

JOSÉ CAAMAÑO ALEGRE _Departamento de Economía Aplicada _Universidad de Santiago de Compostela
_[189-201]

La aplicación de la teoría de la agencia a la gestión pública



JAN-ERIK LANE

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

Desde hace ya unas cuantas décadas, las antaño calmas y estables aguas de esa disciplina académica que los anglosajones llaman “Public Administration” se ven convulsionadas por la continua irrupción y consiguiente “proliferación de conceptos, marcos y teorías” (Lane, 1995: vii). El viejo paradigma de la Administración Pública Progresiva, en el que una burocracia profesional y apegada a la legalidad sirve al interés público definido por los políticos, se ha visto abiertamente desafiado, entre otras, por las aproximaciones económicas de la Elección Pública y el Neoinstitucionalismo (Hood, 1994). Pero desde la Ciencia Política y de la Administración no todos han respondido “defensivamente” al desafío, sino que ha habido quienes —como el propio Lane— han saludado las aproximaciones económicas como la más poderosa fuente de renovación de su disciplina (Dunleavy, 1991; Moe, 1984; Horn, 1995; Lane, 1987 y 1993). En esta actitud se inscribe la obra que reseñamos, que pretende *alcanzar una comprensión de la Administración, en su clásica doble perspectiva de Administración Pública (legalidad) y Gestión Pública (eficiencia), a partir de la teoría de juegos y la nueva economía de la información, abarcando entre otros el enfoque principal-agente* (xi). Y es que, a juicio del autor, las tradicionales aproximaciones de Administración Pública y Gestión Pública ven limitada su utilidad por la presencia de algunas cuestiones no resueltas relacionadas con la estrategia, de donde la necesidad de integrar tales aproximaciones “en un marco general para el análisis de la estrategia en los *outputs* de la Administración [el marco principal-agente]” (38-39). Las relaciones entre la Administración (“principal”) y sus proveedores de servicios o productores de bienes (“agentes”) se modelan, así, como un juego de estrategia entre las partes de un contrato, en los siguientes términos:

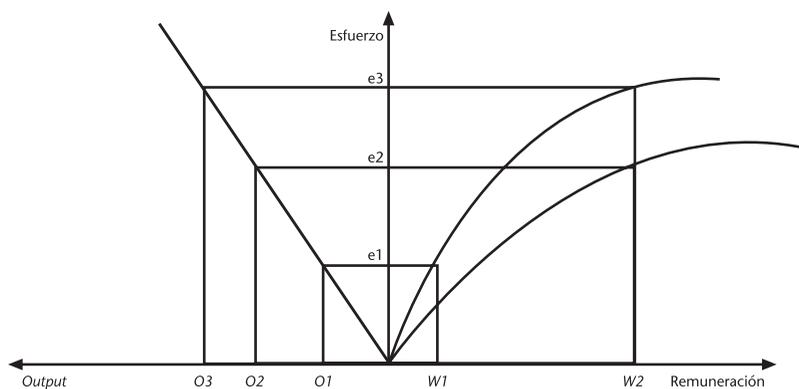
- (1) $O = f(e, E)$, el *output* (O) es función del esfuerzo (e) del agente y del entorno aleatorio (E).
- (2) $w = f(O)$, la remuneración (w) que se da al agente depende del *output*.
- (3) $P = O - w$, el beneficio del principal (P) es el valor del *output* menos la paga del agente.
- (4) $U = w - e$, la utilidad (U) del agente es su remuneración menos su esfuerzo.

Como se adivina en las dos últimas expresiones, el principal querrá maximizar su beneficio (para el nivel de *output* que se haya propuesto como objetivo) a base de minimizar el salario del agente, mientras que éste buscará maximizar su utilidad. El conjunto de posibles contratos entre ambos se supone típicamente limitado por una serie de restricciones, como son la no observabilidad del esfuerzo del agente, la verificabilidad judicial de los contratos, la restricción de participación del agente, la restricción de compatibilidad de incentivos para el agente, y la consideración de principales y agentes como respectivamente neutrales y aversos al riesgo. Bajo tales relaciones y supuestos, se pueden identificar cuatro resultados extremos del juego, que acotan el abanico de posibilidades de contratación entre el principal y el agente:

- Explotación: El principal establece la remuneración en el precio de reserva del agente, que es el que éste podría obtener en otro empleo.
- Saqueo: El agente toma todo el beneficio del principal en forma de remuneración propia.
- Riesgo moral: El contrato *ex ante* entre el principal y el agente se desvía considerablemente del contrato *ex post*, en la medida que el agente no respeta los términos del contrato, sino que se escaquea.
- Selección adversa: El principal es incapaz de identificar la naturaleza del agente, es decir, si el agente es una persona de esfuerzo bajo o de esfuerzo alto.

