

Los nuevos instrumentos de la gestión pública

Guillem López Casanovas (director)

Jaume Puig-Junoy

Juan José Ganuza

Ivan Planas Miret



El peso del sector público en las economías de nuestro entorno equivale aproximadamente a casi la mitad del producto interior bruto. La magnitud de los recursos que se asignan a este sector, su importancia social y política, y sus efectos, positivos y negativos, en la competitividad de las empresas en un marco de creciente globalización plantean dos grandes cuestiones. ¿Qué debe hacer y qué puede dejar de hacer el sector público? ¿Cómo gestionar esta ingente cantidad de recursos?

La primera cuestión ha sido objeto de un amplio debate tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, en los países en transición hacia una economía de mercado y en los países en desarrollo. Parte de este debate quedó reflejado en el volumen 15 de esta *Colección de Estudios Económicos*, titulado *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*.

La segunda pregunta, sin embargo, ha sido menos abordada, a pesar de su innegable interés y de la preocupación ciudadana sobre cómo se gestionan los recursos que se ponen a disposición de las administraciones públicas. Por esta razón, el Servicio de Estudios de "la Caixa" ha creído oportuno encargar un trabajo sobre este tema al equipo dirigido por el profesor Guillem López Casasnovas, catedrático de economía aplicada de la Universidad Pompeu Fabra y uno de los principales especialistas en economía del sector público. El estudio ofrece un amplio panorama de los instrumentos más recientes de gestión pública. Muestra cómo se ha pasado de un enfoque de jerarquía centralizada, pesadamente burocrático, en el que supuestamente primaban las garantías de equidad y control, a un enfoque más descentralizado, focalizado en la eficiencia, al servicio del interés público.

Los nuevos instrumentos de la gestión pública

Guillem López Casanovas (director)
Jaume Puig-Junoy
Juan José Ganuza
Ivan Planas Miret

Edición electrónica disponible en Internet:
www.estudios.lacaixa.es



CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.estudios.lacaixa.es
Correo-e: publicacionesestudios@lacaixa.es

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

© Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "la Caixa", 2003

© Guillem López Casasnovas, Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza e Ivan Planas Miret

ÍNDICE

	PÁG.
PRESENTACIÓN	7
<hr/>	
INTRODUCCIÓN	9
<hr/>	
I. REFORMAS EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ESTRUCTURAS PÚBLICAS	28
1.1. Introducción	28
1.2. Elementos diferenciadores en las formas organizativas	31
1.3. Formas organizativas y cuantificación de resultados: la utilización de indicadores para la gestión	48
1.4. La reforma de la gestión pública: algunas reflexiones generales	51
<hr/>	
II. LOS MECANISMOS DE COPAGO: PRECIOS, TASAS Y TIQUES MODERADORES	55
2.1. Introducción	55
2.2. Los precios como instrumento de gestión pública	57
2.3. Coparticipación en el coste de la atención sanitaria	75
2.4. Coparticipación y consumo de medicamentos	89
<hr/>	
III. VALES, BONOS O CHEQUES-CONSUMO	97
3.1. Los vales, bonos o cheques-consumo como instrumento de gestión pública	97
3.2. Los cheques-educación en educación primaria	104
3.3. Los cheques-educación en guarderías: el caso británico, finlandés y el Ayuntamiento de Valencia	118
3.4. Los cheques servicio	122

	<u>PAG.</u>
3.5. Los vales en sanidad. Los bonos-residencia de la Generalitat Valenciana	130
3.6. Anexos	134
<hr/>	
IV. LA CONSIDERACIÓN DE LOS CAMBIOS EN ESPAÑA COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA	140
4.1. Modelos de gestión diferenciada	144
4.2. Las formas organizativas a través de algunos casos	149
4.3. Incentivos y control en modelos de gestión diferenciada	163
<hr/>	
V. INCENTIVOS MONETARIOS	170
5.1. Introducción	170
5.2. El problema principal-agente	171
5.3. Contratos programa	178
<hr/>	
VI. LA CONTRATACIÓN EXTERNA COMO ALTERNATIVA A LA PRODUCCIÓN DIRECTA	192
6.1. Introducción	192
6.2. La contratación externa como instrumento de gestión pública	193
6.3. Integración vertical o contratación externa. Análisis de casos	206
<hr/>	
VII. LOS MECANISMOS DE LICITACIÓN. SUBASTAS Y CONCURSOS	222
7.1. Introducción	222
7.2. Los mecanismos de subasta	225
7.3. Los mecanismos de concurso	229
7.4. Problemas después de la fase de adjudicación	231
7.5. Los mecanismos de licitación. Subastas y concursos. Evidencia empírica	233
<hr/>	

	<u>PÁG.</u>
VIII. MERCADO DE DERECHOS DE PROPIEDAD	253
8.1. Introducción	253
8.2. Los recursos comunes (recursos de propiedad común)	253
8.3. Casos prácticos	259
IX. MERCADOS INTERNOS DE COMPETENCIA PÚBLICA	269
9.1. Introducción	269
9.2. La competencia pública en el National Health Service y los servicios sanitarios del condado de Estocolmo	276
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	293

Presentación

El peso del sector público en las economías de nuestro entorno equivale aproximadamente a casi la mitad del producto interior bruto. La magnitud de los recursos que se asignan a este sector, su importancia social y política, y sus efectos, positivos y negativos, en la competitividad de las empresas en un marco de creciente globalización plantean dos grandes cuestiones. ¿Qué debe hacer y qué puede dejar de hacer el sector público? ¿Cómo gestionar esta ingente cantidad de recursos?

La primera cuestión ha sido objeto de un amplio debate tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, en los países en transición hacia una economía de mercado y en los países en desarrollo. Parte de este debate quedó reflejada en el volumen 15 de esta Colección de Estudios Económicos, titulado La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington.

La segunda pregunta, sin embargo, ha sido menos abordada, a pesar de su innegable interés y de la preocupación ciudadana sobre cómo se gestionan los recursos que se ponen a disposición de las administraciones públicas. Por esta razón, el Servicio de Estudios de "la Caixa" ha creído oportuno encargarse un trabajo sobre este tema al equipo dirigido por el profesor Guillem López Casanovas, catedrático de economía aplicada de la Universidad Pompeu Fabra y uno de los principales especialistas en economía del sector público. El estudio ofrece un amplio panorama de los instrumentos más recientes de gestión pública. Muestra cómo se ha pasado de un enfoque de jerarquía

centralizada, pesadamente burocrático, en el que supuestamente primaban las garantías de equidad y control, a un enfoque más descentralizado, focalizado en la eficiencia, al servicio del interés público.

Los autores exponen las principales reformas organizativas que se plantean en la actualidad, como los nuevos instrumentos de financiación, la contratación externa, los consorcios, los mercados de derechos de propiedad y los mercados internos de competencia pública. Muestran no sólo en qué consisten sino también las condiciones de su aplicación eficaz y las experiencias nacionales y extranjeras que las ilustran.

Estamos convencidos de que el lector interesado en conocer, con rigor y profundidad, los nuevos instrumentos de gestión en las administraciones públicas encontrará en este volumen una herramienta eficaz de trabajo. Al mismo tiempo, la divulgación de los nuevos instrumentos que la gestión pública pone a disposición de los responsables de las administraciones públicas esperamos que contribuirá a mejorar la eficacia de los recursos que los ciudadanos ponemos a su disposición.

Josep M. Carrau

Director del Servicio de Estudios

Barcelona, febrero de 2003

Introducción

El mundo de la libertad, de la calidad y de la preeminencia de las relaciones humanas se caracteriza por una mayor organización. Es la paradoja moderna: cuanto más libres son los individuos, más imposible es una anarquía humanamente aceptable, a menos que posea un suplemento extraordinario de organización.

(M. CROZIER, 1981)

1. La nueva gestión pública y la economía de las instituciones

Pretendemos en el presente texto ofrecer al lector una nueva perspectiva sobre distintos cambios potenciales en el modelo tradicional de gestión pública, tal como hasta ahora, al menos, se ha venido ésta concibiendo.

Más allá de una pequeña introducción «litúrgica» sobre los contenidos conceptuales que permiten enfocar los problemas nuevos y viejos de la actuación pública, hemos querido que éste sea un texto eminentemente práctico. En algunos casos, la ilustración del objetivo propuesto a través del estudio de situaciones es plenamente operativa y replicable. En otros, se trata de ejemplos de los que no se derivan prescripciones genéricas que bordean el campo de lo especulativo, que tienen utilidad, creemos, porque permiten emular, por la vía de nuevas categorías o ámbitos de aprendizaje, el abordaje con instrumentos nuevos, de viejos problemas en la provisión de los servicios públicos.

Los instrumentos que el libro desarrolla se justifican primordialmente en el objetivo de la mejor eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Adoptamos un criterio amplio de eficiencia (la asignativa y social) que

incluye la consecución de la combinación de los niveles de eficiencia económica y equidad deseables desde un punto de vista comunitario, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesarios. Se trata así de validar si los sacrificios que la sociedad ha de realizar, tanto financieros o presupuestarios, por la vía de los impuestos pagados, etc., como económicos –de coste de oportunidad en cuanto a alternativas perdidas por la no óptima utilización de recursos–, y siempre desde la perspectiva social (pase o no su valoración por el mercado), se justifican por los resultados.

En consecuencia, el texto pone un énfasis especial en el tema de los instrumentos, el «cómo» de la intervención pública. Ello se debe a que, a nuestro entender, la falta de atención a la operativa que haya de revestir la actuación pública supone uno de los grandes, quizás el mayor, déficit de la economía pública. En efecto, la hacienda normativa, es decir aquella que ofrece unas normas consideradas como socialmente justas para la realización de políticas públicas, ha mostrado un mayor interés en la identificación del fallo de mercado como justificante de la intervención pública y de las ganancias potenciales en el bienestar social alcanzable con su corrección, que en los instrumentos necesarios para que dicha corrección sea efectiva y eficiente.

La importancia de centrar el debate también en los instrumentos la ha provocado, entre otras, la postura adoptada por la denominada Escuela de Economía de Chicago. Como es sabido, su posición consiste en trasladar la carga de la prueba de la actuación pública no precisamente (o no sólo tanto) en cuanto a objetivos de la intervención como en cuanto a medios: lo que ha de justificar la acción pública es su ventaja comparativa respecto de la acción privada, una vez tenida en cuenta su ejecución práctica. Dicho de otro modo, no es suficiente detectar una quiebra del mercado para que el sector público actúe. De una deficiencia competitiva no se deriva «patente de corso» para la actuación pública, ya que al fallo de mercado puede que en la práctica quepa contraponer el fallo de la actuación pública, por lo que «el remedio» puede ser en algunos casos «peor que la enfermedad». Así, la ganancia de eficiencia de los consumidores, pongamos por caso en un supuesto de competencia imperfecta o monopolio natural (bajando precios y aumentando cantidades), puede ser «expoliada» por una actuación pública: los costes de ineficiencia

institucional desplazan las curvas de costes (los incrementan) eliminando las ganancias postuladas. Como resultado, con la actuación pública acabamos transfiriendo excedente de los consumidores o productores privados a los burócratas, alejándonos de los objetivos sociales que justificaban la intervención misma.

Continuando con el ejemplo anterior, en un supuesto de competencia, imperfecta claro, como es el caso de la mayoría de restricciones en un mercado manipulado, las alternativas a la intervención, ya sea por la vía de la provisión pública directa ya sea por la vía de la concertación, a través de una subasta competitiva, ya sea a través de una regulación de precios y actividad, pongamos por caso, requieren una profunda discusión. La «estatalización» puede de este modo suponer un incremento de los costes unitarios de provisión, con lo que los consumidores pueden acabar soportando precios más altos a los resultantes de la distorsión del mercado. O, por ejemplo, con la subasta competitiva, aun suponiendo que la concesión fuera a suponer pérdidas justificadas por los compromisos que sobre la actividad regulada se exigen, se trataría de garantizar que la compensación para que alguna empresa asuma el servicio sea la óptima (en este caso, a expensas del contribuyente, tal como acontece en buena parte de los contratos programa). De un modo similar, una solución de cobertura parcial de costes (por ejemplo, los fijos) por la vía impositiva y los variables o marginales por la vía de los precios, ofrece una alternativa que permite aflorar mayormente las consecuencias distributivas de la solución adoptada, sobre la base de una regulación de precios más que la propia provisión. Vemos, por tanto, que existe más de una solución a los problemas de la intervención pública, lo que requiere un análisis más completo que el que a menudo se realiza.

De ahí por tanto la importancia de los estudios que analizan el balance entre puntos fuertes y débiles de la actuación pública (véase, por ejemplo, J. Stiglitz, 1992, N. Barr, 1992, o J. Cullis y C. Jones, 1994, al respecto) y los trabajos que elaboran las estrategias de implantación de las políticas (Garber y Osborne, 1994, y Moore, 1998, entre otros).

2. La necesidad de replantearse el cómo de las actuaciones públicas

Diversas son las razones para reflexionar sobre el modo de actuación pública en la economía. Algunos las relacionan con la propia crisis del Estado de bienestar, entendida ésta como crisis de las finanzas públicas. No entraremos a discutir la plausibilidad de dicho argumento para nuestro país, habida cuenta que del gasto público español, a nuestro entender, debe preocupar más su dinámica que la estática comparativa de los niveles alcanzados. Creemos que conviene simplemente replantear el modelo tradicional de gestión pública, por pura «higiene». Esto es, la práctica de la revisión se impone (intelectual cuando menos) contra las inercias y los hábitos adquiridos en la gestión pública, que con el tiempo dejan de responder a las necesidades que plantea un contexto cambiante para adecuarse a intereses corporativos y del *statu quo*.

En efecto, el nuevo contexto socioeconómico viene hoy marcado por la incidencia social que adquiere lo que O. Williamson (1998) denomina «economías de alto rendimiento»: la vida socioeconómica en general fluye a ritmo diferente (transacciones de capital, bursátiles, de divisas, globalización comercial, flujos migratorios) al que ha sido habitual en las últimas décadas. Con ello adquiere relevancia el papel del sector público, no ya como ente productor/director de servicios, sino como responsable de proveer el marco o contorno general para el desarrollo económico y la creación de capital social. Nos estamos refiriendo al nuevo papel del sector público capaz de favorecer la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los distintos actores económicos, así como favorecer las condiciones de competencia (igualación de oportunidades, redes de salvaguarda que legitimen los resultados de la competencia, etc.).⁽¹⁾ De modo similar, se pretende que el sector público adquiera como foco de atención preferente no sólo la formación de capital público (productivo –infraestructuras, equipamiento, etc.–, y también capi-

(1) Así, por ejemplo, la valoración que se hace del sector público supera hoy la exclusiva consideración de ratios financieras (gasto de las administraciones públicas sobre el PIB) o físicas (empleo público sobre empleo total), para centrarse en aspectos tales como los recogidos, pongamos por caso, en la *International Country Risk Guide* o en la *Business Environmental Risk Intelligence Unit*. Éstos incluyen variables tales como índices de riesgo expropiatorio, registro de estatizaciones, grado de cumplimiento legal (en materia de seguridad de la propiedad), índice de retrasos administrativos, grado de corrupción, niveles de fiabilidad o revocabilidad de decisiones administrativas (como indicadores de la «calidad» de la burocracia) y nivel de eficacia contractual y tasas de repudio en materia de credibilidad de los compromisos.

tal humano –educación, sanidad, hábitat digno, etc.), sino también capital social, entendido como el entramado de redes sociales y de reciprocidad y confianza que se generan entre los miembros de una comunidad a través de la experien-

Las posibilidades que permiten las nuevas tecnologías de la información en el cambio en la gestión pública (algunos ejemplos)

En Estados Unidos, la administración de la seguridad social ofrece estimaciones de los beneficios en pensiones alcanzables con el registro individual en cada momento cotizado:

<http://www.ssa.gov/oact/anypia/>

En Dinamarca, las declaraciones de renta se hacen sin papel alguno: el Gobierno revisa los ingresos, calcula los impuestos, sustrae las retenciones y envía por correo un cheque a cobrar o la liquidación de lo que se ha de pagar, y que de hecho se descontará y aumentando las retenciones del año siguiente. Si se desean realizar correcciones sobre las valoraciones anteriores se puede hacer por teléfono o correo electrónico.

