

Nuevos esquemas de gestión pública (mecanismos cuasi-competitivos y de mercado, y privatizaciones)

Emilio Albi Ibáñez

Catedrático de Hacienda Pública

Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El Estado se puede interpretar como una organización que, a través de las políticas públicas, pretende aumentar el bienestar social y añadir valor económico a la sociedad. El razonamiento es sencillo: el sistema de mercado con precios competitivos es eficiente, pero falla, en bastantes ocasiones, debido a que sus condiciones de funcionamiento correcto son difíciles de alcanzar. En esas ocasiones, la intervención pública puede corregir los «fallos» del mercado, maximizando el bienestar social. Los instrumentos de intervención a usar, o políticas públicas, se eligen y calculan para maximizar ese bienestar social.

Este esquema mental es el núcleo tradicional del desarrollo de la Economía Pública. Reconoce las imperfecciones del sistema de mercado y considera que el Estado va a funcionar perfectamente, solucionando esas imperfecciones y generando valor para los ciudadanos. Pero, en esta última consideración, el enfoque es excesivamente optimista. Supone que el Estado va a maximizar el bienestar social, sin preguntarse si el funcionamiento del Estado, y de las políticas públicas correspondientes, puede lograr eficientemente ese objetivo.

Ese optimismo ha de verse moderado. No todos coincidimos en lo que se debe maximizar; los instrumentos de intervención son limitados; el conocimiento y la información, escasos, y los procesos políti-

cos, imperfectos. Las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y plantean dificultades políticas, económicas o burocráticas. La intervención pública se produce a lo largo del tiempo, dentro de una realidad política, y su gestión, desde la toma de decisiones hasta la puesta en ejecución, encierra problemas que ponen en peligro la eficiencia y la equidad necesarias para el bienestar social. Con estos nuevos elementos, la sencillez del enfoque inicial de la Economía Pública se complica, pero el conocimiento se hace más realista y útil.

No es seguro, por tanto, que la actividad estatal mejore el bienestar ciudadano y genere más valor social: la intervención pública tiene sus propias dificultades y «fallos», siendo imperfecta. La gestión pública se enfrenta a esos problemas, sobre todo burocráticos, pretendiendo eliminarlos o suavizarlos. En esta línea, combatir una burocracia de costes altos, haciéndola funcionar en unidades gestionables y utilizando la medición y evaluación de los resultados para incrementar su eficiencia, ayuda, evidentemente, a mejorar la Administración. Lo mismo que lograr que los empleados públicos estén al servicio exclusivo de los ciudadanos. Siempre que no se cometa el error de creer que las organizaciones públicas y una organización empresarial son la misma cosa, se pueden utilizar, por ejemplo, criterios de competencia, cuando sea factible, como en la educación o la sanidad, para comparar resultados de las actividades públicas y privadas. Los resultados también se pueden comparar entre unidades públicas, que tengan las mismas funciones, para lograr una evaluación relativa de los logros conseguidos. La producción de bienes y servicios se puede contratar con empresas privadas, que posiblemente compitan con centros públicos de producción, sin que desaparezca la financiación o provisión pública de esos bienes y servicios. La presupuestación y gestión se puede plantear por objetivos, responsabilizando a los gestores de sus resultados y motivándoles en sus tareas y carreras. Ha de lograrse, además, que el control no sea sólo formal, sino que se preocupe de la eficiencia de procesos y resultados. Todos estos aspectos son los caminos de mejora de las Administraciones Públicas burocráticas, que ayudan a que el Estado pueda cumplir más eficientemente su papel junto al mercado.

En un buen número de países de la OCDE se han producido durante los últimos años reformas importantes de gestión pública. Esto es natural porque con el volumen actual de gastos e ingresos públicos obtener mejoras de eficiencia en la gestión pública implica que, aunque aquéllas no sean grandes, producen aumentos considerables del bienestar. El ciudadano ha adquirido relieve en estas reformas, to-

mando el papel de «cliente» de un servicio y obligando a políticos y administradores a contestar a preguntas como: ¿qué desean los ciudadanos?, ¿lo consiguen?, ¿con qué nivel de satisfacción? Los objetivos de la actividad pública, establecidos políticamente, se han hecho más explícitos, en definitiva, convirtiéndose en criterios de evaluación de los resultados de las intervenciones efectuadas.