Mediante la siguiente figura, se puede visualizar la emergencia de estos tres últimos resultados en los juegos entre la Administración (principal) y sus *bureaux* o sus empresas públicas (agentes). Nada mejor que reproducir aquí la explicación del propio Lane: “El principal quiere saber si el agente con el que está contratando incluirá el esfuerzo $e1$ o el esfuerzo $e2$. Si el principal puede identificar el tipo o naturaleza del agente y redactar un contrato completo, entonces ofrece $(W1, e1)$ o $(W2, e3)$. Sin embargo, si hay información asimétrica, entonces el agente puede *escaquearse*, o sea, prometer (*ex ante*) el esfuerzo $e3$ pero realizar (*ex post*) sólo el $e2$. El riesgo para el principal es acabar en el contrato *ex post* $(W2, e2)$, donde todas las ganancias son consumidas en la remuneración al agente —*saqueo*—. De lo que se trata en la gobernanza del sector público es de seleccionar a los agentes apropiados, separando los agentes de esfuerzo bajo y de esfuerzo alto, y evitando el peligro de escaqueo. Si el principal actúa bajo información asimétrica, entonces no conoce el tipo del agente, si es de esfuerzo alto o de esfuerzo bajo o si se escaqueará. Si la Administración se enfrenta a dos agentes, uno de esfuerzo bajo, $A1$ y otro de esfuerzo alto, $A2$, entonces puede no ser capaz de distinguirlos, ya que los agentes pueden *fingir*. Si la Administración sólo tiene una probabilidad 50/50 de escoger al agente apropiado, ¿entonces cómo puede ofrecer un contrato como $(W2, e3)$? El principal P buscaría mecanismos contractuales que reduzcan el riesgo de escaqueo y las consecuencias del fingimiento” (40-41).

Figura 1. La interacción principal-agente: el cuadro general (tomado de la p. 41)



Sirviéndose del enciclopédico conocimiento que atesora de los discursos intelectuales relativos al sector público (Administración Pública, Gestión Pública, Políticas Públicas, Hacienda Pública, Elección Pública...), el autor consigue ir aportando los elementos necesarios para *dar cuerpo* al modelo principal-agente en su aplicación al sector público. Primero sienta las bases para una caracterización de la Administración como “principal público”, y de la burocracia, las empresas públicas y las agencias reguladoras como “agentes públicos” (34-38 y 51-54). A continuación, y asumiendo que el modelo sólo será aquí relevante si los conceptos de “acción oculta” y “conocimiento oculto” apuntan con precisión dificultades cruciales en la gobernanza pública, Lane ofrece todo un elenco de formas en que pueden materializarse ambos conceptos en el sector público.

Fenómenos como la arbitrariedad, la corrupción, la opacidad y distorsión informativas, el comportamiento incremental, la colusión, o el clientelismo y corporativismo, entre otros, pasan así a representarse como “problemas de agencia” (58-61). De igual modo, las principales opciones organizativas del sector público se representan como contratos a largo plazo (burocracia weberiana) o a corto plazo (subcontratación o consorcios público-privados), y el presupuesto público como un contrato renegociado año tras año entre el ministro que formula la política (*M*) y la agencia encargada de ejecutarla (*A*) (61-76). En el presupuesto tradicional, que es un puro *presupuesto de costes*, todo el riesgo lo asume el principal, pues *M* ofrece un contrato que cubre el coste de *A*, cualquiera que sea el nivel de prestación que ésta alcance. En el presupuesto-adquisición, en cambio, que es un puro *presupuesto de precios*, principal y agente comparten el riesgo, pues *M* ofrece un contrato que reporta a *A* el precio correspondiente a un determinado *output*. Pero ninguno de ambos presupuestos resuelve el que a juicio de Lane constituye el principal problema de todo presupuesto: la incertidumbre de la contratación, puesto que siempre hay el riesgo de que el contrato *ex ante* (contrato de expectativas) difiera mucho del contrato *ex post* (resultante de la ejecución de los términos del acuerdo durante el ejercicio venidero). En un proceso presupuestario normal o tradicional, el *output* entregado *ex post* tiende a ser inferior al contratado *ex ante* debido al riesgo moral. Bajo un proceso presupuestario basado en el concurso o subasta entre agentes (Nueva Gestión Pública), es, en cambio, el riesgo de selección adversa el que acaba abocando a un resultado subóptimo.

