifesto que a aproximación “contractual” á relación entre os ministros e os directores das axencias fora en diversos aspectos perturbadora, ao inhibir o indispensable desenvolvemento dunha aproximación xenuinamente “xerencial”. Apenas se avanzaba na especificación dos impactos das actuacións públicas porque, ao non poder responsabilizar contractualmente os “axentes” da súa obtención, tales impactos viñan a ser externalidades na relación bilateral entre as partes. Non se lograba garantir a capacidade a longo prazo dos departamentos, porque cada “principal” se centraba na contratación anual dos *outputs* do seu departamento, e como mero “comprador” non podía entremeterse na elección da combinación de *inputs* realizada polo “axente”, aínda que esta afectase a capacidade do departamento de producir futuros *outputs*. Os acordos contractuais tendían a debilitar o interese colectivo porque lles daban a políticos e xestores unha visión demasiado estreita da súa responsabilidade, posto que deixaban fóra da súa relación bilateral os intereses de “terceiros”. Ademais, a contratación a curto prazo dos “axentes” facía máis difícil inculcarlles os valores do público, e os altos custos de transacción absorbían unha porción substancial das ganancias de eficiencia obtidas polos departamentos.

Polo que respecta á heteroxeneidade organizativa do “goberno plural”, non discutimos que os modelos principal-axente poidan resultar singularmente útiles á hora de abordar a problemática da contratación externa e os mecanismos de licitación ou concurso público. Ao fin e ao cabo, trátase de relacións propiamente contractuais, establecidas con empresas ás cales, pola súa finalidade lucrativa, ten certo sentido reputar de “autointeresadas”. Tampouco cuestionamos que o neoinstitucionalismo de raíz neoclásica achegue elementos de interese para o tratamento da disxuntiva entre produción propia e subcontratación; agora que, Lane vai máis lonxe ao asegurar que “o marco principal-axente pode tamén cubrir os complexos mecanismos contractuais típicos da cooperación en rede, onde o goberno contrata con diversos axentes” (33).

Resulta discutible que os devanditos mecanismos poidan sempre cualificarse con propiedade de “contractuais”, e que a cooperación en rede poida ser explicada adecuadamente desde a lóxica competitiva e asimétrica dun modelo que “presta pouca atención aos aspectos cooperativos da vida social” (Perrow 1986: 287).

De feito, o modelo teórico que mellor parece axustarse a este fenómeno é o da gobernanza, que Lane critica (11), e moito nos tememos que a economía da axencia emparenta máis cos temas de desagregación, competición e incentivación da nova xestión pública (NXP) que co movemento “cara á ‘gobernanza da era dixital’ (GED), que implica a reintegración de fun-

cións á esfera governamental, a adopción de estruturas holísticas e orientadas ás necesidades, e o progreso na dixitalización dos procesos administrativos” (Dunleavy *et al.* 2006: 467).

O segundo eixe de críticas á teoría da axencia é o da nesga, non menos deformadora e simplificadora, que supoñen o seu individualismo e os seus supostos motivacionais. Por máis que o profesor Lane afirme nalgún momento que o marco principal-axente non se limita só a modelar estreitos autointereses como a Escola da Elección Pública (33), de canto a continuación expón resulta obvio que o dito marco non se desliga do suposto motivacional do homo oeconomicus nin do tipo de racionalidade que o acompaña. Isto faise especialmente acusado na modelación da conduta do axente, conforme á cal este non dubidaría en eludir o traballo ou enganar a respecto da súa valía con tal de maximizar a súa utilidade.

Á teoría da axencia élle, pois, plenamente aplicable a crítica de Anderson e Crawford á metafísica subxacente á microeconomía neoclásica e (en desigual medida, matizariamos nós) ao pensamento xerencial. “O punto é que aquilo que *funda* a maioría das formas modernas do ego e o autointerese e, por tanto, o que é *máis fundamental* para o modelo de comportamento humano e interacción económica de maximización da utilidade, é a subxectividade integral esguizada da moi influínte, pero tamén moi cuestionable, metafísica dualista de Descartes, e da numerosa proxenie filosófica de Descartes. (...) [Semellante esguizamento do suxeito, ou o que é o mesmo, a] implícita substitución na teoría xerencial da persoa temporal, concreta, vivinte, por unha persoa ideal acontextual, atemporal, é unha fonte fundamental de mala xestión na medida que malinterpreta fundamentalmente o ego e por isto contribúe a innumerables problemas na sociedade no seu conxunto, non só nas organizacións de negocios” (Anderson e Crawford, 1998: 674-675).