De modo similar, en EE.UU. la declaración sobre la renta personal se puede realizar a través de el web site:

http://www.irs.gov/forms_pubs/index.html.

España ha iniciado también en el presente año dicho proceso.

Qatar ha creado una información geográfica nacional desde posiciones globales vía satélite para suministrar a los ciudadanos desde regulación urbanística hasta localización industrial e incentivos.

En el estado australiano de Victoria, los ciudadanos pueden utilizar quioscos en carretera para registro de coches, licencias de circulación, matriculación, etc. Los quioscos son pupitres electrónicos que evitan las colas en organismos oficiales.

Fuente: *The Global Public Management Revolution*, Donald F. Kettl, The Brookings Institution, Washington, 2000.

cia surgida de la interacción social y la cooperación. Como señala R. Putnam, ello requiere: (a) conseguir que la sociedad participe de unos objetivos conjuntos; (b) poseer unas identidades comunes que se reflejen en las interacciones cotidianas (asociacionismo), y (c) compartir un componente emocional a través del que la gente se vincula a una comunidad (valores).

El que el sector público sea capaz de conseguir el objetivo anterior puede resultar decisivo en un futuro marcado por la globalización de los bienes y servicios comerciables, quedando el sector de servicios personales, y los públicos en particular, al margen de la presión competitiva. Como resultado, es previsible que un sector público «eficiente» que ayude el desarrollo económico, y no sea un lastre por su excesiva presión fiscal y gasto superfluo, resulte decisivo para la competitividad futura de los países. Con casi un 50% de renta asignado por procesos distintos a los propios del mercado (esto es, el conjunto del gasto de las administraciones públicas supone casi la mitad del PIB), los algoritmos de comportamiento de la «mano visible» de las instituciones públicas devienen cruciales.

3. La necesidad de replantearse el qué de la actuación pública

A la discusión acerca del replanteamiento necesario de la actuación pública en la economía han contribuido de forma destacada los recientes Informes sobre el Desarrollo Mundial y, en particular, el relativo a 1997, realizado bajo el impulso de J. Stiglitz en su etapa en el directorio del Banco Mundial. En dicho Informe se destaca de manera diáfana el sentido de lo que debe hacer y lo que puede dejar de hacer el sector público en el nuevo siglo. En el primer frente, el Estado, al margen de asegurar el contexto general de funcionamiento de la economía ya comentado y, en particular, la credibilidad de las políticas públicas (en su elaboración y aplicación –contra la corrupción– y encauzando las garantías formales habida cuenta de los derechos de propiedad reconocidos), ha de responder a nuevos retos. Estos requieren, entre otros problemas, tratar de (i) promover la acción colectiva internacional en materia de I+D, de salud pública –enfermedades contagiosas– respecto del medio ambiente, comercio transnacional, etc., (ii) la protección de datos,

garantías de la persona ante los avances del genoma y compensaciones óptimas de seguro y reaseguro, entre otras; y (iii) establecer la regulación interna y la tutela necesaria que evite las externalidades sociales negativas derivadas de las crisis financieras y bancarias y/o que ayude a transparentar en mejor medida la información existente contra las asimetrías fraudulentas. A cambio, puede «dejar de hacer» lo que se pudo justificar en su día, pero ya no hoy, en argumentos tales como el monopolio natural (explotación directa del transporte ferroviario, de las telecomunicaciones, etc.), por un supuesto interés estratégico (los grandes servicios eléctricos, de gas, etc.) o por tutela de bienes preferentes que la evolución social ha convertido en redundante (en materia educativa postsecundaria, servicios de salud complementarios, etc.).

En resumen, observamos en la práctica que en la actuación pública existe un pequeño núcleo de actividades en las que el Estado actúa con el beneplácito del sector privado; esto es, supuestos en los que el fallo de mercado lo corrige de manera eficiente la actuación pública consiguiendo una mejora neta del bienestar:⁽²⁾ ante mercados incompletos, inexistentes, situaciones de dilema del prisionero (en las que «el uno por el otro» impide que se realice un servicio valioso), etc., en la que todos los ciudadanos se benefician. Existe, además, una amplia «corona» de actividades en provisión de bienes y servicios considerados socialmente preferentes, privados por su naturaleza, aunque de especial protección en razón de consideraciones sociales (políticas) expresadas en regulaciones (educación obligatoria hasta una cierta edad, normativa general para la garantía de acceso a los servicios sanitarios para todos los ciudadanos, etc.).

Si atendemos a la importancia cuantitativa de ambos tipos de actividades, una simple ojeada al gasto funcional de las administraciones públicas muestra cómo en prácticamente ningún país occidental el componente de servicios generales, defensa, protección y seguridad ciudadana, promoción social, acción legislativa, etc., supera la cifra del 20% del gasto (un 10% para España).

Sin duda, la mayor parte de la actuación pública (en torno a un 60%) se relaciona con actividades sociales (provisión de bienes y servicios tales

(2) Se entiende por mejora paretiana aquella que consigue mejorar el bienestar de un individuo o grupo de individuos sin que ello afecte negativamente al resto de la sociedad.

como la educación, la sanidad, la cultura, la vivienda o el bienestar comunitario) y con actividades económicas (infraestructuras y comunicaciones, subvenciones a sectores productivos) y de servicio de la deuda.

En otras palabras, observamos en la acción del Estado un pequeño núcleo «duro» caracterizado por (i) la ausencia de mercado para proveer dichos bienes, con lo que en gestión pública poco hay que emular pues de una gestión privada que no existe (es el caso de los bienes de consumo conjunto, —esto es, cuando el servicio se oferta para uno es para todos, resultando inaplicables para su financiación precios que excluyan del consumo), (ii) unos resultados de actividad —«*outputs*» (objetivos intermedios) y «*outcomes*» (resultados finales)— mayormente ambiguos como para poder especificar mínimamente una función de producción o de costes que permita su control y posterior análisis de rendimiento económico financiero; y (iii) una preocupación prevalente por garantizar la fiducia (confianza) y honestidad en el uso de dichos recursos a través de mecanismos de control de legalidad, previo y concomitante que evite el despilfarro o la corrupción.

Para dichas actuaciones de «bien público», y desde un punto de vista de análisis económico, la exigencia aquí no puede ser otra que la propia de la evaluación económica: asegurar la transparencia de la decisión en términos de costes y beneficios sociales, la mejor observancia de medidas, garantías procedimentales, etc.

El contexto de intervención anterior requiere una valoración completamente diferente a la necesaria para la parte más importante de la actuación pública, la de provisión de bienes o servicios tutelados (i) para los que el mercado a menudo pugna (así en educación o en sanidad) por lograr total o parcialmente su suministro, con o sin financiación pública; (ii) para los que no existe un referente normativo o estructural a efectos del mantenimiento de dicha intervención (es la consideración política —y por tanto, coyuntural, ideológica— la que lo justifica); y (iii) que ha de mostrar, mientras su provisión permanezca en la órbita pública, su mejor eficiencia —adecuación fines/medios—, ante la alternativa de su posible devolución a la esfera privada de la economía (privatizaciones o cambios de regulación que limitan el campo de lo considerado «obligatorio público»). En ambos casos, a ello se puede añadir la distinción entre provisión pública (responsabilidad, financia-

ción) y producción, ya sea ésta pública o privada. Con todo ello, la gestión pública ha de mostrar las ventajas sobre la gestión privada, no sólo en términos de control de recursos (buena administración), sino también de eficiencia (en términos de alternativas posibles).

El anterior comentario obliga, en general, a un debate más profundo sobre la definición de los medios de la actuación pública: evitar la presu- puestación laxa, introducir en lo posible la idea de financiación como compra prospectiva de actividad (financiación por actividad futura bajo ciertos compromisos), creación de agencias públicas, con control centrado más en resultados que en *inputs* (recursos), en los que existen mecanismos de «salida» (elección del usuario: la financiación sigue su elección, y sin remitir el usuario a cual sea la institución que previamente recibió la financiación), favorecimiento de simulación de competencia, mercados internos dentro del sector público, contratación externa, etc.⁽³⁾

De la administración a la gestión

Definida la relevancia de la gestión pública, cabe preguntarnos ahora acerca de aquellos campos que con ella se relacionan y cómo ésta se diferencia de la concepción más tradicional de la administración del sector público. Para ello, conviene tener presente un conjunto de factores que pueden acabar condicionando la introducción de todos o algunos de los elementos de gestión en las administraciones públicas. Entre ellos:

1. El peso excesivo de la política en las administraciones públicas.

Esta primera cuestión se refiere al grado de separación que se establezca con los aspectos propiamente políticos, pero con incidencia potencial en las tareas ordinarias de las organizaciones públicas. Ejemplos serían: (a) un grado de intervención elevado, hasta en cuestiones de detalle, en la vida de las organizaciones; (b) el posible vicio de los informes emitidos para el poder político por parte de los profesionales de las organizaciones administrativas, en la medida en que dichos trabajos se plantean para satisfacer al político demandante; (c) la elevada proliferación de entramado burocrático, concretado en la

(3) Para un análisis completo en dicha materia véase López G. y A. Wagstaff (1993): «Eficiencia y competitividad en los servicios públicos». *Moneda y Crédito*, 196, pp. 181-218.

fiscalización de representantes políticos en la esfera organizativa de la administración; (d) el amortiguamiento político de responsabilidades por los errores de gestión y la dificultad de tener cierto liderazgo en la vida de las organizaciones; (e) el exceso de centralismo en la ubicación de responsabilidades dentro de las organizaciones administrativas, de acuerdo con la centralización política del poder imperante; y, finalmente, (f) el predominio de la perspectiva de corto plazo en las decisiones administrativas, y su dependencia, en muchos casos, del ciclo y de la coyuntura política.

2. El fuerte arraigo del garantismo burocrático en la vida de las organizaciones administrativas. Este tema surge en los casos en que la legislación se superpone a la actividad en defensa de una determinada concepción del sistema de garantías jurídicas. Ello favorece que el funcionamiento interno de la administración radique, de modo primordial, en el requerimiento de que se satisfagan los distintos procedimientos administrativos a efectos de asegurar el exacto cumplimiento de los mismos. Las diferentes unidades de la administración desarrollan, de este modo, una actuación reglada dirigida no tanto a los administrados como a los restantes órganos de la administración de los que dependen o con los que se relacionan. Para ello resulta decisivo el sistema de jerarquías existente. La actividad asociada a la organización jerárquica se desarrolla de acuerdo con un conjunto de órdenes, directrices, reglamentaciones e instancias, resoluciones y recursos, que conservan un lenguaje procedimental cerrado bajo la amenaza última de sanción administrativa.

Con estos condicionantes, una administración que pretenda adoptar una perspectiva de gestión de servicios públicos deberá concentrar su atención en el cambio cultural:

- Gestionar implica prestar atención a los circuitos de adopción de decisiones.
- Se trata de gestionar recursos humanos (personas) y no de administrar nóminas (unidades productivas).
- Resulta de vital importancia el perfil dado a las carreras profesionales.
- No sólo los organigramas han de ser flexibles al cambio, sino también las propias configuraciones jurídicas que adoptan las organizaciones.

- Redefinición de centros de responsabilidad –centros con capacidad de gestión presupuestaria, a la vista de los objetivos establecidos.

- Gestionar implica una persecución activa de la eficiencia en la asignación.

Para el tránsito de la visión administrativa hacia una alternativa «gestora», un cambio cultural que puede coadyuvar al proceso consiste en situar al ciudadano como eje de la prestación pública. En efecto, una de las motivaciones de la eficiencia en la gestión pública es la de intentar medir el *output* de la actividad de la administración pública. Para ello, desde el punto de vista de la actividad como servicio al usuario exige contemplar con especial interés el último escalón en la realización de la actividad; esto es, el modo en que se produce la relación directa con el usuario, ya que, a la postre, éste suele resultar decisivo en la valoración que del servicio se haya de tener.

El problema de personalizar en mayor medida la relación entre administrador y administrado y basar en ello la medida de la actuación pública presenta diversos matices, aunque en el sustrato de todos ellos reside la cuestión común a toda política pública: la motivación que se pueda derivar de la propia estructura organizativa y de personal en la gestión del gasto público.

En este sentido, el esfuerzo por introducir en la administración la «cultura» de servicio al ciudadano, de orientar el comportamiento de los empleados públicos (no sólo pensando paternalísticamente *en* el usuario), sino *como* el usuario), las tecnologías de la información tienen, junto a la motivación de los profesionales, un papel fundamental. A este respecto, por ejemplo, frente a la actual compartimentación geográfica y funcional de competencias de distintos entes de la propia administración (que hoy prevalece en la prestación de servicios, y que sirve a veces de modo poco razonable a los intereses del usuario), un buen sistema de comunicación interno dentro de la propia administración permite el traslado de información administrativa con mínimas molestias al ciudadano, aminorando los inconvenientes de otro modo derivados.⁽⁴⁾

(4) Una buena coordinación entre administraciones evita al usuario bastantes incomodidades de repetición de trámites. No se trata, sin embargo, única y exclusivamente, de eliminar documentación repetitiva. Se trataría también de que los formularios requeridos fuesen comprensibles (contra el denominado analfabetismo «funcional»). Un buen ejemplo sería el de la «ventanilla única» para todos los temas administrativos relacionados con el nacimiento y vida de una empresa.

Gestión pública-gestión privada, acuerdos y desacuerdos

En la valoración de las similitudes y diferencias entre gestión pública y gestión privada, podemos destacar diversos aspectos tanto en el nivel micro como en el nivel macro.

Algunas diferencias en el primero de los planos podrían ser las siguientes: en materia de gestión estratégica, la gestión privada se preocupa de la competitividad de la organización, vistas sus potencialidades y debilidades en relación con un entorno, básicamente cambiante. Ello tiene menos sentido en el ámbito de la gestión pública, ya que el gobierno difícilmente puede pretender abandonar un servicio por la simple razón, pongamos por ejemplo, de que el entorno parezca desfavorable.