A partir de ahí, la mirada del autor se abre para “revisitar” desde la Economía todo el espectro de tópicos de la Administración Pública y la Gestión Pública, abarcando incluso algunos que caen de lleno en el campo de la Ciencia Política. Así, en el capítulo 3 se examinan las razones económicas de la existencia del Estado, reducidas en última instancia a la cobertura de determinadas necesidades (bienes públicos y preferentes) y la minimización de los costes de transacción (bienes “granulados”). A estas dos razones, que tienen, a su entender, un núcleo común en la concepción del Estado como superguardián de los contratos, decisiones y compromisos, aún habría que añadir otra que va más allá del modelo *homo oeconomicus*, cual es la de promover la justicia entre los ciudadanos. Se concluye asimismo que, siendo el contrato social en cuya virtud se asignan al Estado tales funciones al fin y al cabo una relación de agencia entre la población (principal) y el Estado (agente), el modelo principal-agente viene a “echar vino nuevo en la botella de la vieja teoría contractualista.” (92).

En el capítulo 4 se plantea el problema de la “racionalidad” en la Administración, un atributo largamente predicado por la tradición weberiana, pero que desde otros enfoques se niega por completo (modelo de los “cubos de basura”) o se reduce a una “racionalidad limitada” (Simon). Aquí considera el autor crucial la distinción entre *macroracionalidad* y *microracionalidad*. La primera se cuestiona abiertamente tanto por la posible “intransitividad” de las decisiones en la elaboración de las políticas públicas (teoría de la elección pública), como por la “laguna de ejecución” de tales decisiones (literatura sobre puesta en práctica de las políticas públicas). Pero, como se evidencia en la teoría de juegos, la irracionalidad a nivel macro no sólo no es incompatible con sino que puede resultar de la microracionalidad propia del *homo oeconomicus*. En los juegos con equilibrio Nash de estrategia pura, p. ej., se producen fallos de coordinación. El miedo de cada jugador a que el otro no “le corresponda” conduce a estrategias que arrojan un resultado Pareto inferior (juego del dilema del prisionero), o hasta el peor de los posibles en cierto porcentaje de casos (juego del gallina) o en vir-

tud de lo que ocurra en el juego (juego de la batalla de los sexos). Las soluciones cooperativas a tales fallos de coordinación suelen implicar la aceptación de *estrategias correlacionadas*, y la consiguiente existencia de un tercero que medie entre los jugadores y haga cumplir el acuerdo. “El Estado, sugiere Hobbes, es el mejor candidato disponible para constituir este tercero mediador y supervisor.” (112). En su seno, sin embargo, se producen también diversos juegos. De un lado, la propia burocracia junto con otros actores juegan en la arena democrática a la hora de elaborar las políticas públicas. De otro lado, la puesta en práctica de esas políticas involucra a las organizaciones públicas en una serie de juegos principal-agente. A juicio de Lane, modelar en términos de agencia la lógica de las organizaciones públicas contribuye a un mejor análisis de las diversas alternativas institucionales, a la luz de los criterios de responsabilidad (Estado de Derecho) y mérito (eficiencia).

Al primero de ambos criterios se dedica precisamente el capítulo 5, que parte de la restringida noción weberiana de *autoridad legal-racional* (o existencia de normas formalmente presentadas y promulgadas que se consideran vinculantes), y de la kelseniana *pirámide normativa*. A esta visión de la legalidad como mero gobierno por ley va luego añadiendo el autor los restantes elementos constitutivos del Estado de Derecho, como el reconocimiento de los derechos humanos, la separación de poderes o la publicidad e impugnabilidad de los actos administrativos. A continuación se pregunta si el énfasis que en la organización pública se viene poniendo en el Estado de Derecho podría justificarse por el argumento de Hayek, que presenta el Estado de Derecho como una de las manifestaciones del *nomos*: la ley de libertad derivada de las condiciones de un “orden espontáneo” que el hombre no ha creado (136). El problema es que ello supondría negar que las instituciones del Estado de Derecho puedan conformarse por la autoridad política democrática, dado que las normas que de ésta dimanan no son para Hayek más que legislación/organización y nunca *nomos*/Derecho¹. Frente a tal punto de vista, lo que la realidad muestra es una masiva utilización del Derecho Público, emanado de la autoridad política, para establecer o reforzar las instituciones del Estado de Derecho. Y muestra asimismo que, cualquiera que sea su justificación, la demanda de Estado de Derecho está actualmente en auge, dando lugar a una creciente “judicialización de la política”. Se concluye, por lo tanto, que en la Administración Pública, aunque el principal ha de instruir al agente buscando maximizar la eficiencia en los productos y resultados de las políticas, esto ha de hacerse siempre bajo las restricciones que supone la vigencia del Estado de Derecho. Como derivación del tópico, se plantea la cuestión de las *agencias reguladoras* que controlan la legalidad en el sector privado, susceptible también de analizarse en el marco principal-agente. Imaginemos, por ejemplo —recurriendo de nuevo a la Figura 1—, que agentes de alto perfil regulador firmen un contrato con el principal, prometiendo ($W2$, $e3$, $O3$), pero en realidad sólo sean capaces del esfuerzo $e2$, con un resultado $O2$. Si al principal le es muy difícil estimar el valor del *output* regulatorio, y distinguir entre agentes de esfuerzo alto y de esfuerzo bajo, tenderá a optar por una agencia reguladora más pequeña, ofreciendo $W1$ con la esperanza de obtener $O1$.