Ao comportamento do principal público Lane parece facer extensiva, talvez inconscientemente, a benéfica imaxe que a teoría da axencia tendeu a dar da conduta do principal privado. Como explica Perrow (1986: 277), o fondo ideolóxico conservador da teoría leva a ignorar ou rexeitar de plano –co expeditivo argumento de que a empresa debe protexer a súa reputación– a posibilidade de que o capitalista o “principal” lles minta aos traballadores sobre o nivel de beneficios ou os riscos de perdas, falsifique os rexistros da produción ou sinxelamente non cumpra coas súas responsabilidades. Extrapolando esa actitude ao ámbito público, Lane preséntanos un político ou “principal” cuxo horizonte sería chegar a unha provisión eficiente de servizos públicos, para o que trataría de separar os axentes de esforzo alto dos de esforzo baixo, así como de identificar e penalizar o esforzo baixo mediante unha resposta que implique un novo contrato ou algunha forma de represalia (58). Agora ben, esa presunta vontade do principal de asegurar a provisión eficiente de servizos públicos... non dependerá en realidade da natureza egoísta ou altruísta da súas motivacións?

Se ben ao principio o autor parece desembarazarse cunha certa lixeireza do problema (33-34), despois ofrécenos unha formulación “[d]as prioridades sociais como incentivos” (53 e ss.) coa que pretende facer ver que os obxectivos sociais son ao principal público o que o obxectivo do beneficio é ao principal privado. Noutras palabras, que así como os principais privados teñen intereses económicos “na creación dun *output* que sexa altamente valorado no mercado”, os principais públicos teñen eses mesmos intereses en “proporcionar un *output* que cumpra un obxectivo social, é dicir, que sexa valioso para a poboación do país” (52-53). Porén, esta equivalencia, razoable quizais no plano normativo, podería resultar problemática no nivel positivo se motivacións egoístas rexesen o comportamento do principal; porque, así como a venda no mercado garante a internalización do valor privado do produ-

to e o conseguinte incentivo ao principal, pode realmente asegurarse que os mecanismos da democracia representativa internalizan o valor social creado, traducíndoo automaticamente en incentivos ao principal público (baixo a forma de ganancia económica, reputación, poder, maiores perspectivas de elección o reelección, ...)? Como cadra isto coa salientada ausencia de macrorracionalidade no proceso político (102 e ss.) e coa idea de que “os beneficios que a Administración produce [a miúdo perceptibles só a longo prazo] se dan por garantidos e ven con frecuencia como intanxibles ou non-funxibles” (24).

Máis cuestionables parecen aínda os supostos de comportamento do axente público, do cal se predica o esforzo baixo como estratexia dominante, ao ser o seu incentivo o de “camuflar o esforzo baixo tanto como for posible (acción oculta), ou finxirse un axente de esforzo baixo (coñecemento oculto)” (57-58). Imponse aquí facerse eco, en primeiro lugar, da sólida crítica de Dilulio (1994). “Os chamados modelos principal-axente do comportamento burocrático –escribe resumindo el mesmo a súa postura– teñen un valor considerable. Pero son moito mellores en explicar por que os burócratas se escapulen (son moulóns no traballo), corrompen (cometen feitos delitivos administrativos), ou rouban (utilizan o cargo público para a ganancia privada) do que son en explicar por que os burócratas se comportan como ‘axentes de principios’ –traballadores que non se escapulen, corrompen nin rouban no traballo aínda cando son débiles ou inexistentes os incentivos pecuniarios e outros tanxibles a obterse destes comportamentos–. Estes traballadores tamén realizan a miúdo tarefas ingratas, van moito para alén da chamada do deber, e fan virtuais doazóns dos seus esforzos aínda cando as recompensas por se comportaren desa maneira son no mellor dos casos moi incertas”.

En realidade, que a conduta do traballador sexa máis o menos autointeresada -enténdase o adxectivo na súa acepción forte (egoísmo) ou débil (metas absolutamente independentes das da organización)- depende do contexto organizativo en que opere. Como lembra Barzelay (2001: 117-118), segundo a teoría cultural as propiedades de alta integración grupal e alta cohesión das colectividades xerárquicas supoñen a existencia de “mecanismos sociais” que inducen os membros a satisfacer as “aspiracións autorizadas relativas aos resultados da organización”. Pero tales mecanismos poden debilitarse se o deseño da organización favorece a conduta egocéntrica competitiva, como parece ser o caso cando se reducen ao mínimo as interaccións continuas, cando se favorecen as recompensas pecuniarias individuais sobre as grupais, cando se potencia a medición do esforzo ou a achega individual, cando se reduce ao mínimo o esforzo interdependente a través do deseño do fluxo laboral e dos equipos, etc.

Como conclúe Perrow (1986: 286), de quen tomamos tales características:

“Isto supón que non existe unha tendencia innata ou ben cara a unha conduta egocéntrica ou ben heterocéntrica na xente; calquera delas pode suscitarse dependendo da estrutura. Os teóricos da axencia examinan as estruturas favorecidas polo capitalismo e a burocracia e descubren moita conduta egocéntrica; asumen despois que isto é a natureza humana. Desprezan a enorme cantidade de conduta neutral e heterocéntrica que existe (e que ten que existir para que as organizacións funcionen sequera) e as estruturas que poderían fomentala. O que eles dan por suposto habería que retomalo como problema: por que alentamos tanto a conduta egocéntrica?”.