De modo similar a lo anterior podríamos valorar los aspectos relativos a la incentivación al consumo o «marketing» de servicios. En el ámbito público se trataría de adecuar la provisión de servicios a un concepto de «necesidad» establecido bajo criterios y prioridades públicos, lo cual es diferente a estimular u orientar la demanda hacia determinadas tendencias interesantes para el productor. En la actuación pública, las necesidades (utilización normada o estandarizada, pongamos por caso) deben ser analizadas de acuerdo con los propios objetivos gubernamentales. En el ámbito privado, ello supone un simple dato para así establecer los niveles de oferta. En el primero, lo colectivo pesa tanto como lo individual, lo participativo tanto como lo representativo y la continuidad institucional debe avalar, en este sentido, el equilibrio de intereses. En el segundo, los énfasis son precisamente los contrarios a los anteriores.

En materia de gestión presupuestaria privada, el presupuesto se basa en una previsión de ventas (ingresos) a relacionar con una determinada estructura de gastos. Si las ventas se disparan por encima de las previsiones, se ajustan en buena medida; y de forma equivalente, los niveles de producción y gastos. En el sector público, el presupuesto es, eminentemente, un acto de elección política, a partir de la presión fiscal vigente. Un ingrediente diferencial entre gestión pública y privada procede también de la responsabilidad pública de los gestores, que contempla requisitos de transparencia y respeto a los procedimientos, distintos a los que encontramos en la gestión privada.

Sin embargo, en el plano micro, o desagregado de la gestión pública, que referimos a la gestión de una organización o servicio en concreto, las similitudes en gestión pública y privada son más abundantes, y así la posibilidad de emular las técnicas gerenciales privadas, aun existiendo limitaciones genéricas. Mucha menos emulación podía existir, como veíamos, en el plano macro o agregado, que requiere la coordinación y articulación de agentes u organizaciones ante objetivos estratégicos definidos como colectivos. Reiteramos que, en nuestra opinión, en el nivel agregado no existe una base de conocimiento en gestión pública suficiente para estructurar una disciplina como tal, de modo que la intersección político-económica ha de prevalecer y muchas veces confundirse: pueden suponer costes para la eficiencia en la gestión, pero resultan intrínsecos a los beneficios de la democracia.

4. Resumen de contenidos

Como es conocido, el Estado como agente económico ha aumentado de manera progresiva su presencia en la actividad económica de los países de nuestro entorno hasta cuotas cercanas al 48% de la renta nacional.

Son perfectamente conocidos los argumentos que justifican la racionalidad de la intervención pública: los argumentos económicos de los fallos de mercado, incluyendo externalidades y bienes públicos, la imposibilidad de llegar al equilibrio perfecto, información imperfecta y mercados incompletos; y otros argumentos de carácter social, como la redistribución de la renta.

Sin embargo, en las últimas décadas hemos asistido a un incipiente cambio en el modo de producción de los servicios públicos. La justificación común de todas estas reformas ha sido la preocupación por los efectos negativos que una intervención pública excesiva puede tener sobre la competitividad de los países en un contexto de globalización. Así pues, a las tradicionales exigencias que pesan sobre la gestión pública de igualdad de trato y equidad en el acceso, se añade ahora la necesidad de sistemas con un mayor grado de eficiencia que permitan mantener la calidad de los bienes y servicios producidos, reduciendo el gasto para poder afrontar los retos presupuestarios venideros.

En el pasado, la importancia de los criterios de equidad y justicia parece haber favorecido un modelo de jerarquía centralizada en un marco

burocrático de la administración pública, donde el procedimentalismo ha sido la forma habitual de actuación, supuestamente «garantista» de los objetivos públicos. Ante ello, se presenta hoy como alternativa la utilización de instrumentos «eficientistas» más vinculados a los modelos de jerarquía descentralizada, y nuevos instrumentos al servicio del interés público, presentes ya en muchos países de nuestro entorno, tal como veremos más adelante. De este modo, las tareas de dirección y coordinación propias de las jerarquías centralizadas se están substituyendo hoy por el control, la supervisión y los incentivos de las denominadas jerarquías descentralizadas.

En esta nueva perspectiva se inscribe la formulación de nuevas formas jurídicas de titularidad pública o privada que pretenden estimular la eficacia, con el Estado como garantía de la equidad en la actuación.

En efecto, la noción de eficiencia va ligada, a su vez, a la noción de eficacia administrativa, a la que está sometida la administración pública, como deber legal de realización efectiva de una situación jurídica definida por ella misma: teniendo presentes las restricciones básicas de la gestión pública; no vale todo para la consecución de los objetivos en dicho terreno.

Finalmente, desde el prisma de los ciudadanos, la obligación de pertenencia y el poder de coacción característico de las organizaciones públicas se ha de compatibilizar con la capacidad del usuario de recuperar el derecho a poseer alternativas de servicio, y así ejercer su poder de protesta (voz) y capacidad de elección.

Se trata de analizar aquellas reformas institucionales y organizativas que permitan realizar una gestión pública acorde con los rasgos anteriormente mencionados.

Los esfuerzos realizados en los últimos años por los países de la OCDE para reformar la gestión pública se han basado en los mecanismos cuasicompetitivos y de mercado (MCM). Los objetivos explícitos que se pretenden lograr en dicho terreno son: (a) elevar en mayor medida la productividad y la eficiencia, (b) aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación de la oferta a la demanda de los ciudadanos, (c) mejorar el control del gasto público y (d) modernizar la relación de supervisión y control. Cabe argumentar incluso que los cuasimercados en políticas sociales pueden llegar a

mejores resultados desde el punto de vista no sólo de la eficiencia, bienestar y responsabilidad individual, sino también de la equidad al «desanclar» la provisión pública de intereses individuales larvados en el *statu quo* actual.

(i) En la categoría de los nuevos instrumentos cabe referirse a la introducción de *precios, tasas y tiques moderadores*, llamados genéricamente copagos, en determinadas esferas de la actuación pública. Estos mecanismos de participación del ciudadano en el coste de los servicios pueden potencialmente inducir a una conciencia de coste que incite al ciudadano a racionalizar la demanda (contener la demanda de servicios según su coste). Ello se debería poder acompañar de una mayor diversidad en la oferta de servicios que actúe como mecanismo de salida, presionando la provisión pública, hoy monopolística, hacia una mejora en su gestión. Estos instrumentos no pueden, sin embargo, resultar efectivos sin unas determinadas condiciones: el grado de obligatoriedad debe ser bajo (tanto legal como *de facto*), la elasticidad precio de la demanda debe tener un rango reducido por tipología de consumidores, la efectividad-coste de los bienes o servicios ha de ser controlable, el acceso de los ciudadanos de renta baja garantizado y los costes de transacción de fijar los precios y recaudarlos debe ser bajo.

(ii) Otros de los instrumentos considerados en la nueva gestión pública son los *vales, bonos o cheques*, cuya idea principal recoge la expresión anglosajona «money follows the client», o «el dinero sigue al ciudadano-cliente». Los requisitos principales para la utilización de los vales son, en general, la existencia de un marco de competencia pública o simulada donde el ciudadano tenga posibilidades de elección y un sistema de información de los índices de calidad de las distintas alternativas para que esta posibilidad sea efectiva. Si esto se cumple, los vales, bonos y cheques pueden reducir la resistencia al cambio del productor público tradicional, adecuar sus costes, y aumentar la calidad de los servicios a las necesidades percibidas por los usuarios.

(iii) Los *incentivos monetarios* en la nueva gestión pública persiguen motivar el desempeño efectivo de la actividad por parte de la organización hacia objetivos predeterminados. Algunos ejemplos de la formulación de estos instrumentos son los contratos programa utilizados en la financiación de los hospitales y universidades, y la evaluación relativa de actividades o tareas. Los incentivos monetarios pueden ser en dichos supuestos de mayor

utilidad cuando los objetivos sean fáciles de medir, el incremento del esfuerzo por parte del agente sea identificable, menor sea su aversión al riesgo y más fácil el cálculo del esfuerzo con relación a los resultados.

(iv) Los permisos o cuotas para gestionar el uso de recursos de propiedad común previamente establecidas sus características, se recogen bajo el concepto de *mercados de derechos*. Este instrumento soluciona frente a la clásica regulación los problemas de sobrecapacidad, aumenta la productividad y con ello el salario de los trabajadores, disminuye las presiones del sector sobre la administración para obtener subvenciones e incentiva a los agentes a ofrecer señales del cumplimiento efectivo de las condiciones del contrato, reduciendo así los costes de control por parte del principal.

(v) La *contratación externa* como alternativa a la producción directa por parte del agente público se ha utilizado, en la mayoría de los casos, cuando los excesos de demanda provocaban una situación de colapso en los servicios públicos. No obstante, este instrumento puede resultar efectivo en el aprovechamiento de los agentes del mercado para reducir costes sin perder con ello el control de la provisión por parte del principal o Estado. Esta reducción de costes se ve favorecida por la capacidad de sustitución de los costes fijos por costes variables por parte de agentes privados, por la mayor adaptabilidad de estos agentes al cambio tecnológico, y la flexibilidad del derecho laboral o mercantil frente al derecho administrativo. Como contratos incompletos que son, requieren unos costes de supervisión, menores cuanto más simple sea la actividad contratada, lo cual garantiza además la continuidad del servicio.

(vi) La *competencia pública* con la creación de mercados internos supone la ruptura del monopolio tradicional de producción pública e implica la separación de la financiación, la compra y la producción en diferentes organismos o instituciones, cualesquiera sean las formas jurídicas que adopten. Esta reforma de la estructura organizativa reduce la ineficiencia técnica y permite obtener información acerca de la actividad y los costes de la misma.

(vii) La *competencia en mercados simulados* introduce la participación de empresas privadas en esta estructura. Así, el comprador público tiene la alternativa de contratar el servicio o la producción de los bienes a algún productor privado, si considera que puede actuar de manera más eficiente

preservando los clásicos criterios de equidad y justicia con la misma calidad de servicio. Este instrumento mantiene las ventajas y desventajas de la competencia pública y la contratación externa.

En estos dos últimos mecanismos, la modificación de la forma jurídica de las instituciones públicas puede ser una medida paralela que aumente el grado de aplicación de la competencia. Un ejemplo reciente lo tenemos en la introducción de las nuevas formas de gestión en sanidad (fundaciones, consorcios, sociedades estatales y fundaciones públicas hospitalarias). La flexibilidad de gestión del nuevo marco jurídico y orgánico de las instituciones públicas permite a sus gestores competir en igualdad con las entidades privadas, creando un mercado virtual que permite comparar los índices de eficiencia y eficacia de los distintos centros, sean públicos o privados.

(viii) Finalmente, otros instrumentos de la nueva gestión pública vinculables a mecanismos de licitación, concurso y subastas son objeto de atención en la literatura a efectos de que la afirmación asimétrica con la que a menudo se resuelven no genere rentas residuales ineficientes desde un punto de vista social.

En los siguientes capítulos pasamos a describir y analizar los instrumentos a los que más comúnmente se asocia la nueva gestión pública.

Centraremos primero la atención en los cambios organizativos. Se trata de condiciones que se plantean a menudo como necesarias, aunque quizás no suficientes, para introducir los incentivos adecuados para una buena gestión de los recursos públicos. Los elementos que pueden otorgar suficiencia para el objetivo anterior se han de referir forzosamente a casos concretos y en función de su especificidad. Así, en el ámbito financiero, el capítulo II, analiza los mecanismos de copago en la financiación de los servicios, incluyendo entre ellos los precios, las tasas y los tiques moderadores. Tras un repaso de la teoría que fundamenta su utilización, pasaremos a valorar su impacto en la eficiencia (reclamación de pérdidas de bienestar social), tanto en lo relativo al papel de los copagos en relación con el riesgo moral derivado del aseguramiento sanitario público, como de las externalidades y costes de congestión asociados al transporte por carretera.

Finalmente en este capítulo se analiza con detalle la justificación y los efectos previsibles derivados de la aplicación de copagos en los servicios sanitarios en general, y en los medicamentos en particular, a partir, básicamente, de la evidencia disponible. Este último apartado se adentra en la política de precios de referencia, recientemente entrada en vigor en nuestro país para la financiación pública de fármacos, bajo la forma de copagos evitables.

El capítulo III, relativo a los nuevos instrumentos al servicio de la gestión pública, se dedica a los vales, bonos o cheques de consumo. A su conceptualización se añade en el texto un estudio de las condiciones teóricas para que dichos mecanismos puedan desplegar sus virtualidades en el contexto de una mayor elección de los usuarios relativa a distintos componentes de los servicios públicos.

Por último, sus efectos sobre la eficiencia y la equidad se analizan no sólo desde un punto de vista teórico, sino a la vista de distintas experiencias concretas, tales como las que se derivan de la utilización de los cheques en educación y en servicios de promoción de ocupación, tanto en países occidentales (Gran Bretaña, Finlandia, Francia, Bélgica, Dinamarca y Canadá) como en nuestro país (casos de los cheques de guardería valencianos, vales sanitarios y bonos-residencia).

El capítulo IV considera algunos cambios organizativos concretos como un instrumento más (e importante) de la nueva gestión pública. Para ello, dada la especificidad del tema, se ha considerado el caso español en sus aspectos jurídicos y económicos. Con referentes tales como la Agencia Estatal Tributaria, las fundaciones sanitarias y las sociedades de profesionales en los servicios públicos, se busca ilustrar las tendencias identificables en el sistema comparado de acuerdo con la evolución de casos concretos más cercanos.

Un quinto bloque de estudio se refiere de modo general, y en diversos capítulos (V, VI, VII y VIII), a las relaciones entre el financiador público, como responsable de la provisión de servicios y los entes o agentes suministradores de dichos servicios. Ello requiere, por un lado, el estudio de los incentivos y, en general, de la relación de agencia. Para dicho propósito, como es sabido, la estrategia contractual óptima pasa por una participación en el *output* de la actividad contratada, lo cual no resulta trivial dada la naturaleza de los objetivos

públicos y sus problemas de medición. Ello hace que se contemplen instrumentos alternativos, tales como los contratos programa (de los que se revisa tanto la teoría como la experiencia real), la concertación de servicios, como alternativa a su producción directa, con el análisis concreto de algunos casos (sanitarios, recogida de basuras, etc.), mecanismos de licitación tales como subastas y concursos (básicamente en adjudicaciones públicas, de derechos radioeléctricos en Estados Unidos, del suelo y obras públicas en España, de licencias de telefonía móvil de tercera generación, etc.).

En este sentido, una estrategia de intervención pública mínima suele ser la relativa a la regulación de los derechos de propiedad y así de la creación de mercado sobre dichos derechos. El capítulo correspondiente, tras una breve introducción teórica, se centra en dos casos prácticos: el de las licencias de pesca y el del mercado de derechos de contaminación.

Por último, en un capítulo final (capítulo IX) se revisa la teoría de los mercados internos de competencia pública, centrados en estrategias de simulación de mercados y competencia restringida a menudo exclusivamente a organizaciones públicas, con ejemplos tomados de la sanidad sueca y del National Health Service del Reino Unido.

I. Reformas en la organización y gestión de las estructuras públicas

1.1. Introducción

La nueva economía, las presiones financieras sobre el gasto público y el aumento de las aspiraciones colectivas sobre la naturaleza de los servicios comunitarios, requieren una adaptación de las estructuras que utiliza el Estado para la gestión de su actividad, especialmente en aquellos sectores donde el ciudadano pueda participar activamente.