Todos los esquemas de mejora de la gestión pública que se han planteado recientemente tienden hacia una gestión más descentralizada, apoyada en mecanismos cuasi-competitivos y de mercado (MCM) y en otras reformas. El modelo tradicional burocratizado se transforma fundamentalmente con:

- reformas organizativas y presupuestarias,
- el uso de los MCM y de las privatizaciones,
- mecanismos de motivación del funcionario,
- un nuevo modo de fiscalización o control,

generando un cambio de enfoque que incorpora, en ocasiones, técnicas gerenciales del sector privado.

A continuación se considerarán específicamente la utilización de los MCM y el uso de las privatizaciones como elementos fundamentales de mejora del modelo tradicional de gestión.

2. MECANISMOS CUASI-COMPETITIVOS Y DE MERCADO (MCM) Y PRIVATIZACIONES

Los MCM se refieren a todos los nuevos instrumentos y cambios organizativos que ayudan a plantear en las Administraciones Públicas, de carácter burocrático, una gestión más descentralizada y un mayor uso de las ventajas de la competencia y de los precios. Junto con las privatizaciones de empresas públicas forman un conjunto de novedades, en los sectores públicos de los países en la OCDE, implantadas durante los últimos años.

2.1. Los MCM

La *contratación externa*, con el sector privado, de la producción de bienes y servicios públicos, para suministrarlos a los usuarios con financiación (provisión) pública, es un sistema tradicional de gestión que se utiliza en los últimos años con más frecuencia. Este sistema subraya un elemento principal de los MCM: al usarlos no se pretende eliminar la *financiación*, o *provisión*, pública, sino gestionar menos bu-

rocráticamente las políticas públicas. La provisión es pública, la producción privada.

Para que la contratación externa funcione adecuadamente es, por un lado, esencial que se trate de procesos productivos donde exista competencia entre las empresas privadas. De esta manera se garantiza la eficiencia en la producción y que los precios pagados públicamente son de mercado. Otro elemento de interés es que los contratos, aunque sean incompletos, puedan recoger suficientes características, calidades o circunstancias del bien o servicio que se debe producir por las empresas privadas. Desgraciadamente, los contratos públicos tienden a ser incompletos por naturaleza, debido a las características de los bienes y servicios públicos, con lo que la contratación externa tiene que venir acompañada por funciones de regulación y supervisión (como ocurre, en general, con el resto de los MCM y con las privatizaciones).

Imaginemos, por ejemplo, los casos, tan diferentes, de la contratación con una empresa privada de los servicios de recogida de basuras en una ciudad, o de comidas para los enfermos de un hospital. A pesar de la posible especificación de las características y calidades de esos servicios, resultará necesario supervisarlos en cuanto a su puntualidad y limpieza, o respecto a sus efectos sobre el tránsito de la ciudad o la actividad médica del hospital. La producción pública genera comportamientos burocráticos indeseables, pero también las empresas privadas plantean problemas si no compiten en un mercado o tienen la supervisión correcta. Todos somos testigos en ocasiones, por poner otro ejemplo, de calles o jardines sucios por dejadez de las empresas contratistas y de sus empleados, y de los Ayuntamientos, que deberían supervisar el servicio de limpieza contratado externamente (con cláusulas regulatorias y penalizadoras adecuadas). Los casos en los que sea excesivamente difícil especificar contractualmente las características de los servicios, y realizar la correspondiente supervisión, se tienen que resolver con la producción por agencias o unidades administrativas, sin que pueda usarse el recurso de la contratación externa.