Los capítulos 6 y 7 se ocupan, respectivamente, de los criterios de política pública y de la organización del sector público. En el primero de ellos se sostiene que la era del neoliberalismo de la Escuela de Chicago toca a su fin tras la severa recesión mundial de 2002-2003, y los fundamentales problemas que puso de manifiesto respecto a la gestión de las empresas en la economía de mercado. Se añade el hecho de que la desregulación y privatización practicadas durante décadas no siempre han arrojado los resultados apetecidos.

El Estado continúa siendo un jugador fundamental de la economía en una serie de roles (seguridad, defensa, ley y orden, infraestructuras, políticas sociales y políticas reguladoras), y el actual reconocimiento de la relevancia de las políticas sociales y su contribución al desarrollo económico nos remite más a la Escuela de Cambridge que a la de Chicago.

En el segundo de los capítulos, se aborda la organización pública desde un doble ángulo. De un lado estaría el aspecto *macro* de dicha organización, que abarca cuestiones como el grado de descentralización política y administrativa, el empleo de diversas clases de agencias, la naturaleza de los órganos judiciales que controlan a la Administración, y el carácter unicameral o bicameral del Legislativo. De otro lado estaría el aspecto *micro*, concerniente a la naturaleza de los equipos humanos empleados (producción propia *versus* subcontrata) y al tamaño de tales equipos, que debiera en principio depender de la medición de la contribución marginal de cada uno de sus miembros. De especial interés resulta el análisis de los esquemas comprador-proveedor y de los mecanismos competitivos, cuya aplicación extensiva al ámbito público topa, no obstante, con diversos obstáculos². A todo ello suceden sendos tratamientos de las problemáticas de las empresas públicas (capítulo 8) y la seguridad social (capítulo 9), que por su carácter específico vamos a obviar en esta reseña orientada al “nervio central” de la obra.

Finalmente, el décimo capítulo aborda el emergente tópico de la *política de gestión pública*, que se define como “la búsqueda de las instituciones más eficientes para la producción de sus bienes y servicios por las organizaciones públicas, dadas las restricciones emanadas de las exigencias del Estado de Derecho” (233). Desde los años ochenta, países como el Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda han venido aplicando en este terreno la política conocida como Nueva Gestión Pública en su sentido *estricto*, que, al decir de Lane, pretende insertar en la organización pública dispositivos similares al mercado, como la licitación/concurso público, los torneos, las subastas y la contratación externa, así como las tasas a los usuarios. Otros países, en cambio, sólo han aplicado lo que él llamaría “modernización del sector público” o Nueva Gestión Pública en sentido *lato*, identificada con el énfasis en los productos y resultados, así como con el empleo de las estrategias de descentralización, cooperación en red y evaluación por comparación. Pero de las reformas aplicadas en ambos grupos de países cabe extraer ciertos principios rectores comunes, como la búsqueda de la eficiencia (*value for money*), la separación entre elaboración de políticas y prestación de servicios, y la maximización restringida por las exigencias de la justicia y el Estado de Derecho. Tras detenerse en otros subtópicos, como las fuerzas impulsoras de las reformas o las tecnologías de la información, se plantea el problema del papel de los *gestores públicos*, rechazándose el indiscriminado uso de esta categoría para diluir la separación política/administración, y subrayándose la utilidad del modelo principal-agente para analizar la interacción entre políticos y burócratas.

A la vista de cuanto se ha expuesto, es evidente que nos hallamos ante una obra de riqueza abrumadora, que se sustenta además en una bibliografía extraordinariamente completa y actualizada. Aunque su estructuración por capítulos pueda resultar discutible, detectándose ciertas redundancias y solapamientos, ha de reconocerse que en cada capítulo se va desarrollando un discurso coherente en torno a un tópico de la Administración Pública o la Gestión Pública. Igualmente destacable es la coherencia en las posiciones de fondo, así como la profundidad y, en algunos aspectos, lo matizado y ponderado del tratamiento. Como hiciera Alfred Marshall en sus *Principios* —donde limitó el empleo de gráficos y de otras notaciones matemáticas a los pies de página y apéndices—, el profesor Lane se muestra asimismo bastante circunspecto en el recurso a la formalización.