Los gobiernos deben revisar *qué* están haciendo, *para qué* lo hacen y, finalmente, *cómo* lo hacen, en definitiva, reexaminar el papel del Estado en la nueva economía.

El Estado se enfrenta así a los siguientes retos: (a) la globalización, que implica un papel activo en el crecimiento económico, y un mayor grado de competencia, (b) la menor aceptación del crecimiento en el gasto público como remedio genérico a la aparición de nuevas necesidades tras su aumento espectacular en las últimas décadas, (c) el cambio tecnológico, que deberá ser introducido en las estructuras de gestión del Estado, y (d) el cuestionamiento de la credibilidad de las estructuras políticas para la gestión de algunos servicios colectivos más orientados a las necesidades del ciudadano.

Los gestores públicos cada vez más deberán dotar a las políticas públicas de criterios de coste-efectividad y validar la eficacia de los objetivos socialmente postulados. Éstas ya no estarán justificadas por su objetivo (es

decir, todo aquello que mejore el bienestar del ciudadano), sino también por ser la mejor de las alternativas de acción o inacción. Los gestores públicos deberán afrontar situaciones en las que el margen tradicional de aceptación social sobre las consecuencias de sus acciones ha desaparecido (por ejemplo, con regulaciones que generen frustración de expectativas), y buscar alternativas que controlen tanto el resultado como el coste de las políticas públicas. Todos estos retos implican una revisión profunda de las estructuras de financiación, provisión, control y distribución de la información en la gestión de bienes y servicios de las administraciones públicas. En este proceso de revisión se encuentran la mayoría de países desarrollados. Una vez los gestores públicos han constatado que determinados bienes o servicios pueden asignarse de modo más eficiente a través de métodos distintos a los mecanismos tradicionales de asignación pública, éstos deben buscar la mejor forma de dotar a sus instituciones de algunas de las características que las hagan sensibles a los nuevos mecanismos estimados necesarios para la acción pública.

Los objetivos de este capítulo consisten en exponer algunas tendencias de reforma de las estructuras de producción de bienes y servicios por parte del sector público, el proceso de transformación que han tenido los organismos de derecho administrativo en los diferentes niveles de las administraciones públicas españolas y especialmente en el sector sanitario, que ha actuado de motor en estas transformaciones. El interés en este capítulo no se centra en las reformas del entorno en el que participan estas estructuras organizativas (sin obviar el efecto que éstas tienen), sino en la propia configuración de estas estructuras.

La discusión acerca de la mejor forma organizativa ha supuesto una gran actividad académica en el debate centralización-mercado. La flexibilización de las formas organizativas permite enfocar los problemas desde la perspectiva del agente-principal de la actividad. El Estado (principal) contrata gestores e instituciones públicas o privadas (agentes) para que realicen las actividades públicas (provisión de servicios, organización, etc.) del modo más eficiente posible. La rigidez de estructuras permite aplicar un control extenso sobre la actividad que realizan estos agentes; sin embargo, dificulta la adaptabilidad y eficiencia de los mismos. En el otro extremo tenemos las poliarquías

(o mercado) Con ello, los dos últimos conceptos mejoran mucho, aunque ello sea al coste de una relativa pérdida de control sobre la actividad. El *trade-off* (balance) necesario entre ambos extremos ha llevado a una flexibilización de las rígidas estructuras burocráticas jerárquicas, a medida que la complejidad de las actividades lo ha requerido, y a medida que el ciudadano-votante ha asimilado que puede exigir calidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos. El control pasa a ser *a posteriori* (mediante auditorías de gestión), para el cual el mercado está capacitado, eliminando el costoso (por sí mismo y por sus consecuencias en el desempeño de la actividad) control *ex-ante* de legalidad. Como afirma L. Parejo: *La pérdida de confianza en el Estado y su derecho provoca que el valor de la eficacia, como resolución de problemas, adquiera importancia en la valoración de la Administración pública [...]*.

Los organismos que configuran las administraciones públicas de los diferentes países no están determinados por un factor exógeno a la gestión pública, sino que vienen determinados por las necesidades de la acción pública. Es por ello que los países se dotan de diferentes estructuras en cada momento de su evolución histórica y económica.

Los principales determinantes son:

- **Diferencias en la eficiencia relativa de los servicios.** La eficiencia en el sector público de los países desarrollados es diferente ya que no hay competencia real, como ocurre en los mercados privados en un proceso de internacionalización. Motivos históricos explican el comportamiento de los gestores públicos, el cual justifica el 70% de los niveles de eficiencia en los programas.

- **Interacción con el sector informal.** El sector informal (familia, voluntarios, organizaciones sin ánimo de lucro, etc.) parece más extendido en unos países que en otros. Estas actividades determinan los resultados de las políticas públicas, pero no se contabilizan en el gasto, ni forman parte de la estructura de los gobiernos.

- **Variaciones en las necesidades.** Factores demográficos, culturales e institucionales determinan las necesidades de los programas públicos de un país y difieren entre sistemas.

• **Variaciones en la demanda y aspiraciones individuales sobre la calidad esperable de los servicios colectivos.** Este concepto, aunque muy relacionado con el anterior, se ve afectado por la concienciación pública, el nivel de desarrollo de la sociedad democrática.

• **Nivel de cambio tecnológico.** Elevados niveles de desarrollo incrementan las expectativas de los ciudadanos. Las nuevas tecnologías pueden ser introducidas por la presión pública, aunque con ello no siempre se acabe mejorando el grado de eficiencia de la actividad.

• **Factores políticos.** Las teorías políticas de las sociedades explican diferentes maneras de afrontar unos mismos problemas, aunque bien es cierto que algunas de las decisiones tomadas por los gobiernos tan sólo pueden explicarse desde el punto de vista ideológico, a pesar de la progresiva profesionalización de la función pública en la mayoría de países.

• **Antecedentes históricos.** La cultura y los eventos históricos configuran gran parte de la organización de las estructuras de los gobiernos, el grado de centralización de la actividad, el papel del sector privado en la provisión de bienes públicos, el grado de regulación...

Sin embargo, existe un rasgo común en la corriente general de opinión y del desarrollo organizativo de los estados que si tuviera que resumir en una frase, ésta sería: ruptura de la dicotomía entre *lo público* y *lo privado* como si de dos mundos aparte y confrontados se tratase.

1.2. Elementos diferenciadores en las formas organizativas

Los objetivos de la nueva gestión pública según recomendaciones de la OCDE son los siguientes:

a) concentrar los esfuerzos en la eficiencia, efectividad y calidad de los servicios;

b) una descentralización del entorno de gestión;

c) identificar al usuario como eje principal de la actividad, introduciendo elementos de elección para éste;

d) búsqueda de alternativas más coste-eficientes que la provisión directa por parte de la administración pública; y

e) mejorar la rendición de cuentas por los recursos utilizados en términos de resultados, explicitando entre ellos a los sociales (equidad en el acceso, resultados, etc.).

Todos estos elementos afectan a las características de las formas organizativas que participan en la provisión pública. Estas formas organizativas se dotan de unos elementos básicos que sitúan cada una de ellas dentro de la línea de flexibilidad de gestión que tiene como extremos a la jerarquía y al mercado (poliarquía).

La importancia de cada uno de los extremos anteriores será mayor o menor en función de los objetivos específicos de la actividad. La efectividad de los posibles cambios en las formas organizativas dependerá del grado de diferenciación del servicio y de la competencia que exista en el mercado. El grado de competencia no sólo tiene que ver con los niveles de agentes presentes, sino también con el de los potenciales.

A continuación se presenta un análisis a grandes rasgos de cada uno de ellos.

1.2.1. Órganos de gobierno

Dentro de las distintas estructuras organizativas podemos observar órganos de gobierno determinados en función de la propiedad, de los objetivos o de decisiones departamentales. La gestión operativa y estratégica de la organización estará marcada por la vinculación de los órganos de gobierno a los departamentos políticamente responsables. Esta vinculación puede basarse en la intervención previa o en el control de resultados. Siendo las figuras de consorcios, fundaciones y sociedades mixtas las más independientes del control directo o tradicional de la Administración pública, aunque conviene recordar que las potestades siguen perteneciendo a los departamentos de creación. Excepto en determinados casos, los órganos de gobierno de las instituciones proveedoras de servicios públicos carecen de libertad para reorientar la misión y objetivos por sí mismos.

A su vez, los patronatos consisten en un conjunto de representantes del ámbito económico y social sin vinculación retribuida ni propiedad en el organismo. El consejo de gobierno y el consejo de administración implican vinculaciones de propiedad y capacitación profesional de la mayoría de los miembros. Por ello, el patronato garantiza una independencia de los agentes que deciden los objetivos globales del organismo, con independencia de la práctica diaria de la actividad. Sin embargo, ello implica también que la respuesta a situaciones graves en la vida del organismo se produce de un modo más lento.

Es bien sabido que los consejos de gobierno de las organizaciones pueden actuar como motor de reforma interno de las organizaciones públicas.⁽¹⁾ Son ellos quienes definen la misión, los objetivos y las líneas de actuación de las instituciones que controlan. En este sentido, ofrecen unas características comunes; gobiernan una estructura social con tres componentes: (a) los afectos a quienes ejecutan las acciones, (b) los que administran aquello que es necesario para ejecutar las acciones y (c) los que toman decisiones para guiar a los dos grupos anteriores.

La autoridad y el control son los elementos esenciales y que dan sentido a los consejos de gobierno. La autoridad está reforzada por otros elementos, como el peso institucional dentro de la organización, la tradición, el prestigio de sus miembros y sus vínculos con la sociedad civil. El control se manifiesta en tres sentidos; validando las acciones a realizar periódicamente, aprobando gastos y autorizaciones y siendo el último elemento de apelación en caso de conflictos internos.

La caracterización de sus componentes puede hacerse en función de su vía de acceso ya sea por: (a) designación, por parte de la autoridad con capacidad; (b) elección, por parte de un colectivo con representación en el consejo; (c) selección, por el propio consejo o aquél con capacidad de hacerlo; y (d) invitación, tal y como puedan recoger los estatutos. Como resultado de lo anterior cabe destacar su vínculo a la organización, ya sea en concepto de miembro del personal, del poder político, representante de la sociedad o del

(1) Buena parte de las reflexiones sobre órganos de gobierno resultan de reflexiones generadas directa o indirectamente de los trabajos de A. Oriol Bosch (diversos mimeos, IES 1999, 2000).

detentador, en su caso, del capital. Para el buen funcionamiento de la organización es importante que todos los colectivos de la misma estén representados en el consejo, aunque ello no signifique una igualdad de fuerzas en la toma de decisiones. También es positiva la existencia de miembros diferentes según la edad, sexo, grupo social y conocimientos especiales.⁽²⁾

Los consejos de gobierno se estructuran en comisiones, ya que el tiempo disponible de los consejeros es un elemento básico a tener en cuenta. El tiempo también marca el tipo de decisiones que se deben tomar en las reuniones del consejo; en éstas debería limitarse a decidir sobre cuestiones de carácter estratégico como la misión, los objetivos, la evaluación de resultados y las líneas políticas y estratégicas de la organización. Se comunican con la organización a través de dos canales: (a) los miembros del consejo representativos de la organización y (b) la dirección ejecutiva. Ambos deben coexistir procurando que la información y las decisiones circulen a través del vínculo adecuado, evitando infravalorar o sobrecargar la autoridad de la dirección.

Las relaciones del consejo con la comunidad incluyen las relaciones institucionales con el exterior. Para ello, la existencia de miembros representativos de la sociedad facilita esta labor. El poder externo del usuario debe considerarse como un participante más de la organización, a riesgo en caso contrario de alejarse de las necesidades reales de éste.

Los otros poderes que interactúan dentro de las organizaciones son: (a) la dirección o gerencia que representa el poder ejecutivo y traduce en políticas efectivas las líneas de actuación propuestas por el consejo; (b) los gestores de sección, que mediante un conocimiento más profundo de los problemas de cada aspecto de la organización, colaboran con la dirección en sus funciones; y (c) el colectivo de empleados, que realizan las actuaciones encomendadas por los gestores de sección y aportan información acerca de los conflictos e ideas surgidos de la realización efectiva de la actividad.

Las decisiones y la información circulan entre niveles de modo formal e informal. En el modo formal, las jerarquías funcionan como filtro, registro

(2) En el caso de los consorcios, los miembros del consejo estarán regulados según la participación de diferentes niveles administrativos y/o entes privados. Los consejos de gobierno de estos organismos pueden así enriquecerse mediante la aportación de diferentes puntos de vista que se originan en los objetivos de cada uno de los participantes en la organización.

y autoridad. En el informal, la colaboración entre niveles permite la flexibilidad y aceleramiento en la toma de decisiones y la reacción ante problemas determinados, con las consecuentes reducciones en los costes de transacción. Ambos circuitos son importantes, ya que equilibran el balance entre eficiencia y legalidad.

1.2.2. Órganos de gestión

Tradicionalmente, las administraciones públicas han funcionado por jerarquías altamente burocratizadas que no son capaces de dar respuesta a las necesidades de organizaciones cada vez más flexibles, y donde los agentes deben asumir las responsabilidades de los resultados de su gestión. El modelo funcionarial permanece en la mayoría de países de la OCDE, y no puede decirse que haya fracasado totalmente o que no sea en parte necesario. Sin embargo, también en todos estos países se ha producido un proceso de separación de los órganos de gestión y de gobierno de la fase productiva o de creación de valor de las correspondientes organizaciones. Los patronatos como órganos de gobierno de las fundaciones, por ejemplo, contratan a gestores mediante relaciones en muchos casos laborales y temporales para introducir «especialistas» que conduzcan por el camino capaz de llevar a una mejor consecución de los objetivos. Son ejemplos de lo anterior Canadá, Inglaterra y Escocia, que han promovido la «profesionalización» de las estructuras directivas de sus organismos públicos de provisión de servicios. Con ello se reconoce que es necesaria cierta autonomía en la práctica de las funciones de gestión, sin que estructuras políticas superiores mediaten más de lo estrictamente necesario su comportamiento. En el análisis posterior de casos profundizaremos más específicamente sobre los aspectos formales y materiales de los distintos órganos gestores de servicios públicos concretos.

Es interesante mencionar la reforma de los órganos de gestión introducidos en los NHS trusts (Fundaciones del Servicio Nacional de Salud Británico) en el Libro Blanco *Working for patients* de 1989. Con ella se elimina la presencia de representantes de los profesionales y de las autoridades locales intentando lograr un grupo donde el consenso sea posible. Con ello se consigue acercarse a los modelos de mercado. Las funciones de estos órga-

nos varían del siguiente modo: (a) aumentan su papel en la contabilidad y control y (b) desarrollan la identidad de la corporación, al conseguir un mayor consenso en objetivos.

1.2.3. Gestión de los recursos

La asignación de recursos materiales en el seno de los organismos de provisión de servicios públicos en España se realiza mediante los principios de publicidad y concurrencia para asegurar la legalidad de los procesos y según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Sin embargo, no existe un proceso previo de autorización que contemple criterios de contexto estratégico, análisis de los objetivos y consideración de alternativas, incluyendo los costes de la inacción en términos de eficiencia, efectividad, calidad y equidad. El control de resultados que se efectúa sobre las actuaciones de las administraciones públicas en España está centrado básicamente en que éstas se hayan efectuado de acuerdo con la legalidad vigente.

