

CÓMO MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo original: Frederico Finan, Benjamin A. Olken and Rohini Pande. 2015. The Personnel Economics of the State. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 21825.

Resumen y comentario: Dídac Queralt.

Síntesis: Para garantizar su buen funcionamiento, la administración pública ha de contratar a los más capaces e intrínsecamente motivados, adoptar mecanismos de premios y castigos para disciplinar al trabajador público, y monitorizar el esfuerzo y resultados del personal, adoptando para ello nuevas tecnologías cuando fuese necesario.

Finan, Olken y Pande (2015) abordan tres preguntas clásicas en la literatura sobre la función pública: cómo atraer a individuos genuinamente motivados al sector público (problema de selección), cómo diseñar sistemas de premios y castigos para mantener la motivación y el esfuerzo del empleado público (problema de estructuras de incentivos), y cómo diseñar mecanismos de supervisión interna que minimicen costes y maximicen resultados (problemas de monitorización).

Las respuestas a estas preguntas no son obvias por dos razones: de un lado, respecto al mercado privado, la función pública se caracteriza por ofrecer mayores retribuciones y estabilidad laboral a sus empleados, atrayendo tanto a quienes tienen una vocación pública como a quienes quieren maximizar su seguridad laboral y/o maximizar ingresos. De otro lado, la función pública ofrece a sus empleados un régimen laboral especial que, a cambio de protegerles de interferencias políticas, limita la promoción interna y salarial en base a resultados, así como la penalización por la baja productividad.

Para dar respuesta a las tres preguntas de investigación, Finan et al. (2015) examinan trabajos destacados recientes que, haciendo uso de metodología experimental, aleatorizan salarios, sistemas de incentivos, y sistemas de control dentro de las administraciones públicas de países en desarrollo. Las intervenciones analizadas suponen un gran avance metodológico, en tanto que atacan de raíz problemas de endogeneidad tan frecuente en investigaciones anteriores. Por ejemplo, al observar una relación entre retribuciones elevadas y alta productividad es imposible establecer, sin más información, cuál es la causa y cuál es el efecto. De un lado, podemos pensar que retribuciones elevadas estimulan la productividad del funcionario. De otro, podemos pensar que las retribuciones altas atraen a los individuos más capaces y motivados. Sin la posibilidad de aleatorizar salarios para el mismo puesto de trabajo (véase Dal Bo, Finan y Rossi 2015) sería imposible resolver esta cuestión.

La revisión de la literatura llevada a cabo por Finan et al. (2015) llega a tres conclusiones: Primero, la manera más efectiva de atraer a buenos profesionales a la función pública es ofrecer una alta remuneración. Ésa debe ser suficientemente generosa para compensar la inversión en capacitación, atraer a candidatos competitivos en el mercado privado, y contrarrestar los elementos menos atractivos de la función pública: alta compresión salarial, límites a la promoción interna, y destinos poco atractivos.

Segundo, la administración debe poner en práctica incentivos financieros (p.e. complementos salariales) y no financieros (p.e. alcanzar destinos atractivos) para incentivar al funcionario público. Sin embargo, la materialización del sistema de incentivos no es obvia (p.e. la productividad de un funcionario puede ser difícilmente cuantificable), y mal planteados pueden generar incentivos perversos. En este sentido, los trabajos analizados alertan, por un lado, sobre problema de multi-tasking, esto es, prácticas de desvío de recursos de actividades no incentivadas a aquellas sí incentivadas económicamente (e.g. Baicker and Jacobson (2007) muestran cómo la bonificación asociada a delitos de narco-tráfico en EEUU desvía esfuerzos y recursos de la persecución de delitos menores); del otro, los trabajos analizados por Finan et al. (2015) alertan de que los incentivos monetarios pueden reducir el esfuerzo de los individuos genuinamente interesados en el servicio público, siendo el efecto agregado nulo o incluso negativo. Sin negar los riesgos asociados a los sistemas de incentivos, Finan et al. (2015) les otorgan un papel secundario, mostrándose partidarios del uso de incentivos pecunarios y no pecunarios dentro de la administración pública.

Tercero, los autores repasan la evidencia sobre mejoras en los sistemas de supervisión en prestación de servicios públicos. Ésta es importante por tres razones: (i) en aquellas actividades donde los resultados no son directamente observables, la supervisión permite premiar y castigar en base al esfuerzo realizado. (ii) la supervisión actúa como mecanismo de disuasión. (iii) el acceso a los resultados de la supervisión ofrece a los ciudadanos información necesaria para exigir y obtener mejores servicios, ya sea directa (vía administrativa) o indirectamente (vía elecciones). La evidencia experimental confirma que las auditorías son el instrumento más eficaz para disciplinar a los trabajadores y organismos públicos. Asimismo, las nuevas tecnologías (como el uso de dispositivos móviles) facilitan la recopilación de datos en lugares de difícil acceso, y minimizan las posibilidades de malas prácticas tanto del empleado público (p.e. el uso de dispositivos biométricos puede reducir el absentismo laboral) como del supervisor (quien también es susceptible de perseguir objetivos espurios). Por último, la evidencia sugiere que espacios de discusión entre proveedores y usuarios de servicios públicos minimizan asimetrías de información y mejoran la calidad del servicio.

En definitiva, la evidencia experimental sugiere que la función pública debe estar bien retribuida, si bien debe estar acompañada de una supervisión permanente y un sistema de premios y castigos razonable con el fin de disciplinar y mantener la motivación del empleado público.