Durante los últimos años, por otro lado, la necesidad de reducir la dimensión de los déficit públicos ha llevado a un uso diferente y de mayor calado de la contratación pública. La restricción presupuestaria ha afectado a la inversión pública en infraestructuras, habiéndose planteado como alternativa por los gobiernos que las empresas privadas no sólo construyan las infraestructuras, sino que las financien. En los casos, fundamentalmente, de infraestructuras hidráulicas, ferroviarias o de carreteras se ofrecen al sector privado fórmulas de

concesión, durante un período contractual largo, por las que las empresas concesionarias financian las obras, recuperando su inversión, y obteniendo un beneficio pactado, con el cobro de precios a los usuarios, con el cobro a la Administración por la utilización libre de la infraestructura o, muy posiblemente, con una combinación de ambas maneras.

Estas *concesiones de infraestructuras* son un experimento con un componente de riesgo claro, dado, sobre todo, el número de años que suelen incluir, cuyo éxito dependerá del diseño de garantías para los concesionarios y las Administraciones Públicas y de su aceptación social. Las dificultades de la nueva fórmula son obvias y, a causa de su complejidad, no es seguro que se trate de un nuevo elemento de gestión pública duradero o que sea, simplemente, un mecanismo de trasladar al futuro gastos públicos.

Una ventaja extra que se puede obtener de la contratación externa consiste en combinarla con la producción de bienes y servicios por unidades administrativas que compiten con las empresas privadas contratistas o concesionarias. Se trata de generar una *competencia simulada* (o un *mercado simulado*). Los productores, privados y públicos, compiten por los fondos que la Administración dedica a esa política pública.

Un ejemplo de esta situación se puede dar en los servicios de transporte de un área regional, donde pueden competir empresas públicas y privadas, generándose además la información adecuada para calibrar la eficiencia relativa de los servicios. Otro ejemplo es la prestación de servicios sanitarios por empresas aseguradoras privadas o por el Insalud, como en la actualidad ocurre, por ejemplo, en el caso de los miembros de MUFACE (Mutualidad de los Funcionarios de la Administración Central del Estado). Estos funcionarios pueden optar por el servicio producido, privada o públicamente, que financia MUFACE de acuerdo con el gasto medio registrado en la sanidad pública. Este sistema es, en definitiva, análogo a disponer de un «vale sanitario», que se puede gastar con el productor privado o público que se desee (el tema de los «vales» lo comentaremos un poco más adelante dentro de los MCM que operan por el lado de la demanda).

La idea de introducir competencia también se puede trasladar al terreno de los servicios que, por sus características, se producen fundamentalmente por unidades públicas. En estos casos, la *competencia pública* se puede lograr creando *mercados internos* en la Administración. Las unidades de servicios educativos, hospitalarios, asistenciales,

de publicaciones, etc., *compiten por comparación* entre sí (*yardstick competition*), pudiéndose generar estímulos, por ejemplo, con el reparto de primas a los empleados públicos de los centros más eficientes (esto último se ha puesto en práctica para el reparto de complementos de productividad en el Servicio Andaluz de Salud, compitiendo los centros sanitarios entre sí en un mercado interno).

Esta competencia por comparación no sólo se puede lograr creando mercados internos entre las unidades públicas, sino también estudiando su eficiencia relativa, por ejemplo con el *análisis de frontera* de unidades que desarrollan servicios homogéneos. La «frontera» la marca el mejor comportamiento (de producción o de costes) que muestran las mejores unidades de una muestra homogénea de escuelas, universidades, hospitales, servicios de recogida de basuras del país, etc. Con el análisis de frontera se estudia, comparativamente, la eficiencia relativa de una unidad pública respecto del mejor comportamiento mostrado por otras unidades que forman parte de la «frontera». Las unidades «eficientes» se sitúan en la frontera de producción o de coste. Las ineficientes se encuentran, gráficamente, por debajo de la frontera de producción o por encima de la frontera de costes. Como es natural, para poder aplicar este tipo de análisis es condición previa reunir la información necesaria sobre costes o respecto de indicadores de la producción efectuada.

Pasando ahora a los MCM, que actúan a través de la demanda de servicios públicos, tenemos en primer lugar el ya mencionado uso de los *vales públicos*. El vale supone una financiación pública que se ofrece al usuario como un crédito, que puede complementar con su propio dinero, para que lo use con un proveedor del servicio, privado o público, quien recibirá los fondos de la Administración. El vale público se aplica en servicios escolares (es interesante a este respecto el uso de los vales de guarderías en Valencia), servicios sociales o sanitarios.