Países como el Reino Unido han introducido en sus administraciones procesos de aprobación de proyectos en función de distintas fases clave que incluyen los conceptos mencionados. La financiación de estos proyectos está siempre sujeta a la aprobación de los órganos competentes. Estas medidas implican una menor flexibilidad por parte de los órganos proveedores, pero garantizan un mayor grado de ajuste a las realidades de la demanda (población usuaria).

Conceptos como análisis estratégico, de sensibilidad o coste-beneficio han sido olvidados por parte de los proveedores públicos de servicios en España. En este sentido, uno de los extremos del esfuerzo para la mejora en los procesos de adopción de las decisiones públicas parece que debería centrarse en el análisis de las actuaciones administrativas, con el sometimiento al cribaje de la evaluación económica de costes y beneficios asociados a la norma.

En nuestro país, la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la Ley de Procedimiento Administrativo abren el camino de lo que ha de ser la nueva forma de entender la gestión en las administraciones públicas, dentro de la que instrumentos como el evalua-

torio pueden tener su mejor empaque. En su conjunto, algunas de sus medidas entran en sintonía de lo que supone un cambio cultural en la gestión pública, tal como traducen, más recientemente, los distintos informes PUMA de la OCDE (*Public Management Developments*, 1990-1999).

El cambio cultural organizativo que dicho cambio supone no se produce en el vacío. Resulta similar al emprendido en el Reino Unido (*Civil Service Department C.A.S.*) ya en 1967, o más recientemente en Estados Unidos con la provisión de la *Executive Order 12291* de 17 de febrero de 1981.

Se pretende en estos países, en primer lugar, favorecer la toma de decisiones administrativas requiriendo la información adecuada (relativa a los costes y beneficios de la norma) acerca de las consecuencias de las acciones que la disposición contiene. En segundo lugar, se pretende con ello hacer explícitas las razones por las que se ha optado por una alternativa reguladora determinada, ya resulte ésta justificada por unos beneficios superiores a los costes o a que determinadas restricciones fuera del alcance del decisor impedirían alcanzar el primer óptimo. Nótese que en este último caso, ello viene a suponer el traslado de la carga de la prueba, permitiendo valorar como coste de la restricción la pérdida de determinado beneficio social neto.

En los EE.UU., la provisión anterior se aplica además sólo a las normas importantes (*major rules*), definidas como aquellas con un impacto superior a los cien millones de dólares o que se declaren específicamente como tales.⁽³⁾

Para centrar la contribución que dicha forma de análisis puede suponer para el estudio de la eficiencia normativa cabe establecer las siguientes **consideraciones**:

El objetivo se concreta en la necesidad de formular las consecuencias de las normas en términos de los costes y beneficios que de ellas se derivan. Esto se ha de entender en cuanto que las disposiciones objeto de la anterior regulación deberán justificar las razones que conducen en concreto a su

(3) Dentro de este nuevo modo de afrontar la gestión pública, ya con anterioridad, para el caso concreto de la administración autonómica catalana, el artículo 63.2 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña, establece que todo proyecto de disposición normativa se debe presentar acompañado de un informe en términos de coste-beneficio.

implementación. Habrán de justificar, por tanto, la naturaleza de los cambios fundamentales que introduce: de los beneficios –ya sean éstos nuevos o representen costes de situaciones anteriores no deseables que se eviten– y de los costes diferenciales aparejados a la norma.

De dicho modo, los términos coste-beneficio no pueden identificarse con la aplicación de la técnica ACB (Análisis Coste-Beneficio) en concreto. Como es sabido, el ACB supone el techo más complejo de las técnicas de evaluación económica, al requerir la valoración monetaria, tanto de costes como de beneficios. Mientras las técnicas de evaluación económica alternativas tan sólo permiten un análisis relativo (la mejor o «menos mala» de las alternativas es la elegida), el ACB sin embargo permite conclusiones en términos absolutos: si los beneficios, en su conjunto, superan o no a los costes (nótese que ello no lo cumple necesariamente la condición anterior, basada en la alternativa «menos mala»).(4)

En conclusión, lo que sin duda pretende el legislador es forzar a razonar *en términos de* y no de actuar *en consecuencia a* –es decir, sólo como resultado *de aplicar estrictamente una determinada técnica*.

En la práctica, la evaluación de dichas disposiciones implica:(5)

(4) Nótese que en caso de concretarse la evaluación requerida por la técnica ACB en concreto, ello implicaría lo siguiente:

- a) la evaluación debiera de efectuarse en condiciones reales (lo que la distingue, por lo que atañe a la cuantificación de los beneficios, del análisis coste-eficacia);
- b) el ACB no se conformaría con fijar un determinado resultado (como sea que éste se defina) y con comparar secuencialmente decisiones para este mismo resultado en términos de sus distintos costes (o, alternativamente, dados unos costes, en términos de una mayor o menor cuantía de resultados) –como implica el análisis coste-eficiencia.
- c) tampoco le resulta suficiente al ACB establecer escalas cardinales de impacto en términos de factores tales como las utilidades de los beneficiarios del programa –como recoge un análisis coste-utilidad–: exige su monetización; y
- d) finalmente, el objetivo de eficiencia desde un punto de vista asignativo requiere el análisis en términos monetarios de costes y beneficios sociales: no sólo, por tanto, los presupuestarios que se reflejan en la contabilidad pública, sino también los intangibles e indirectos trasladados a la comunidad en su conjunto: el propio analfabetismo funcional que la norma en concreto genera y la necesidad de asumir determinados costes para su cumplimiento (de asesoría jurídica, tiempo perdido, etc.) han de cuantificarse a este respecto en el análisis coste-beneficio.

(5) En consecuencia, el problema de la valoración monetaria de los beneficios asociados a la norma evaluada no puede considerarse abortiva de la interpretación propuesta en la disposición comentada.

En cualquier caso, sin embargo, estudios como los de J. D. Bentkover y otros (1986), Cave, Kogan y Smith (1990) o M. W. Jones-Lee (1991) ofrecen aproximaciones a la valoración requerida de diversos *outputs* públicos. La vía de la valoración de dichos *outputs* sólo excepcionalmente puede consistir en la *disponibilidad a pagar* por ellos. En la medida en que los individuos no tienen capacidad de opción para ante determinados servicios decidir el *cómo* y *cuánto*, el criterio de la disposición individual a pagar no es óptimo. Aunque con cautelas, resultaría más apropiado basar la valoración en la comparación de valores de mercados similares o valoraciones sociales conjuntas –de situaciones próximas a la situación de que se trate.

a) una descripción de los beneficios potenciales derivados de la norma, incluyendo entre ellos los no monetarios: esto es, identificando los *outputs* (resultados), aunque no siempre su valor;

b) concretar los destinatarios de la medida;

c) realizar los dos pasos anteriores en términos similares en lo que se refiere a los costes;

d) determinar el excedente neto potencial, explicitando una evaluación (comentario) de los efectos no cuantificables en dinero;

e) explicar las alternativas que resultaban posibles para la consecución de un objetivo idéntico –si era el caso–, mostrando las razones por las que se ha acabado optando por una de ellas: o bien la de menor coste, la de beneficio máximo (con *output* valorado en cantidades) o tras descartar otras debido a imperativos legales, de limitaciones presupuestarias (por ejemplo, derivado del hecho de que, pese a sus beneficios fueran relativamente más altos, los umbrales de gasto requeridos por el programa implicaban un coste ineludible prohibitivo), etc.; y

f) la justificación de las razones por las cuales alguno de los puntos justificativos anteriores no se haya podido aplicar.

1.2.4. Gestión de personal

Dentro de los sistemas de retribución del personal, las administraciones públicas han utilizado tradicionalmente el sistema funcionarial. Cabe distinguir en este sentido dos variantes: (a) sistema de ocupación y (b) sistema de carrera.

a) El sistema de ocupación de cargos consiste en la contratación de agentes públicos para cubrir un lugar de trabajo determinado, en el cual permanecerá mientras esté dentro de la administración pública. Las características del trabajador son específicas para el lugar de trabajo. Este sistema permite reducir el número de empleados públicos cuando un trabajo deja de ser requerido sin tener que asumir la carga de un funcionario sin «plaza». Estados Unidos supone el paradigma de este sistema.

b) El sistema de carrera consiste en la asignación del agente público a una categoría profesional a la cual pertenecerá dependiendo de sus características propias y no de las del puesto de trabajo. La asignación a un lugar de trabajo puede ser temporal o permanente, dependiendo de las necesidades de la Administración. Durante su vida profesional irá aspirando a nuevos cargos en función de los méritos. El Reino Unido es en este caso el principal ejemplo. Dentro de este sistema también incluiríamos el caso español, aunque con algunas especificidades.

Como resultado, los siguientes factores determinan la gestión de recursos humanos en la administración: (a) las rigideces al despido, para evitar las consecuencias políticas, (b) los sistemas de selección que priorizan las garantías a la igualdad y al mérito, (c) el impacto de las decisiones judiciales, (d) el peso de las normas, (e) los problemas de medición del rendimiento, y (f) las dificultades para reasignar el personal entre administraciones.

Ante estas dificultades, los gobiernos han reaccionado, en general, del siguiente modo: (a) esfuerzo en la formación del personal propio ya existente, (b) introducción de indicadores relativos a tareas realizadas y conexión de las retribuciones con estos indicadores, (c) flexibilización de las normas del personal de la función pública (horarios, responsabilidades, etc.) y (d) creación de unidades gestoras de personal en los entes públicos proveedores de servicios.

El elemento que une las distintas iniciativas se basa en la planificación estratégica del personal que permite a las administraciones anticiparse a los problemas del futuro.

Los argumentos que justifican el carácter funcionarial de los agentes públicos pierden mucha fuerza cuando se analiza la fase final del proceso productivo. Es por ello que estas fórmulas organizativas han permitido evitar algunos de los anteriores inconvenientes a través de contrataciones laborales que permiten a la institución adaptarse a las necesidades de la demanda. Los consorcios y las sociedades estatales en España son un buen ejemplo de ello.

La transformación de la fórmula jurídica por la que se rigen los organismos de provisión de los servicios ha forzado en muchos casos que se hayan tenido que asumir categorías de personal pertenecientes a fórmulas anteriores, lo cual ha provocado desigualdades en la gestión de recursos humanos

dentro de una misma institución. Un ejemplo de ello ocurre con la creación de fundaciones; en ellas, el personal funcional que pasa a estar afecto a estas instituciones mantiene los privilegios que tenía en el momento previo a la transformación, mientras que el nuevo personal puede estar contratado según el derecho privado.

Una alternativa interesante procede de la creación de agencias independientes que gestionen los recursos de personal, implantadas en países como Australia, Dinamarca, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia o el Reino Unido.

Otro de los problemas que originan las estructuras rígidas de contratación de personal es el relativo al riesgo del servicio ante variaciones en la demanda. El riesgo de demanda viene dado por períodos cíclicos de demanda o por *shocks* económicos que pueden originar aumentos o disminuciones de las necesidades a muy corto plazo. Los organismos deben estar dotados de estructuras que faciliten la adaptación más barata a estas situaciones. La mayoría de organismos públicos proveedores de servicios en España disponen de la posibilidad de contratar personal por picos de demanda. Sin embargo, la observación empírica demuestra que este tipo de contratos se utiliza de manera estructural y no coyuntural, con el fin de evitar el complejo proceso legal de creación de nuevos puestos a través de oposiciones públicas.

En definitiva, los dos problemas básicos de la estructura burocrática de gestión de personal en España residen en: (a) rigidez en la gestión de plantillas y (b) sistema retributivo sin elementos que incentiven la productividad individual.

1.2.5. Control y potestad

La responsabilidad y el control legal son dos elementos que a menudo son contrapuestos en las propuestas de organización de la actividad pública. Sin menospreciar el necesario control legal de la actividad pública, es necesaria una progresiva sustitución de éste por la adquisición de responsabilidades por parte de los agentes públicos. La dificultad de trasladar las consecuencias de una mala gestión reside en las propias características que salvaguardan al empleado público. Sin embargo, existen alternativas posibles

para articular esta asunción de responsabilidades. Ello conlleva una mayor rapidez en la toma de decisiones y, consecuentemente, ganancias en términos de eficiencia y eficacia.

Como es sabido, en España existen tres tipos de control en las instituciones atendiendo a las características de éstas: (a) interno, realizado por la Intervención General del Estado (IGAE), que se limita al control de legalidad y regularidad contable; y (b) externo, realizado por el Tribunal de Cuentas; y (c) político, realizado por el parlamento en las distintas fases presupuestarias.

El control interno que realiza la IGAE se divide en dos tipos: (a) función interventora, y (b) control financiero. La función interventora se aplica sobre todos los actos de la Administración del Estado y sus organismos autónomos. El control financiero se aplica sobre la Administración del Estado, sus organismos autónomos y los entes empresariales del Estado.

1.2.6. La gestión financiera

La contabilidad y la presupuestación se entienden como claves de las reformas organizativas. Las reformas en Nueva Zelanda se basan en estos elementos. En éste, junto con el Reino Unido y los países nórdicos, se han introducido mecanismos de presupuestación global por departamentos (*top-down budget policy*) como restricción macroeconómica del gasto público y medida impulsora de eficiencia interna en los mismos. Estas medidas suelen ir acompañadas de la suficiente flexibilidad interna de asignación de los presupuestos para perseguir los fines anteriores en el nivel operativo de la organización.

Las políticas de presupuestación global por departamentos consisten en permitir que cada departamento asigne el presupuesto a aquellos programas que considere prioritarios, pero restringiendo el global del gasto. El proceso es el siguiente: (a) el Tesoro decide el nivel global de gasto, (b) los departamentos expresan sus demandas de gasto y (c) el Tesoro realiza la asignación de los presupuestos en función de las demandas revisadas. Al ser los departamentos quienes asignan los presupuestos, aunque no deciden la totalidad del gasto pueden conseguirse dos objetivos: (a) reducción del gasto global y (b) adecuación del gasto a las necesidades productivas y de la demanda.

La mayoría de países han introducido medidas para flexibilizar las decisiones de los gestores públicos en cuanto a la gestión del presupuesto asignado; así, Canadá permite a los gestores públicos reasignar los presupuestos de los que se dotan hacia aquellos programas que consideren prioritarios; en Australia y los países nórdicos pueden gestionar la totalidad del presupuesto para conseguir unos objetivos prefijados; y en Australia, Dinamarca y Suecia, los gestores son incentivados mediante parte de los ahorros de eficiencia como retribución personal (concepto que liga con el punto anterior de política de incentivos).

Contrapuesto a lo anterior, cuando un ente público proveedor de servicios se encuentra en una situación de déficit, recurre a la fuente financiadora, que solventa su problema mediante el incremento del presupuesto asignado. Este hecho, además de provocar situaciones globales de incremento continuado del gasto, limita las responsabilidades financieras de estos entes proveedores. Si estos tuvieran que endeudarse con entidades financieras privadas, las responsabilidades pasarían a ser más identificables y etapas de mala gestión repercutirían sobre la propia organización en los períodos futuros.