Algo que, lógicamente, viene a dar prioridad a las *ideas* que definen y se desprenden del enfoque principal-agente sobre su aparato matemático, contribuyendo al establecimiento de un diálogo entre dicho enfoque y las menos formalizadas tradiciones de la Administración Pública, la Gestión Pública y el Análisis de Políticas. La obra es, a este respecto, de gran valor, en su calidad de plataforma de diálogo interdisciplinar, como también lo es a la hora de “dar pistas en cuanto a cómo puede utilizarse el marco principal-agente en la comprensión del sector público” (49). Se echa en falta, sin embargo, un reflejo más explícito de, y en su caso una respuesta solvente a, las principales críticas formuladas a la teoría de la agencia desde las ciencias administrativas. Veamos a continuación algunas de ellas, articulándolas en torno a dos ejes.

El primero es el de la *simplificación y distorsión que ya de por sí entraña representarse formalmente la línea jerárquica como una mera cadena de “contratos” entre “principales” y “agentes”*. En el caso que nos ocupa, el autor se empeña en hacer ver que el sector público es básicamente contratación, y que la gestión pública se reduce a la elaboración y seguimiento de una larga serie de contratos entre principales y agentes, en el marco del Estado de Derecho. A las fundamentales críticas a la teoría de la agencia y su aplicación al sector público vertidas por autores como Perrow (1986), Dilulio (1994) o Schick (1996) no les da cabida ni siquiera en la completísima bibliografía de la obra. A lo más que llega es a dejar entrever, en algún fragmento aislado, cierta conciencia de que modelar en términos contractuales la interacción entre la Administración y sus organizaciones puede prestarse a críticas (32). De hecho, lo cierto es que tales críticas están ahí desde hace tiempo y cuentan con ilustres precedentes en la gestión privada. Anthony (1988: 255), por ejemplo, no podía ser más lapidario al sentenciar: “Estos modelos carecen de valor. La relación apropiada no es la de tipo legal que surge entre un principal y su agente, sino más bien la que existe entre patrón y empleado, entre superiores y subordinados o entre líderes y seguidores, y que es una relación totalmente distinta. De hecho los fenómenos expuestos en el modelo son iguales que los que se comunican desde hace años en los informes sobre estudios del comportamiento de las organizaciones, pero los estudiosos del comportamiento de las organizaciones no son tan presuntuosos como para presumir de que pueden reducirlos a ecuaciones matemáticas.” En similar sentido se manifestaba Perrow (1986: 272 y ss.), al preguntarse cuál podía ser la ventaja de reducir las cosas complejas y de difícil solución estudiadas en Sociología de las Organizaciones a abstracciones tan simples como contratos, sabiendo que existen tantas otras cosas como confianza, normas, tradiciones y ajustes. A su juicio, la indiscriminada formalización contractual ignora que también pueden ser otras formas de interacción las que rijan la conducta en el seno de una organización; bastaría que los teóricos de la agencia se molestaran en considerar las violaciones de los contratos por los principales con la misma frecuencia con que lo hacen respecto a los agentes, para poner en evidencia que el principal dispone de más recursos organizacionales que el agente y que las relaciones entre ambos son relaciones de autoridad, más que contractuales.

Lane se muestra convencido de que la extensión del modelo principal-agente al sector público puede arrojar luz sobre diversos tópicos de la Administración Pública y la Gestión Pública, como la separación política/administración, la interacción entre políticos y burócratas, y la heterogeneidad organizacional del denominado “gobierno plural”. Respecto a lo primero, debe observarse que el marco principal-agente no proporciona, a primera vista, una clara divisoria entre política y administración, sencillamente porque principales y agentes los habría a todo lo largo de la jerarquía político-administrativa, desde el “contrato electoral”

hasta los “contratos entre los gestores de nivel inferior y los empleados directamente responsables de la prestación de los servicios” (247). Si ante ello se recurre, como hace el propio Lane, a distinguir entre principales/agentes políticos y principales/agentes burócratas en función de aquellas condiciones de sus “contratos” que reflejan el estatuto formal de unos y otros, no estaremos más que reafirmando la vieja frontera entre *políticos* y *burócratas*. Pero el verdadero problema —que nunca ha estado en esta línea de demarcación pacíficamente admitida, sino en la existente entre las actividades política y administrativa— permanece abierto:

“Cuando los principales estudiosos de la administración pública atacaron la separación política/administración, no negaban la institucionalización de la línea de demarcación entre políticos y burócratas en el Estado moderno. (...) La crítica o rechazo de la separación política/administración con Waldo o Appelby implica el argumento de que los burócratas con frecuencia tienen una influencia política fundamental en la elaboración de las políticas públicas, así como que los burócratas cuando ponen en práctica tales políticas no realizan simplemente la ejecución neutral y eficaz de las acciones y decisiones del gobierno. Este punto es sin duda correcto y esta comprensión nos obliga a repensar esta separación y modelarla de una manera más adecuada de como lo hicieron, por ejemplo Rousseau en la teoría participativa y Weber en la teoría de la democracia representativa.” (248)