Con la utilización del vale o cheque público, sobre todo si se permite su complemento con gasto de los usuarios, se generan estímulos a la eficiencia de los productores, públicos o privados, que compiten por los «clientes» a través del precio, la calidad y el contenido de su servicio. Al permitirse el gasto privado se puede generar una cierta diferencia no deseada en los servicios —«para ricos o para pobres»—, lo que se puede compensar haciendo depender la cuantía del vale de la renta de la familia usuaria. Cualquier otra diversidad del servicio, dentro de la calidad regulada y supervisada por la Administración, es positiva en cuanto supone ajustarlo a las preferencias del usuario.

Para moderar el consumo, y como forma de financiación pública, un mecanismo adecuado, en ocasiones, es el del *precio público* o de la *tasa* que paga el usuario del bien o servicio. Estos mecanismos tienen especial utilidad en las Haciendas Locales, sobre todo en los municipios, ya que es en el terreno local donde con mayor fuerza puede usarse el principio del beneficio en la financiación pública (quien se beneficia de un servicio paga por el mismo), ya que los servicios públicos locales permiten unir con mayor exactitud beneficios y costes en los usuarios. Cargar al beneficiario el coste de un servicio, o parte del mismo, transmite señales económicas útiles a través de la disposición a pagar que muestra el usuario y racionaliza el servicio. El precio como elemento *moderador* del consumo, aunque no financie totalmente el coste del servicio, se está utilizando también en el terreno de la sanidad pública, sobre todo en el gasto farmacéutico, con los problemas consiguientes respecto de los usuarios de menor renta o de mayor necesidad, particularmente en un terreno donde la demanda es inducida por el médico que extiende la receta. En este tema es importante que los costes de transacción de la fijación de las tarifas de precios, y de los casos particulares que se consideren, no absorban las ganancias de eficiencia que el uso del precio moderador pudiera generar.

Otro componente importante de los MCM, regresando al lado de la oferta, es la *concesión de licencias, permisos o cuotas* por parte de la Administración Pública. Estas licencias se conceden para el uso, por parte de la actividad privada, de recursos de propiedad común fundamentalmente. Ejemplos de estas concesiones se dan en los bancos de pesca, las emisoras de radio o televisión, las compañías de telecomunicaciones, la navegación aérea, o en la posibilidad (limitada) de contaminar. Se conceden derechos fijados para operar en el mercado correspondiente, que se pueden asignar por decisión administrativa, venta directa o por subasta y que se pueden negociar en un mercado de derechos. La regulación del sector, o del servicio, es un elemento fundamental del esquema, siendo a menudo necesarias agencias reguladoras. Las subastas, por su parte, pueden producir cuantiosos ingresos públicos y lograr identificar a los licitantes que dan mayor valor a lo subastado, por lo que sus resultados tienden a ser más eficientes que los de las meras adjudicaciones administrativas. Sin embargo, es bien conocido que el diseño adecuado de las subastas presenta dificultades importantes.

2.2. Las privatizaciones

Como un elemento diferente, pero relacionado con los MCM, tenemos a las *privatizaciones*. El proceso privatizador apunta hacia la des-

centralización de decisiones y consiste, como es obvio, en la venta de empresas públicas, lo que suele ir acompañado, como en el caso de la concesión de licencias, de actividades reguladoras o de supervisión. Se traspaasa la actividad a un mercado con propiedad privada, pero a menudo es un mercado regulado a causa de las características del mismo.