Asociado ao egocentrismo está tamén o suposto da racionalidade maximizadora dos individuos, a propósito do cal parece que a única matización xeral significativa que admite Lane é relaxar a esixencia de información perfecta, para pasar a asumir que os xogadores se poñen ao día utilizando tanto como puideren a *información dispoñible*, que a miúdo non chegará a

ser completa dados os custos que supón a súa procura (102). Rexéitase, por tanto, o modelo de racionalidade limitada proposto por Simon, aducindo que o seu atractivo se ve reducido pola innovación de Harsanyi na teoría de xogos, que liga os principios da toma de decisión bayesiana co concepto de equilibrio de Nash (107, 147). Pero esta actitude de Lane contrasta co feito de que o emprego de modelos de razoamento económico baseados na maximización da utilidade esperada, tanto na teoría da acción colectiva de Olson como na súa interpretación en contornos estratéxicos, propia da teoría de xogos, constitúe xustamente “o suposto que está a ser máis duramente criticado nos últimos anos, e conduce á posibilidade dun fértil punto de encontro entre as teorías baseadas en presupostos de racionalidade limitada (Simon, 1983) e o estudo da acción colectiva” (Miller, 2004: 110).

En definitiva, os atributos do modelo principal-axente que foron criticados –asimétrica formalización contractual, individualismo egocéntrico e concepción dos suxeitos como axentes optimizadores racionais– tenden a conformar unha representación considerablemente abstracta e irreal da vida administrativa. Da aplicación ao sector público do devandito modelo ou, máis amplamente, do neoinstitucionalismo económico de raíz neoclásica, cabe, pois, dicir algo similar ao que da elección pública afirmara o profesor Moldes (1981: 505) décadas atrás, isto é, que “indubidablemente ao cabo de poucos anos teremos formado todo un [novo] corpo de microeconomía do sector público que será, por suposto, valioso en canto á comprensión da problemática interna do sector público, pero que posiblemente estea tan afastado da realidade como a actual microeconomía”.

Notas

1 A solución proposta polo autor austríaco, que consiste en crear unha selecta asemblea legislativa que desenvolva “normas de conduta xusta” vinculantes tanto para a Administración como para os cidadáns, e unha asemblea gobernamental que, dentro de tales normas, regule a organización e conduta da Administración, non convence en absoluto a Lane: “Ademais do carácter xeral pouco práctico desta proposta, que suxire que a Cámara Alta había restrinxirse a persoas especiais, pode sinalarse como cuestión de principio que a aplicación da constitución ideal de Hayek require exactamente o que el quere desfacer, isto é, dereito público. En realidade, facer cumprir a constitución de Hayek requiriría unha masiva creación de dereito público e vixilancia xudicial para mantela. Como, daquela, podería o dereito público ser *sui generis* conducente á clase de autoritarismo da cal o autor de Camiño de servidume de 1944 sempre advertiu?” (137-138).

2 Un é o aumento dos custos de transacción ou de xestión, que pode contrarrestar o aforro nos custos de produción resultante de introducir tales mecanismos. Outro é a posible colusión entre os axentes comprador e provedor. Outro son as restricións derivadas da xustiza e o Estado de dereito. E outro é, en fin, o perigo de desinvestimento das entidades públicas na súa propia capacidade de intelixencia, como consecuencia de transferíselles a pericia aos produtores privados, que acaban por asumir *de facto* as respectivas políticas públicas.

3 A terceira edición, do ano 2000, incorpora un capítulo adicional sobre a nova xestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, T. T. e Crawford, R. G. 1998. «Unsettling the Metaphysics of Neo-Classical Micro-Economic and Management Thinking», *International Journal of Public Administration*, 21 (5), pp. 645-690.
- Anthony, R. N. 1988. *The Management Control Function*. Boston: Harvard Business School Press. Trad. en R. N. Anthony 1990. *El control de gestión*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Dilulio, J. D. Jr. 1994. «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (3), pp. 277-318.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. et al. 2006. «New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), pp. 467-494.
- Hood, C. 1994. «Economic Rationalism in Public Management: from Progressive Public Administration to the New Public Management?», en C. Hood, *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press, pp. 125-141. Trad. en Q. Brugué e J. Subirats (comps.). 1996. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP-BOE, pp. 467-490.
- Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lane, J.-E. (ed.). 1987. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications.
- 1993. «Economic Organization Theory and Public Management», en K. A. Eliassen e J. Kooiman (eds.). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londres: Sage Publications, pp. 73-83.
- 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Londres: Sage Publications.
- Miller, L. M. 2004. «Acción colectiva e modelos de racionalidad», *Estudios Fronterizos. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5 (9), pp. 107-130.
- Moe, T. M. 1984. «The New Economics of Organization», *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.
- Moldes, E. 1981. «Hacia unha nueva economía política», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XXXI (152), pp. 493-507.
- Perrow, C. N. 1986. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Nova York: McGraw-Hill. Trad. en C. N. Perrow, 1990. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Nova Zelandia: State Services Commission and Treasury.