En cuanto a la interacción entre políticos y burócratas, vale la pena recordar el riguroso análisis de la reforma neozelandesa realizado por Schick (1996), que puso de manifiesto que la aproximación “contractual” a la relación entre los ministros y los directores de las agencias había sido en diversos aspectos perturbadora, al inhibir el indispensable desarrollo de una aproximación genuinamente “gerencial”. Apenas se avanzaba en la especificación de los impactos de las actuaciones públicas, porque, al no poder responsabilizarse contractualmente a los “agentes” de su obtención, tales impactos venían a ser externalidades en la relación bilateral entre las partes. No se lograba garantizar la capacidad a largo plazo de los departamentos porque cada “principal” se centraba en la contratación anual de los *outputs* de su departamento y como mero “comprador” no podía entrometerse en la elección de la combinación de insumos realizada por el “agente”, aunque ésta afectase a la capacidad del departamento de producir futuros *outputs*. Los acuerdos contractuales tendían a debilitar el interés colectivo, porque daban a políticos y gestores una visión demasiado estrecha de su responsabilidad, al dejar fuera de su relación bilateral los intereses de “terceros”. Además, la contratación a corto plazo de los “agentes” hacía más difícil inculcarles los valores de lo público, y los altos costes de transacción absorbían una porción sustancial de las ganancias de eficiencia obtenidas por los departamentos.

Por lo que respecta a la heterogeneidad organizativa del “gobierno plural”, no discutimos que los modelos principal-agente puedan resultar singularmente útiles a la hora de abordar la problemática de la contratación externa y los mecanismos de licitación o concurso público. Al fin y al cabo se trata de relaciones propiamente contractuales, establecidas con empresas a las que, por su finalidad lucrativa, sí tiene cierto sentido reputar de “autointeresadas”. Tampoco cuestionamos que el neoinstitucionalismo de raíz neoclásica aporte elementos de interés para el tratamiento de la disyuntiva entre producción propia y subcontratación. Pero Lane va más lejos, al asegurar que “el marco principal-agente puede también cubrir los complejos mecanismos contractuales típicos de la cooperación en red donde el gobierno contrata con diversos agentes” (33).

Resulta, sin embargo, discutible que dichos mecanismos puedan siempre calificarse con propiedad de “contractuales”, y que la cooperación en red pueda explicarse adecuadamente desde la lógica competitiva y asimétrica de un modelo que “presta poca atención a los aspectos

tos cooperativos de la vida social” (Perrow, 1986: 287). De hecho, el modelo teórico que mejor parece ajustarse a este fenómeno es el de la gobernanza, que Lane critica (11). Y mucho nos tememos que la economía de la agencia emparenta más con los temas de desagregación, competición e incentivación de la Nueva Gestión Pública (NGP) que con el movimiento “hacia la ‘Gobernanza de la Era Digital’ (GED), que implica la reintegración de funciones a la esfera gubernamental, la adopción de estructuras holistas y orientadas a las necesidades, y el progreso en la digitalización de los procesos administrativos” (Dunleavy *et al.*, 2006: 467).

El segundo eje de críticas a la teoría de la agencia es el del *sesgo, no menos deformante y simplificador, que suponen su individualismo y sus supuestos motivacionales*. Por más que el profesor Lane afirme en algún momento que el marco principal-agente no se limita a modelar sólo estrechos autointereses, como la Escuela de la Elección Pública (33), de cuanto a continuación expone resulta obvio que dicho marco no se desliga del supuesto motivacional del *homo oeconomicus* ni del tipo de racionalidad que le acompaña. Ello se hace especialmente acusado en la modelación de la conducta del agente, conforme a la cual éste no dudaría en escamotearse del trabajo o engañar respecto a su valía con tal de maximizar su utilidad. A la teoría de la agencia le es, pues, plenamente aplicable la crítica de Anderson y Crawford a la metafísica subyacente a la microeconomía neoclásica y (en desigual medida, matizaríamos nosotros) al pensamiento gerencial. “El punto es que aquello que *funda* la mayoría de las formas modernas del ego y el autointerés, y por tanto, lo que es *más fundamental* para el modelo de comportamiento humano e interacción económica de maximización de la utilidad, es la subjetividad integral desencarnada de la muy influyente, pero también muy cuestionable, metafísica dualista de Descartes, y de la numerosa progenie filosófica de Descartes. (...) [Semejante desencarnación del sujeto, o lo que es lo mismo, la] implícita sustitución en la teoría gerencial de la persona temporal, concreta, viviente, por una persona ideal acontextual, atemporal, es una fuente fundamental de mala gestión en la medida que malinterpreta fundamentalmente el ego y por ello contribuye a innumerables problemas en la sociedad en su conjunto, no sólo en las organizaciones de negocios.” (Anderson y Crawford, 1998: 674-675).