Al cambiar la propiedad de pública a privada cambia el principal de la relación de agencia, que pasa a ser el nuevo accionariado, y cambian las relaciones con los agentes (directivos y trabajadores de la empresa en general). El político, como antiguo principal, podía tener objetivos diferentes, y en conflicto, con los empresariales. Esto no es siempre negativo si esos objetivos se corresponden con el aumento de bienestar social. Pero, normalmente, los objetivos políticos se relacionan con ganar las siguientes elecciones, lo que conduce casi naturalmente a olvidar la disciplina económica y, por ejemplo, a realizar inversiones sin demasiado tino por el mero hecho de que se localizan en una zona donde se espera obtener votos. Las razones políticas superan fácilmente a los criterios económicos en temas como las políticas de precios, de personal o de nombramiento del equipo directivo por la simple razón de que la empresa de propiedad pública no siempre tiene restricciones económicas o financieras «duras»: si hay pérdidas, el presupuesto público las absorberá. En cambio, la empresa de propiedad privada tenderá a maximizar sus beneficios y estará probablemente sujeta a la disciplina del mercado de capitales, lo que estimula comportamientos eficientes.

El origen del proceso privatizador reciente, sin embargo, no ha sido promover la eficiencia económica, sino obtener ingresos con los que reducir el fuerte nivel de endeudamiento público existente. Pero este intento es fútil si no aumenta la eficiencia de la empresa con la privatización. Imaginemos, para ver esto de una manera simplificada, que una empresa pública con beneficios (en otro caso su privatización no es fácil) genera un dividendo anual de 50, que es un ingreso para el Estado, y que el tipo de interés es del 5 por ciento. Si al privatizar, la acción se vende por 1.000, el Estado puede reducir su endeudamiento en esa cantidad y no tener un gasto por intereses de 50, pero también deja de tener un activo y un ingreso financiero de los mismos importes en el futuro. Por tanto, salvo que el nivel de endeudamiento sea muy alto, con riesgos de impago y dificultades de colocar la deuda (pago de primas sobre los tipos de interés del mercado), reducir la deuda pública con venta de empresas públicas tiene un saldo neutral en sí. Si, en cambio, a causa de la privatización, el mercado espera ganancias de eficiencia en la gestión de la empresa serán posibles mayores beneficios en el futuro y el precio de venta su-

perará al que se obtiene capitalizando el dividendo actual. Se podrá vender la acción por 1.300, por ejemplo, con lo que la reducción del déficit dejará un saldo neto positivo al Estado de 15 (no se pagan intereses al 5 por ciento por 1.300 de deuda cancelada y se dejan de obtener dividendos por 50). Se pierde un activo financiero que valía 1.000, pero se reduce un pasivo por 1.300.

Por tanto, el objetivo económico de las privatizaciones es, esencialmente, aumentar la eficiencia empresarial al pasar una empresa de propiedad pública a propiedad privada y exponerla, sin protecciones, al rigor del mercado. Es evidente que existen otras ventajas: conseguir que el Gobierno se concentre en su actividad principal de provisión (o producción) de bienes y servicios no comerciables, ampliar los mercados de capitales, o reducir el peso sindical excesivo en la empresa pública. Con todo, si no se logra una mejora en la gestión empresarial con la propiedad privada y no se obtienen precios adecuados por la venta de las empresas públicas, el camino recorrido es corto, sobre todo porque la privatización genera sus propios costes.

Un coste fundamental de la política de privatizaciones es el de la actividad reguladora que la suele acompañar. ¿Cuáles son las razones esenciales de la intervención reguladora de los sectores públicos?

La regulación económica intenta complementar al mercado a causa de que en los sectores regulados los mercados presentan deficiencias o «fallan». Una posible deficiencia del mercado se origina si existen externalidades en el consumo o en la producción de bienes o servicios. Por ejemplo, una red telefónica o eléctrica tiene unos costes unitarios menores cuantos más clientes sirve; los nuevos clientes generan un beneficio a los antiguos que el mercado posiblemente no recoja; o, siguiendo con el ejemplo, es socialmente adecuado llevar la energía eléctrica o el teléfono a zonas geográficas donde económicamente no es rentable, por lo que la intervención pública en este punto resulta conveniente.