Del mismo modo, fórmulas de participación del sector privado en la financiación de estructuras mediante métodos de *renting*, *leasing* u otros instrumentos financieros, pueden permitir obtener una mayor rentabilidad del capital público. El Reino Unido introdujo hace más de diez años la *Project Finance Initiative* (PFI) para la generación de financiación capaz de dotar de nuevo capital a los servicios públicos.

Project Finance Initiative

En 1990 se transfiere la responsabilidad de financiación del capital desde el Gobierno a los trusts (fundaciones hospitalarias). A partir de ese momento además, los hospitales pasan a ser financiados separadamente por el capital y por los gastos de actividad. Todo esto implica la necesidad por parte de los hospitales de búsqueda de fuentes alternativas de financiación. A partir de los años noventa, la venta

de terrenos para financiar inversiones por parte de los hospitales, que había sido aprobada en 1973, empieza a ser un recurso muy utilizado.

A ello se une la PFI (Project Finance Initiative). Esta iniciativa consiste en conseguir fondos privados para la financiación de inversiones de capital. Una de las formas en que se ha articulado esta medida ha sido mediante la construcción de hospitales por parte del sector privado, y su uso por parte de los trusts a cambio de un pago anual al inversor privado, corriendo a cuenta de este último los gastos de mantenimiento y reparación. Generalmente, la propiedad del edificio pasa a manos de los trusts al final del contrato.

Otros instrumentos utilizados han sido el leasing y renting de tecnología.

Las ventajas de este sistema son: (a) aprender de las buenas ideas del sector privado, (b) beneficiarse de las economías de escala, consiguiendo una fuente más económica de financiación y (c) trasladar parte del riesgo de demanda al financiador privado. Cabe decir que este sistema no ha generado al parecer un importante ahorro, siendo ello atribuido no tanto al mal diseño del instrumento como a su incorrecta utilización. Diversas comparaciones indican que el coste de construcción propia fuera de la PFI con financiación del Tesoro público, incluso añadiendo los costes de riesgo de demanda, resulta inferior al coste de los proyectos PFI.

A la PFI se une la estrategia de imputación de costes por la utilización de capital público («Capital Charging») que desarrollamos más adelante.

Las fórmulas organizativas en España han limitado la gestión de los recursos a lo regulado por la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, figuras como los consorcios, las fundaciones y las sociedades mixtas permiten, dentro de los límites globales de gasto, gestionar los presupuestos atendien-

do a normas de derecho privado y cierta libertad asignativa. Los incentivos en la gestión de los recursos se basan en la posibilidad de reinvertir los beneficios, total o parcialmente, en la propia organización para las mismas figuras mencionadas.

La implantación de contabilidad de costes en los organismos públicos españoles continúa sin ser de cumplimiento legal y tan sólo puede encontrarse en los estatutos de determinados organismos. Por último, conviene señalar que la participación de instituciones privadas en la financiación de organismos de provisión se ha articulado en España a través de los consorcios, aunque existe una carencia de posibilidades para poder establecer convenios más puntuales.

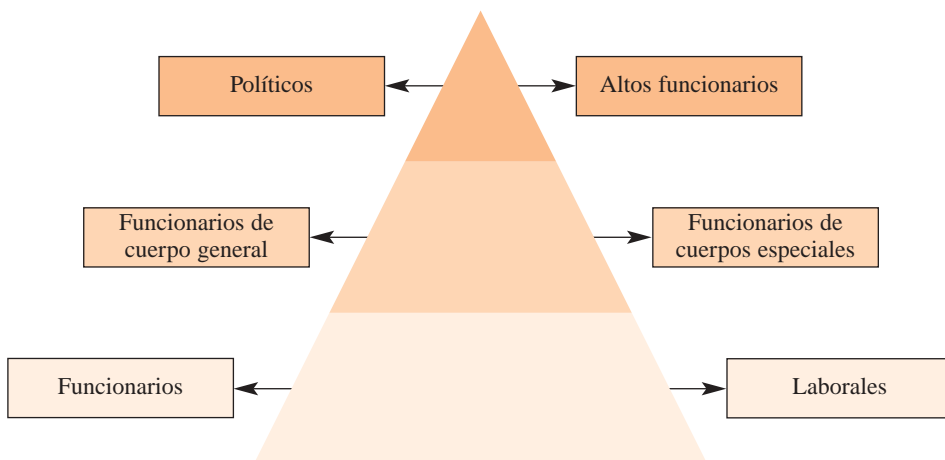
1.2.7. Las relaciones internas

Las estructuras tradicionales necesitan alcanzar un nuevo equilibrio entre los principios de poder y autoridad y las consecuencias derivadas de las nuevas relaciones informales. Los grupos interdisciplinarios permiten la coordinación de la actividad en torno al usuario o al objetivo concreto del servicio. Con ello se consigue que los flujos de información se realicen dentro del servicio y no deban circular por la estructura jerárquica. Las relaciones internas han sido tradicionalmente uno de los factores determinantes en el tamaño de las organizaciones, debido a que la distancia física aumentaba los problemas de comunicación.

El volumen de información redactada que circula en el seno de las organizaciones públicas jerárquicas provoca hoy una sobrecarga en los costes no sólo en material sino principalmente en horas de personal. En este sentido, la reducción de los informes al mínimo necesario para garantizar la legalidad y responsabilidad de la actividad es el reto de futuro de las organizaciones públicas. Las nuevas tecnologías de la comunicación: fax, cable, correo electrónico y otros medios facilitan la transmisión de información oral y escrita y mejoran la comunicación en el seno de las organizaciones.

La existencia de diferentes grupos de trabajadores de la función pública dentro de las organizaciones es un elemento que complica las relaciones internas de comunicación y desarrollo de la actividad. Este hecho no es, en

PRINCIPALES RELACIONES DIALÉCTICAS INTRAORGANIZATIVAS



Fuente: Ramió, C. (1999).

principio, incompatible con un desarrollo normal, siempre y cuando las categorías profesionales coincidan con el puesto ocupado. En caso de coexistir distintos rangos desarrollando la misma labor esto crea conflictos a medio plazo por la diferencia de privilegios de unos y otros.

1.2.8. Las relaciones externas; con el mercado y con las administraciones públicas

Las reformas en cuanto a las relaciones con las administraciones públicas han transformado los indicadores del desempeño en indicadores que focalizan el cómo (gestión) del desempeño. En Nueva Zelanda se han establecido contratos entre las agencias públicas y el Gobierno, contratos que entrelazan los objetivos del Gobierno, los de la agencia, los presupuestos asignados y los resultados a esperar. En Estados Unidos y el Reino Unido se han utilizado medidas similares.

Para mejorar el proceso de decisión colectiva, la transformación de las organizaciones en España ha requerido el establecimiento de programas con-

juntos entre administraciones, de este modo la figura consorcial ha sido un recurso utilizado para realizar programas entre diferentes niveles territoriales (Estado, comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos). Australia, Canadá y Estados Unidos han seguido dicha estrategia por razones políticas y administrativas. Las razones políticas se basan en el aumento de expectativas de la población que requiere que el trabajo se haga con una mayor rapidez de respuesta al problema y sensibilidad a situaciones individuales específicas no tan fácilmente estandarizables como requiere una estructura burocrática. Administrativamente, las figuras de participación conjunta tipo consorcial, debido a su regulación han sido históricamente más flexibles en su poder de contratación, política de personal y capacidad de gestión, lo cual les ha permitido dar una respuesta más rápida y eficaz a la situación. Por añadidura, la desaparición de estos organismos una vez la causa del problema ha desaparecido resulta, en principio, más sencilla que la eliminación de programas en los departamentos, debido a las resistencias de los gestores a la reducción de los presupuestos de los departamentos.

Las relaciones con el mercado podemos clasificarlas en dos: (a) las de los propios organismos con el mercado y (b) las de las administraciones directamente con el mercado. En ambos casos, la contratación externa ha sido uno de los mecanismos más recurridos en los países de la OCDE. Australia, Islandia, Dinamarca, Suecia y Reino Unido presentan niveles de contratación externa elevados. También en la prestación de servicios públicos en España encontramos niveles importantes de contratación externa, especialmente en algunas comunidades autónomas, y para subprocesos productivos concretos (mantenimiento, procesos de alta tecnología, gestión de la información, limpieza, restauración, etc.).

En cuanto a los contratos de compra de bienes o servicios cabe diferenciar en España los organismos cuya actuación se rige por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (ley 13/95) y aquellos que atienden al derecho mercantil (aunque en muchos casos también con publicidad y concurrencia) como las sociedades mercantiles estatales, los consorcios y las fundaciones.

Resumiendo todas estas características, Kaufman (1974) destaca algunos factores que favorecen la perpetuación de las organizaciones públicas frente a los postulados del cambio: (a) protección derivada del reconocimiento esta-

tutario, (b) salvaguardas derivadas de intereses políticos prevalentes, (c) el mismo entramado del ordenamiento jurídico y de los mecanismos de revisión, (d) cierta independencia de las unidades administrativas, (e) participación de las unidades administrativas en el juego político, (f) apoyos concretos de la sociedad civil y (g) respaldo de los grupos de presión de base profesional.

1.3. Formas organizativas y cuantificación de resultados: la utilización de indicadores para la gestión

A diferencia de lo tradicionalmente valorado desde una óptica de administración (la aplicación de medios), en la nueva gestión pública requiere una remarcable relevancia la preocupación por evaluar resultados (más que hacer un seguimiento de los procedimientos utilizados). Ello, sin embargo, requiere un importante esfuerzo de medición de los *outputs* (resultados) de la actividad pública.

Una primera aproximación a la medición del *output* resultante de las intervenciones del sector público, obliga a distinguir entre actividades con un importante protagonismo de la demanda (se actúa «a instancia de parte»), respecto de aquellas otras para las que el agente público es oferente «rutinario» de unos determinados servicios (actuando «de oficio»). Y entre estas últimas pueden distinguirse aquellas otras actividades en las que el suministro del servicio, estimado colectivamente como necesario, se impone a todos los ciudadanos, pese a la posible falta de interés individual.

A su vez, de entre las actuaciones más vinculadas a la demanda, ésta puede tener un carácter regular o no, ya venga definida en términos de volumen –si todos los casos pueden considerarse como similares– o específica, relativa a casos que son singulares dada su especificidad. Y todo ello en contraposición a la actividad derivada de una demanda esporádica, no «almacenable» en su provisión y no planificable con certeza a lo largo del tiempo (proyectos singulares, de desarrollo incierto, intervenciones tan urgentes como impredecibles, etc.).

Para las actividades públicas que no son consecuencia inmediata de demanda (actividades regulatorias, preventivas, de mantenimiento de servi-

cios generales, etc.) la lógica de su cuantificación es muy distinta: el éxito consiste, precisamente, en que no haya utilización del servicio o que se evite el deterioro de un activo. Su medida ha de fijarse en términos tales como el cumplimiento de determinados estándares, de desviación respecto de ciertas previsiones, o de medidas de satisfacción de los usuarios.

Finalmente, cabe distinguir las actividades públicas que relacionan de modo sistemático procesos y resultados, de una manera cuasi tecnológica, de aquellas otras que contienen un ingrediente aleatorio, ligado, por ejemplo, a la actuación del usuario. Para las segundas, hace falta establecer algún tipo de hipótesis de comportamiento individual o institucional, planteada como restricción o condicionante de la actividad, de modo previo a realizar la evaluación de la bondad entre actividad y resultado.

Ciertamente, sin embargo, los *outputs* públicos incluyen elementos cualitativos y no sólo cuantitativos, de impacto en el bienestar de los usuarios y no sólo de producción de actividad. Aun reconociendo lo anterior, sin un esfuerzo por mejorar el conocimiento de los primeros, mucho más difícil puede resultar el de los segundos.

1.3.1. Indicadores de actividad y calidad en los servicios públicos

Lo que debe entenderse por calidad en servicios públicos es una cuestión abierta. Es determinante de la calidad de los servicios un vector de componentes muy diversos, que incluye factores tales como:

- a) Elementos tangibles del servicio, como puede ser la limpieza o el grado de conservación de las instalaciones.
- b) El grado de competencia (preparación, conocimientos, etc.) del personal que atiende el servicio.
- c) La fiabilidad o grado de resolución que se dé al problema por parte del prestador del servicio (por ejemplo, haciendo que una sola consulta o actuación sea suficiente para la solución del problema o para la obtención de un determinado resultado).

d) El modo en el que el usuario detecta que el servidor público asume la necesidad expresada por el demandante y se esfuerza en su resolución.

e) La disposición al servicio: facilidad de acceso (localización adecuada, horario de atención apropiado, etc.), adecuación a las necesidades del usuario (lenguaje, funcionalización de la relación, etc.).

f) Credibilidad, reputación (preservar la confidencialidad, honestidad, etc.).

g) Cortesía, educación, buen trato.

Nótese que los factores anteriores no siempre están presentes de manera secuencial, pudiendo darse algunos de ellos y no otros, con lo que la descripción de lo que pueda constituir calidad en servicios públicos concretos puede acabar adquiriendo dimensiones diversas.

Un modo de disminuir los costes de seguimiento de la calidad de los servicios y mejorar el control de resultados, es aumentar la esfera de elección informada por parte del usuario. Dicha sustitución es eficiente en la medida en que la elección satisface en mayor medida el bienestar de los usuarios, y el individuo afronta incentivos fuertes para una decisión informada (por ejemplo, a la vista de las consecuencias de una decisión de uno u otro signo). La utilización de vales directos e indirectos en la decisión individual de obtención de determinados servicios iría en la dirección anterior, facilitando que la financiación siga a la elección.⁽⁶⁾

1.3.2. Indicadores: sus límites y algunas precauciones en su uso

Dicho lo anterior, cabe reconocer, finalmente, que los indicadores tienen limitaciones y riesgos, como ha puesto de manifiesto P. Smith (1995).⁽⁷⁾ Efectivamente, una utilización poco cuidadosa de los indicadores puede producir las siguientes consecuencias indeseables: a) Generar diferencias entre

(6) Un análisis de dichos argumentos se puede encontrar en *Gestión Pública*, cap. IV. E. Albi, J. M. González-Páramo y G. López Casasnovas. Ed. Ariel, Barcelona, 1997.

(7) Smith, P. (1995): On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, *International Journal of Public Administration* n.º 18, pp. 277-310.

los objetivos de la organización y los indicadores, derivadas de la visión limitada o parcial de éstos para medir los objetivos (*tunnel vision*), ya sea porque pueden hacer referencia a subóptimos, ya sea porque pueden tratar como irrelevantes los objetivos a largo plazo (*myopia*). b) La propia dificultad para fijar el indicador y medirlo. Existe el riesgo de confundir los indicadores con los objetivos y así la posibilidad de que se manipulen los datos. c) Los problemas derivados de la interpretación de los datos y de la dificultad para evitar una conducta estratégica conservadora del gestor. d) El riesgo de fosilización de los indicadores en caso de que éstos no recojan los cambios lógicos en los objetivos, fruto de los requerimientos cambiantes de la sociedad. Por lo tanto, se impone sin duda una utilización cautelosa de los indicadores cuantitativos.

1.4. La reforma de la gestión pública: algunas reflexiones generales

Si adoptamos un visión temporal de lo que han sido los instrumentos de reforma de las administraciones públicas podrían destacarse las siguientes etapas:

– La década de los setenta, con la búsqueda de la mejora de utilización en *inputs* y recursos, con la pretensión de instrumentar medios materiales y humanos a través de distintas reformas, sobre todo presupuestarias, para lograr un máximo de eficiencia técnica (seguimiento de actividades, organización del trabajo, etc.).