Al comportamiento del principal público Lane parece hacer extensiva, quizá inconscientemente, la benéfica imagen que la teoría de la agencia ha tendido a dar de la conducta del principal privado. Como explica Perrow, (1986: 277), el trasfondo ideológico conservador de la teoría lleva a ignorar o rechazar de plano —con el expeditivo argumento de que la empresa debe proteger su reputación— la posibilidad de que el capitalista o “principal” mienta a los trabajadores sobre el nivel de beneficios o riesgos de pérdidas, falsifique los registros de la producción o sencillamente escamotee sus responsabilidades. Extrapolando esa actitud al ámbito público, Lane nos presenta a un político o “principal” cuyo norte sería llegar a una provisión eficiente de servicios públicos, para lo que trataría de separar a los agentes de esfuerzo alto de los de esfuerzo bajo, así como de identificar y penalizar el esfuerzo bajo mediante una respuesta que implique un nuevo contrato o alguna forma de represalia (58). Mas esa presunta voluntad del principal de asegurar la provisión eficiente de servicios públicos... ¿no dependerá en realidad de la naturaleza egoísta o altruista de sus motivaciones?

Si bien al principio el autor parece desembarazarse un tanto a la ligera del problema (33-34), luego nos ofrece un planteamiento de “las prioridades sociales como incentivos” (53 y ss.) con el que pretende hacer ver que los objetivos sociales son al principal público lo que el objetivo del beneficio es al principal privado. En otras palabras, que, así como los principales pri-

vados tienen intereses económicos “en la creación de un *output* que sea altamente valorado en el mercado”, los principales públicos tendrían esos mismos intereses en “proporcionar un *output* que cumpla un objetivo social, es decir, que sea valioso para la población del país” (52-53). Semejante equivalencia, razonable quizá en el plano normativo, podría, sin embargo, a nivel positivo resultar problemática si el principal se rigiese por motivaciones egoístas. Porque, así como la venta en el mercado garantiza la internalización del valor privado del producto y el consiguiente incentivo al principal, ¿puede realmente asegurarse que los mecanismos de la democracia representativa internalizan el valor social creado, traduciéndolo automáticamente en incentivos al principal público (bajo la forma de ganancia económica, reputación, poder, mayores perspectivas de elección o reelección...)? ¿Cómo encaja esto con la enfatizada ausencia de macroracionalidad en el proceso político (102 y ss.), y con la idea de que “los beneficios que la Administración produce [a menudo perceptibles sólo a largo plazo] se toman por garantizados y ven con frecuencia como intangibles o no fungibles” (24)?

Más cuestionables parecen aún los supuestos de comportamiento del agente público, del que se predica el esfuerzo bajo como estrategia dominante, al ser su incentivo el de “camuflar el esfuerzo bajo tanto como sea posible (acción oculta), o fingirse un agente de esfuerzo bajo (conocimiento oculto)” (57-58). Se impone aquí hacerse eco, en primer lugar, de la sólida crítica de Dilulio (1994). “Los llamados modelos principal-agente del comportamiento burocrático —escribe resumiendo él mismo su postura— tienen un valor considerable. Pero son mucho mejores en explicar por qué los burócratas se escaquean (se hacen los remolones en el trabajo), corrompen (cometen hechos delictivos administrativos), o roban (utilizan el cargo público para la ganancia privada) de lo que son en explicar por qué los burócratas se comportan como ‘agentes de principios’ —trabajadores que no se escaquean, corrompen ni roban en el trabajo aun cuando son débiles o inexistentes los incentivos pecuniarios y otros tangibles a abstenerse de estos comportamientos—. Estos trabajadores también realizan a menudo tareas ingratas, van mucho más allá de la llamada del deber, y hacen virtuales donaciones de sus esfuerzos aun cuando las recompensas por comportarse de esa manera son en el mejor de los casos muy inciertas.” En realidad, el que la conducta del trabajador sea más o menos autointeresada —entiéndase el adjetivo en su acepción fuerte (egoísmo) o débil (metas absolutamente independientes de las de la organización)— depende del contexto organizativo en el que opere. Como recuerda Barzelay (2001: 117-118), según la teoría cultural, las propiedades de alta integración grupal y alta trabazón de las colectividades jerárquicas suponen la existencia de “mecanismos sociales” que inducen a los miembros a satisfacer las “aspiraciones autorizadas relativas a los resultados organizacionales”. Pero tales mecanismos pueden debilitarse si el diseño de la organización favorece la conducta egocéntrica competitiva, como parece ser el caso cuando se reducen al mínimo las interacciones continuas, se favorecen las recompensas pecuniarias individuales sobre las grupales, se potencia la medición del esfuerzo o aportación individual, se reduce al mínimo el esfuerzo interdependiente a través del diseño del flujo laboral y de los equipos, etc. Como concluye Perrow (1986: 286), de quien tomamos tales características:

“Esto supone que no existe una tendencia innata o bien hacia una conducta egocéntrica o bien heterocéntrica en la gente; cualquiera de ellas puede suscitarse dependiendo de la estructura. Los teóricos de la agencia examinan las estructuras favorecidas por el capitalismo y la burocracia y descubren mucha conducta egocéntrica; asumen después que esto es la naturaleza humana. Desprecian la enorme cantidad de conducta neutral y heterocéntrica que existe (y que tiene que existir para que siquiera funcionen las organizaciones) y las estructuras que podrían fomentarla. Lo que ellos dan por supuesto habría que retomarlo como problema: ¿por qué hemos alentado tanto la conducta egocéntrica?”

Asociado al egocentrismo está también el supuesto de la racionalidad maximizadora de los individuos, a propósito del cual parece que la única matización general significativa que admite Lane es relajar la exigencia de información perfecta, para pasar a asumir que los jugadores se ponen al día utilizando tanto como puedan la *información disponible*, que a menudo no llegará ser completa, dados los costes que supone su búsqueda (102). Se rechaza, por tanto, el modelo de racionalidad limitada propuesto por Simon, aduciendo que su atractivo se habría visto reducido por la innovación de Harsanyi en la teoría de juegos, que liga los principios de la toma de decisión bayesiana con el concepto de equilibrio de Nash (107, 147). Pero esta actitud de Lane contrasta con el hecho de que el empleo de modelos de razonamiento económico basados en la maximización de la utilidad esperada, tanto en la teoría de la acción colectiva de Olson como en su interpretación en entornos estratégicos, propia de la teoría de juegos, constituye justamente “el supuesto que está siendo más duramente criticado en los últimos años, y conduce a la posibilidad de un fértil punto de encuentro entre las teorías basadas en presupuestos de racionalidad limitada (Simon, 1983) y el estudio de la acción colectiva.” (Miller, 2004: 110)

En definitiva, los atributos del modelo principal-agente que se han ido criticando —asimétrica formalización contractual, individualismo egocéntrico y concepción de los sujetos como agentes optimizadores racionales— tienden a conformar una representación considerablemente abstracta e irreal de la vida administrativa. De la aplicación al sector público de dicho modelo o, más ampliamente, del neoinstitucionalismo económico de raíz neoclásica, cabe, pues, decir algo similar a lo que de la Elección Pública afirmara el profesor Moldes (1981: 505) décadas atrás, a saber, que “indudablemente al cabo de pocos años tendremos formado todo un [nuevo] cuerpo de microeconomía del sector público que será, por supuesto, valioso en cuanto a la comprensión de la problemática interna del sector público, pero que posiblemente esté tan alejada de la realidad como la actual microeconomía.”

Notas

1 La solución propuesta por el autor austríaco, consistente en crear una selecta Asamblea Legislativa que desarrolle “normas de conducta justa” vinculantes tanto para la Administración como para los ciudadanos, y una Asamblea Gubernamental que, dentro de tales normas, regule la organización y conducta de la Administración, no convence en absoluto a Lane: “Además del carácter general poco práctico de esta propuesta, que sugiere que la Cámara Alta se restringiría a personas especiales, puede señalarse como cuestión de principio que la aplicación de la Constitución ideal de Hayek requiere exactamente lo que él quiere deshacer, a saber, Derecho Público. En realidad, hacer cumplir la constitución de Hayek requeriría una masiva creación de Derecho Público y vigilancia judicial para mantenerla. ¿Cómo, entonces, podría el Derecho Público ser *sui generis* conducente a la clase de autoritarismo de la que el autor de *Camino de Servidumbre* de 1944 siempre advirtió?” (137-138).

2 Uno es el aumento de los costes de transacción o de gestión, que puede contrarrestar el ahorro en los costes de producción resultante de introducir tales mecanismos. Otro es la posible colusión entre los agentes comprador y proveedor. Otro son las restricciones derivadas de la justicia y el Estado de Derecho. Y otro es, en fin, el peligro de desinversión de las entidades públicas en su propia capacidad de inteligencia, como consecuencia de transferirse la pericia a los productores privados, que acaban asumiendo *de facto* las respectivas políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, T. T. y 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 Anthony, R. N. 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 Brugué, Q. e Subirats, J. (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 y 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*. Nueva York: McGraw-Hill. Trad. en Perrow, C. N. 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*. Nueva Zelanda: State Services Commission and Treasury.