La situación clásica de regulación económica se da con el monopolio natural. Un sector económico presenta características de monopolio natural cuando se reúnen dos condiciones. La primera es que resulte socialmente más barato producir con pocas empresas grandes (o una) que con muchas empresas (técnicamente se dice que existen economías de escala o de alcance, lo que se engloba en el concepto de que la función de costes observa subaditividad). Un ejemplo es el del transporte de la energía eléctrica, que resulta más barato con una sola red de transporte que con varias. Otro sería el suministro de agua en una ciudad. La segunda condición es la «sostenibilidad» del

monopolio natural en cuanto a que otras empresas no tengan interés en entrar en ese mercado (el mercado no es «atacable»). La razón fundamental de esa falta de libertad de mercado es la existencia de grandes inversiones específicas, que no sólo dificultan la entrada en el mismo, sino que, sobre todo, hacen muy costosa la salida. Todo esto nos sirve para comprender que en los sectores donde generalmente existen bastantes empresas privatizadas (eléctrico, telecomunicaciones, petróleo o gas) se dan las condiciones para que operen pocas empresas cuya posición oligopolística o monopolista ha de ser regulada.

Esto supone la creación de agencias reguladoras (en España, de la electricidad, de la energía o de las telecomunicaciones) en las que se delega la labor de regular esos mercados. Los costes de actuar con una agencia reguladora, técnicamente independiente, son menores que los que se originarían con una actuación administrativa tradicional, pero existen. Por ejemplo, obtener la información necesaria para regular un mercado es costoso. Sin embargo, la principal dificultad es que la información tiene una distribución asimétrica: el regulado sabe probablemente más del mercado que el regulador, y éste no siempre observa cómo se comporta aquél. Es posible, por tanto, que con la propiedad pública de las empresas del sector, o de alguna de ellas, los costes de información se redujeran, ya que el sector público regulador podría tener mejor información. Otro riesgo es que se produzca la denominada «captura del regulador» por el regulado, generando la agencia información sesgada en interés del sector, por lo que tendrán que existir procedimientos de control.

Dicho con pocas palabras: en los procesos privatizadores no todo son beneficios. Parece claro que la propiedad pública de empresas no es adecuada si los políticos, con restricciones financieras «blandas», persiguen objetivos que olvidan los empresariales. En este caso, la propiedad privada mejorará la gestión, obteniéndose mayor eficiencia e ingresos públicos extras con la privatización. Los costes de regulación y de control de la agencia reguladora quedan en el debe de la cuenta. Pueden existir, por último, objetivos sociales, por ejemplo, a causa de la seguridad nacional o de circunstancias regionales de empleo, que hagan aconsejable, temporal o permanentemente, la existencia de empresas públicas.

3. CONCLUSIÓN

Como conclusión, los elementos clave de cualquier sistema moderno de gestión pública son pocos, aunque hay que señalar que esos

elementos son interdependientes, de forma que, para que originen los estímulos adecuados, han de aplicarse conjuntamente. En esencia:

– El primer elemento es contar con una estructura organizativa adecuada que permita que los demás elementos se desarrollen.

– Un segundo elemento es tener objetivos claros, y a ser posible medibles, con un sistema presupuestario y de información útil para una gestión por objetivos en parte, al menos, de la Administración Pública. Abrirse al mercado con la utilización de los MCM y de las privatizaciones es una gran alternativa.

– Los administradores han de contar con una carrera profesional y unas misiones atractivas y tener un nivel de iniciativa mínimo para que su actuación y resultados logren los objetivos previstos.

– La rendición de cuentas y el control correspondiente deben superar los esquemas tradicionales de fiscalización, aunque los mantengan, y abrirse hacia el control de la eficiencia y la calidad de la intervención pública.

Con la combinación de estos elementos, el funcionamiento del Estado y la gestión de las políticas públicas no van a alcanzar la perfección. Siempre hay que recordar que tenemos que optar entre un sistema de mercado imperfecto y una intervención pública también imperfecta. Pero, en todo caso, se está demostrando internacionalmente que las mejoras de la gestión de las políticas públicas generan buen valor social y ayudan a suavizar los «fallos» y problemas de los sectores públicos. Entre todas esas mejoras, contar con el apoyo de los mecanismos de mercado, cuando resulte posible, es un elemento central de actuación.