– La década de los ochenta, con el énfasis puesto en un enfoque mayormente sociotécnico de las organizaciones públicas. Éste consistiría en la búsqueda de la superación del enfoque tradicional, sobre la base de la definición de un contenido del trabajo modular y no fragmentado, con el equipo como unidad organizativa, en favor de una información funcional horizontal y rápida, de una toma de decisiones delegada (y no individualizada, jerárquica y centralizada), con procedimientos flexibles, aprendizaje permanente y en favor de la generación de una cultura corporativa.

– La década de los noventa, con la introducción de la idea de un nuevo reparto de tareas y responsabilidades entre Estado, sociedad y mercado, la

orientación de los servicios al ciudadano-cliente, y la introducción de mecanismos concurrenciales en la provisión, hacia lo que se ha dado en llamar el Estado «relacional». Dicha noción identifica al Estado no como institución independiente y autosuficiente, sino como un ente en permanente relación con otros, para la consecución de unos objetivos respecto de los que el Estado es un agente más, que ejerce su papel como interlocutor articulando la interrelación social, más que no actúa por la vía del «orden y mando», etc.

Ello nos lleva a la siguiente reflexión general acerca de lo que puedan ser las pautas futuras en la reforma de la gestión pública de la presente década.

Ante la duda permanente y legítima de si la eficiencia sirve los objetivos socialmente deseados, la nuestra es una respuesta relativamente escéptica acerca de la capacidad de otorgar una solución técnica a dicho tipo de control. Pensamos más bien que, en el futuro, dicho extremo nos llevará a otorgar un mayor papel al usuario en dicha evaluación. Dicho de otro modo, «*outcomes*» (resultados) tienen que ver bastante con «utilidad»; impacto en el «bienestar individual y social», por agregación: ambos componentes, por activa o por pasiva, remisibles a la decisión individual. Pretender monitorizar la relación *output* (producto)-*outcome* (resultado) con técnicas de control público, capaz de realizar recomendaciones para la adopción de políticas, se nos antoja en este contexto como muy difícil. Su análisis por contradicción es esperable y útil, en cuanto a probar la inadecuación de determinados instrumentos con determinados objetivos. Pero como elementos positivos *ex-ante* de toma de decisión previsiblemente será su utilización muy reducida: ¿cómo construir indicadores de efectividad que recojan una adecuación óptima entre *outputs*-resultados e impactos?; ¿qué costes están implícitos en una tarea que pretenda neutralizar, en la evaluación *ex-post*, todos los aspectos transversales y temporales que inciden o condicionan dicho tipo de indicadores?; ¿cómo incorporar los anteriores resultados en el tiempo y un entorno cambiante?; ¿es la calidad del servicio algo objetivamente abstraible en dicha relación?

Nuestra visión –algo extrema, si se quiere– es que el reconocimiento de las dificultades anteriores obligará a traspasar, cada vez más, la valoración de dicha efectividad a la opinión, decisión, elección que sobre ella haga el consumidor.

Algunos retos futuros en gestión pública

Dar credibilidad a las restricciones presupuestarias, haciéndolas resultado de variables no exclusivamente endógenas a la decisión política.

Saber acompañar descentralización con el mantenimiento del nivel de control –coordinación– apropiado.

Favorecer la diversidad en las prestaciones públicas, mostrando que las desigualdades en resultados, si se derivan de igualdad de acceso, no atentan contra la equidad.

Mantener eficiencia precio y eficiencia económico-asignativa en un contexto en que la valoración de la efectividad de la prestación pública está cada vez más en manos de los usuarios.

Fundamentar el suministro de servicios en políticas de compras con costes de transacción bajos.

Reconducir las dificultades de gestión de tesorería hacia estrategias que controlen su impacto financiero en proveedores.

Reconvertir hacia contratos de empresas autogobernadas algunas actividades sometidas hoy a la función pública, incentivando el proceso de modo gradual y voluntario.

Más evaluación económica a todos los niveles: también en cuestiones de procedimiento y elaboración de normas y de procesos regulatorios.

Mayor análisis de la información pública (no excluible, no rival) para aprehender pautas sobre eficiencia relativa.

Acordar la simplificación (listar) las intervenciones de fiscalización previa (IGAE) *ex-ante* a aspectos relevantes y significativos, instalando el control rutinario en la auditoría permanente.

Pese a las dificultades, continuar aproximando cuantitativamente el *output* de la actividad pública, y aplicando, a su relación con los recursos, las técnicas convencionales de la economía aplicada.

La consideración anterior, en favor de externalizar mejor la valoración del usuario de los servicios públicos pasa por flexibilizar, en el mayor modo posible, las formas organizativas de las instituciones públicas. Ello implica permitir ciertas cotas de diversidad, y de descentralización, en la mayor medida posible, de las responsabilidades (otorgando autonomía y exigiendo *accountability*) en el suministro de los servicios públicos. La elección ante la diversidad sería en este contexto prueba, en principio al menos, de efectividad. Los costes de monitorización, de juzgar sobre la calidad o la adecuación de *outputs* con *outcomes*, pivotarían en la decisión del individuo.

Dicho cambio de perspectiva tendría, además del fundamento comentado, el del reconocimiento de que el efecto del *output* público en el *outcome* depende en buena medida de la propia actuación del usuario. Es decir, no cabría imputar siempre al prestador del servicio público un buen o mal resultado exclusivamente como resultado de la eficiencia de su actuación. También el usuario adquiriría una importante alícuota de responsabilidad. El impacto de una buena docencia, una buena prevención, un buen tratamiento, lo puede malograr, en efecto, el propio usuario que no pone su parte de empeño en la consecución del resultado esperable, no adecua su estilo de vida o se infecta por falta de autocuidado. Y todo ello debe contar en la evaluación del *output* público. Aunque tuviéramos el mejor indicador de efectividad, su utilización en gestión pública podría resultar ambigua: si no contásemos aquellos aspectos ¿hasta qué punto podríamos penalizar por ello al prestador del servicio público?

El reconocer capacidad de elección siempre, por lo demás, suele minimizar las quejas acerca de una más o menos etérea valoración de la prestación. A igualdad de oportunidades de elección (acceso) la capacidad de elegir hace menos justificable la envidia, y aminora las reclamaciones frente a terceros; terceros políticamente débiles para esperar de ellos una respuesta adecuada en términos de racionalidad colectiva.

II. Los mecanismos de copago: precios, tasas y tiques moderadores

2.1. Introducción

Los impuestos directos e indirectos que sirven para financiar de forma general las actividades del sector público, pero sin establecer ninguna relación directa entre el hecho ni el nivel de la contribución y el derecho a los servicios, no constituyen la única alternativa para la financiación de servicios públicos. Existen otras formas alternativas de financiación basadas de forma directa en el principio del beneficio (coparticipación del usuario en el coste de los servicios) o bien de forma indirecta (ingresos fiscales afectados).

La coparticipación del usuario en el coste de los servicios públicos (copagos, precios o tiques moderadores) trata de relacionar directamente, a diferencia de los impuestos generales, los pagos realizados con el beneficio por la utilización del servicio en cuestión. Los mecanismos de copago implican la introducción del principio del beneficio en la financiación pública: quien paga (aunque sólo sea una parte del coste total del servicio) es quien se beneficia del producto del servicio y no quien paga impuestos. Los precios, tasas y los tiques moderadores representan pagos voluntarios por el uso de servicios públicos que tratan de repercutir al usuario una parte o la totalidad del coste del servicio. Los copagos son voluntarios en el sentido de que dependen de la utilización de los servicios que decida hacer el usuario, aunque son condición necesaria para acceder al servicio en cuestión (por ejem-

plo, a un aparcamiento o a una autopista): a diferencia de los impuestos generales, sin utilización no hay pago. Si el pago es independiente del hecho de si el individuo utiliza o desea el servicio, entonces no se trata propiamente de un mecanismo de copago, sino más bien de un ingreso fiscal afectado.

La función del principio del beneficio a través de los copagos es, entre otras, la de suplir la ausencia de señales de coste de oportunidad (mecanismo de mercado) para los agentes económicos que caracteriza la producción y utilización de servicios públicos no destinados a la venta. En la provisión de servicios públicos en los que se prescinde de señales de precios (precio monetario nulo o casi cero en el acceso y utilización de los servicios) se puede producir un exceso de consumo respecto del que sería deseable teniendo en cuenta los costes y beneficios sociales. La ausencia de coste de oportunidad al no existir precio en el momento de la utilización, lo cual equivale a una cobertura aseguradora casi completa, puede llevar así a un nivel de consumo superior al que se produciría si los usuarios tuvieran que tener en cuenta el coste social de sus decisiones de consumo. Ejemplos de ello se pueden encontrar en algunos casos de elección de diversos estudios universitarios y en su duración desmesuradamente larga, o en la utilización inadecuada de servicios de urgencias hospitalarias, o en el consumo inadecuado de medicamentos, etc.

La aplicación de mecanismos de copago se puede presentar en la mayoría de servicios financiados básicamente por el sector público: educación, sanidad, infraestructuras de transporte, servicios públicos locales, etc. Los ingresos públicos basados en la aplicación del principio del beneficio representan el 40% de los ingresos propios de la administración local española (Monasterio y Suárez, 1998).

La primera parte de este capítulo analiza los aspectos teóricos que caracterizan la aplicación de los mecanismos de copagos en la financiación de servicios públicos, incluyendo las condiciones teóricas que se deben dar para que se puedan obtener las ventajas potenciales de los copagos, así como algunas de las principales justificaciones de los mismos basadas en la mejora de la eficiencia (riesgo moral, externalidades y congestión). En la segunda parte se presentan diversos casos de estudio sobre la aplicación de mecanismos de copago en servicios públicos cuya financiación procede básicamente del

sector público (atención sanitaria y prestación farmacéutica) con el fin de ilustrar las ventajas y los inconvenientes de la utilización de los mecanismos de copago como instrumento de gestión pública.

2.2. Los precios como instrumento de gestión pública

Los mecanismos de precios en la economía en general, y en los servicios públicos en particular, pueden cumplir diversas funciones que se pueden poner fácilmente en relación con la aplicación de sistemas de coparticipación del usuario en el coste de los servicios públicos (González-Páramo y López, 1996). En primer lugar, los precios actúan como un simple mecanismo de coordinación de decisiones de intercambio (por ejemplo, en la transferencia de servicios intermedios dentro de una misma organización). En segundo lugar, constituyen la expresión de una preferencia revelada coherente con la disposición a pagar, a la que deben ser sensibles las organizaciones suministradoras de servicios (por ejemplo, cuanto están dispuestos a pagar los usuarios por acceder a servicios hospitalarios de urgencias para condiciones no urgentes). Los precios asimismo pueden constituir una representación de un coste unitario de producción de los servicios y de las condiciones imperantes en el mercado (aproximación al coste de oportunidad de las decisiones adoptadas). Y, finalmente, los precios son en sí mismos un instrumento de financiación basado en la utilización real del servicio que se haga, más que en el derecho de acceso al mismo.

La presencia de señales basadas en el precio en los servicios públicos no supone ignorar la presencia de los fallos de mercado que puedan hacer aconsejable la financiación pública ni el olvido de los objetivos redistributivos presentes en la financiación basada en impuestos. La ausencia de precios resulta en pérdidas de eficiencia debida a la ausencia de conciencia de coste en la forma de consumo excesivo, costes sociales en forma de congestión, etc. Lo que exige la corrección de los fallos del mercado y la redistribución tiene más que ver con la garantía universal de acceso a los servicios y que los precios sean tan bajos como lo exijan estas circunstancias de forma específica

para cada servicio, lo cual no debe confundirse con renunciar a señales basadas en precios como los distintos tipos de copagos (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000).

Los mecanismos de copago como señales de precios en los servicios públicos, y atendiendo a las funciones generales de los precios, cumplen tres finalidades básicas. En primer lugar, los copagos pueden cumplir con la función de racionar el consumo de determinados bienes y servicios públicos cuya oferta sea escasa o insuficiente para atender la demanda de los consumidores. En segundo lugar, los copagos pueden proporcionar información sobre las preferencias individuales y la valoración de los usuarios acerca de los servicios públicos. Y, en tercer lugar, los copagos representan un instrumento de financiación adicional de los servicios públicos.

Un mecanismo de copago diseñado de forma adecuada tiene varias ventajas que indican que puede contribuir a la mejora potencial de la eficiencia. Los copagos establecen, tal como ya se ha indicado, una relación directa entre el coste y los servicios obtenidos (al menos sirven para obligar a los individuos a comparar costes con beneficios) y, por lo tanto, pueden incentivar la revelación de preferencias que facilita la provisión óptima de bienes y servicios. Los copagos mejoran la responsabilidad en la medida en que aumenta la visibilidad y la transparencia sobre el coste de los servicios públicos. Además, los copagos reducen la necesidad de imponer o aumentar otros impuestos que producen mayores distorsiones en la economía.

Se puede examinar, por ejemplo, la utilización de mecanismos de copago (del tipo peaje) en la financiación de infraestructuras de transporte utilizando los ingresos obtenidos para mejorar el transporte público, además de las propias infraestructuras a las que se aplica el peaje. Las principales ventajas asociadas a la utilización de mecanismo de copago en un caso como éste se podrían identificar con las siguientes (Gramlich, 1994):

a) Generación de ingresos para el mantenimiento de las infraestructuras.

b) Los ingresos derivados del peaje pueden ser una guía para una asignación de recursos para el mantenimiento basada en el mercado.

c) Permite que no aparezcan las críticas sobre el crecimiento de la presión fiscal, indicando cuál es el destino de los recursos recaudados por esta vía.

d) Equivale a poner un impuesto basado en la disponibilidad a pagar de los individuos.

e) Los usuarios procedentes de otra jurisdicción administrativa también pagan, de forma que desaparecen los problemas para determinar en qué medida el gasto debe ser financiado mediante transferencias intergubernamentales.

f) El precio se puede basar en los gastos de mantenimiento que ocasiona cada vehículo (peso por eje del vehículo), lo que puede reducir los costes de mantenimiento de las carreteras y autopistas a largo plazo.

g) El precio puede ser variable según la hora y el día de la semana, incentivando así la reducción de la congestión.

Los mecanismos de copago pueden tomar diversas formas de aplicación (Hyman, 1999):

a) precios o tarifas directos asociados al consumo de determinados bienes y servicios públicos,

b) pagos por el derecho a la opción de utilizar ciertos servicios proporcionados por el sector público,

c) licencias o franquicias, y

d) peajes.

El nivel de los copagos se puede establecer en forma de un porcentaje del coste del servicio o de su precio de venta o bien en forma de una cantidad fija por unidad de servicio, o bien formas mixtas, con franquicia o participación limitada en el coste, etc. El nivel del copago también se ve afectado según sea su imposición ligada a la totalidad de los servicios por parte de todos los usuarios de una manera indiscriminada o bien de una manera selectiva (tanto respecto de los servicios como de los usuarios –exenciones–). La teoría de los precios ofrece indicaciones útiles para establecer los límites máximos y los niveles relativos de los copagos, sin que ello sea indicativo de que éstos deban llegar siempre a los niveles recomendados por la teoría de los

precios, sino que para que se produzcan buena parte de los efectos de los copagos basta con niveles inferiores. Una excelente revisión de los aspectos teóricos y prácticos en la tarificación de servicios públicos se puede consultar en Weare y Friedman (1998).

En general el nivel de los copagos se establece por debajo del coste de producción del bien o servicio. De esta forma, la diferencia entre el coste medio y el copago es el subsidio por unidad del bien o servicio. Así pues, el problema de la determinación del nivel de copago es parecido al problema de determinación del nivel óptimo de subsidio. En este caso el problema de financiación adoptaría una solución del tipo de las tarifas en varias partes, en la que hay una parte del coste sufragado mediante impuestos generales e independiente del nivel de utilización, y otra, que procede del copago y que depende directamente de la utilización del servicio.

En algunos servicios públicos, las tarifas se diseñan precisamente con la finalidad de que los ingresos por la venta del servicio cubran la totalidad de los costes (incluyendo los costes fijos). Éste podría ser el caso, en muchas ocasiones, de los servicios de agua potable, electricidad, telecomunicaciones, etc. El objeto de este capítulo se centra en los mecanismos de copago, entendiendo como tales aquellos en los que hay una coparticipación del usuario en los costes sin llegar a la financiación total sin subvención alguna.

El hecho de que los copagos se basen en el principio del beneficio recibido (la utilización real del servicio que se haga) requiere tener en cuenta algunas consideraciones para definir la forma de aplicación de los mismos (tipo de servicios, tipo de usuarios, nivel del copago, exenciones, forma de recaudación, etc.) que pueda ser más favorable a la mejora de la eficiencia. González-Páramo y López (1996) enumeran las siguientes consideraciones a la opción de aumentar la presencia de ingresos no tributarios en la financiación de los servicios públicos:

- a) el efecto que en los principios de eficiencia y equidad en la imposición produzca la aplicación del principio de beneficio *versus* el principio de capacidad de pago en la recaudación fiscal;
- b) el grado de obligatoriedad deseable (o factible) en el consumo del servicio público en cuestión, dada la heterogeneidad de preferencias observada;

c) el efecto disuasor esperado en la ilusión fiscal que se asocie a los precios, frente a la tributación en general, como elemento reductor del gasto público, al hacer menos opacos sus costes;

d) el impacto que tenga en la utilización de servicios la coincidencia entre pago y consumo de un modo coetáneo;

e) el peso del elemento cultural en la responsabilización del consumidor a favor de un determinado servicio;

f) el grado en que la propia elección o revelación de preferencia que muestra la utilización de un servicio constituya un elemento reductor de los costes públicos de control de los niveles de calidad de los servicios;

g) sus efectos potenciales como instrumento de política económica, corrector de las distorsiones de mercado (externalidades, monopolio, existencia de racionamiento);

h) su relevancia como elemento de disciplina en la gestión pública, puesto que los copagos ofrecen un mecanismo de salida (no comprar) y evitan así el desarrollo de ofertas irrelevantes;

i) como elemento de concienciación de costes (al introducir la idea de sacrificio para la obtención de algo valioso), con la inclusión de un elemento contributivo ya sea o no de tipo financiero (por ejemplo, exigir a los usuarios determinado comportamiento).

Bajo ciertas condiciones, los ingresos fiscales afectados a determinados servicios presentan un cierto grado de similitud con los mecanismos de copago. La afectación de ingresos fiscales supone que la recaudación de un impuesto, una cesta de impuestos o un recargo impositivo se destine a la financiación de un servicio específico (Teja y Bracewell-Milnes, 1991). Por ejemplo, en Estados Unidos, a diferencia de España, los ingresos derivados del impuesto sobre la gasolina se destinan de forma exclusiva a financiar carreteras y transporte público. A pesar de que los ingresos fiscales afectados no sirven como instrumento de racionalización como es el caso de los copagos, sí pueden ser útiles para que los individuos tengan incentivos a comparar los beneficios proporcionados por determinados servicios financiados de

forma pública y los impuestos que pagan por estos servicios (mecanismo de revelación de preferencias).

En situaciones de una demanda que supera a la oferta, y a la vista de la restricción presupuestaria del sector público, el racionamiento de la utilización del servicio se puede producir por la vía de las cantidades (precio nulo, pero criterios de priorización o de elegibilidad y listas de espera y colas) o bien por la vía de los precios (disponibilidad a pagar). La utilización de los copagos como elemento de racionalización del consumo aconseja su aplicación a aquellas demandas más elásticas, puesto que son las más sensibles a los precios: a partir de precios nulos, mayor elasticidad precio será un indicador de una relación menos favorable entre coste y beneficio del servicio o prestación pública. Esta observación entra en contradicción con el objetivo recaudatorio de los copagos, ya que en este caso se obtendría una mayor recaudación gravando las demandas más inelásticas.

¿Cuáles pueden ser las ventajas de los mecanismos de copago respecto de la financiación vía impuestos generales? González-Páramo y López (1996) exploran tres argumentos favorables a los precios como mecanismo de racionalización económica. En primer lugar, favorecen la internalización de costes y beneficios asociados a la decisión de consumo. En segundo lugar, favorecen las respuestas individuales basadas en los propios gustos o preferencias (más que en la necesidad –demanda inelástica–), que es lo que determina la elasticidad de la demanda. Y, en tercer lugar, los costes de recaudación (y de transacción en general) deben ser decisivos para inclinarse por precios o impuestos.

Uno de los argumentos que de forma tradicional se han esgrimido en contra de los mecanismos de copago ha sido su efecto negativo sobre la equidad en la medida que sustituye el principio de aportación según capacidad por el de utilización. La caracterización de un sistema de copagos sobre este aspecto no puede hacerse en forma de descalificación general, sino que depende de las características específicas del sistema en sí y de sus condiciones de aplicación. Así, resultan relevantes para responder de los efectos sobre la equidad el tipo de servicio público de que se trate, el tratamiento de los copagos dentro de los gastos fiscales, las deducciones y las exenciones.

Por ejemplo, la aplicación de copagos en servicios culturales o de carácter recreativo puede ser criticada por impedir que aquellos que no pueden pagar puedan también disfrutar de estos servicios. Ahora bien, si estos servicios se ofrecen gratis (sin coste en el momento de utilización), entonces la subvención la reciben no sólo los pobres sino también los ricos que, a lo mejor, utilizan el servicio con más frecuencia que los pobres. De esta forma la financiación global mediante impuestos generales de museos y conciertos puede proporcionar pocos beneficios a los individuos de renta baja si la utilización mayoritaria corresponde a los individuos de renta más elevada. Si el sistema impositivo hace recaer un parte notable de la presión fiscal en los pobres (o si el sistema fiscal es casi proporcional como ocurre en el caso español), entonces la ausencia de precio en el momento de la utilización puede contribuir a redistribuir renta precisamente de los pobres hacia los ricos.

Un ejemplo indicativo para el sector público español lo constituye la financiación de la educación universitaria basada mayoritariamente en los impuestos generales y sólo en una proporción reducida en tasas. La composición por niveles sociales de los usuarios de este servicio público, todavía con una representación bastante menos que proporcional de los estratos de rentas bajas, implica que la subvención a su financiación tenga un carácter marcadamente regresivo sobre la distribución de la renta, al contribuir a redistribuir renta de los grupos de rentas bajas a los de rentas altas.

Los sistemas de copago permiten la introducción de exenciones y deducciones a individuos y a grupos sociales en función de características generalmente asociadas a su renta o a sus necesidades (reconocimiento de la heterogeneidad). El tratamiento o corrección de los efectos negativos de los copagos producidos por la heterogeneidad de los individuos se puede realizar de forma bastante poco costosa a través de mecanismos como los gastos fiscales en impuestos de carácter progresivo como puede ser el impuesto sobre la renta. Ahora bien, pueden existir situaciones para las que las deducciones y exenciones ocasionen problemas importantes en su aplicación (costes de administración del sistema, estigmatización de grupos sociales, etc.) que pueden llegar a compensar las ventajas de aplicación de los mecanismos de copago y desaconsejar su utilización.

A la vista de los distintos elementos que configuran las ventajas e inconvenientes de la aplicación de mecanismos de copago, ¿cuáles serían las condiciones más adecuadas para la aplicación de estos mecanismos frente a la gratuidad aparente del servicio financiado con impuestos generales? A modo de conclusión, las condiciones más adecuadas para que el elemento contributivo implícito en los mecanismos de copago sea útil para la racionalización del consumo se pueden resumir en las siguientes (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000):

a) cuando el grado de obligatoriedad en el consumo, tanto por razones legales (escolarización elemental) o de hecho (consumo de fármacos), sea bajo;

b) cuando la elasticidad precio de la demanda no sea nula o muy reducida; es decir, que las modificaciones en el precio del servicio no dejen inalteradas las decisiones de consumo de los individuos;

c) cuando afecte especialmente a servicios o especialidades con ratios efectividad-coste relativamente bajos;

d) cuando pueda garantizarse el acceso al servicio a los usuarios de menor renta o mayor necesidad;

e) cuando los costes de transacción asociados a la fijación de precios, a la recaudación y al control de los mismos no sean muy elevados.

La condición relativa a la garantía de acceso a los usuarios de menor renta y mayor necesidad resulta ser, en la práctica, la que ocasiona mayores problemas a la instrumentación práctica de los sistemas de copago. Ello viene agravado por dos hechos empíricos que pueden contribuir a acrecentar las dificultades de acceso de determinados grupos de usuarios menos favorecidos cuando se aplican sistemas de coparticipación del usuario en el coste de los servicios públicos. El primero de estos factores reside en el hecho de que la elasticidad precio puede variar de forma sensible según el nivel de renta de los individuos, por lo que observaciones sobre la elasticidad mayor o menor de un servicio público no son suficientes para establecer recomendaciones adecuadas sobre lo apropiado de su introducción. Y, en segundo lugar, la aplicación de copagos puede inducir a los proveedores de servicios públicos a comporta-

mientos de selección de usuarios (selección de riesgos), por ejemplo, en relación con su capacidad económica para pagar primas o tarifas suplementarias.

2.2.1. Copagos y eficiencia: seguros sanitarios y transporte por carretera

La utilización adecuada de los mecanismos de copago como alternativa a los impuestos generales puede mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos del sector público y reducir la presión fiscal sobre los contribuyentes. Algunos de los casos más relevantes en los que la teoría económica permite identificar estas posibilidades de mejora de la eficiencia se encuentran en: (a) el consumo excesivo asociado al riesgo moral cuando existe una cobertura aseguradora (la financiación de servicios y prestaciones públicos con precio nulo en el momento de acceso y utilización representa una cobertura aseguradora completa) y (b) la existencia de externalidades y congestión en los servicios financiados públicamente. La justificación de las mejoras de eficiencia en estas dos situaciones más representativas que se atribuyen a los mecanismos de copago se expone a continuación mediante sendas aplicaciones de los argumentos económicos a los casos de los servicios sanitarios y el transporte por carretera.

Riesgo moral y pérdida de bienestar del seguro público

El riesgo moral se refiere a las situaciones en las que la existencia de cobertura aseguradora de un riesgo aumenta la probabilidad de incurrir en gastos por los riesgos cubiertos y/o en la cantidad de estos gastos. En el caso de los servicios sanitarios, la existencia de riesgo moral supone que los individuos utilizan más los servicios cuando disponen de seguro que cuando carecen de él. En el conocido trabajo de Pauly (1968) sobre el riesgo moral en la sanidad, el autor muestra que este hecho es resultado del comportamiento racional del individuo: puesto que el coste de una unidad adicional de servicio es compartido por todos los individuos que financian el seguro (sea en forma de primas o de impuestos generales), entonces es fácil predecir que el individuo frecuentará más los servicios que si tuviera que pagar el coste completo de la atención.

Supongamos una población de 100.000 personas con preferencias y características demográficas idénticas. El nivel de renta para todos los individuos es de 36.000 euros anuales antes de pagar impuestos. La probabilidad de que un individuo se encuentre gravemente enfermo durante el año es de $1/20$, lo cual indica que 1 de cada 20 de los 100.000 individuos enfermará. La probabilidad de enfermar depende de las características del individuo y del entorno, pero no puede verse afectada por disponer o no de cobertura aseguradora. Cuando los individuos no disponen de seguro, si enferman cada uno utiliza 10 unidades de un único tipo disponible de servicio sanitario. Cada unidad de servicio tiene un coste marginal de 900 euros, por lo que cada individuo enfermo va a soportar un coste de 9.000 euros en concepto de atención sanitaria. El coste medio esperado por cada individuo de la población general será de 450 euros ($0,95 \times 0$ euros + $0,05 \times 10$ unidades \times 900 euros). De esta forma, en el caso de estar enfermos los individuos tienen una renta disponible para gastar en otros bienes de 27.000 euros, suponiendo que no existen impuestos de ningún tipo.

Ahora supongamos que se instaure un sistema de seguro público de asistencia sanitaria que tiene carácter universal, el cual se financia con impuestos generales recaudados de forma equitativa, de forma que ahora el precio por utilizar los servicios sanitarios es nulo. Puesto que ahora el coste de utilización de los servicios se ha reducido hasta un precio igual a cero, los individuos enfermos van a utilizar 20 unidades de servicios en esta situación. Los individuos sanos continúan sin utilizar los servicios sanitarios. El coste ocasionado por la atención sanitaria de cada individuo que enferma será de 18.000 euros. Por otro lado, el coste medio esperado por cada individuo de la población general será de 900 euros ($0,95 \times 0$ euros + $0,05 \times 20$ unidades \times 900 euros).

La recaudación por impuestos generales para financiar el sistema sanitario público sin incurrir en déficit deberá ser de 90 millones de euros. Esta recaudación se obtiene a partir de un impuesto capitativo único de 900 euros por persona.

Con el seguro público, cada individuo dispone de una renta para gastar en otros bienes, tanto los sanos como los enfermos, de 35.100 euros. Esta

situación implica que se produce una redistribución de renta de los individuos sanos a los enfermos, de forma que cada enfermo recibe servicios por el valor equivalente a una subvención de 17.100 euros (el impuesto de 900 euros pagado por 19 individuos sanos de cada 20 en una población de 100.000 personas).

El argumento de Pauly (1968) es que los individuos estarán mejor sin seguro, y soportando un gasto anual de 450 euros, que con un seguro público y teniendo que pagar impuestos por valor de 200 euros. Este aumento de coste es el resultado del riesgo moral: nótese como la diferencia entre el coste medio por persona en ambas situaciones depende de la probabilidad de estar enfermo, siendo mayor cuanto menor es la probabilidad. Aunque con seguro público los individuos realicen un mayor consumo, las unidades adicionales de servicios consumidas en este caso puede tener un valor que no compensa los costes de los mismos. Es decir, la introducción del seguro supone una pérdida de bienestar. El coste marginal de los servicios es el mismo con o sin seguro (900 euros). Así pues, el coste incremental que suponen las 10 unidades adicionales de servicios utilizados cuando existe un seguro suponen un coste para la sociedad de 45 millones de euros (5.000 individuos enfermos \times 10 unidades \times 900 euros). El valor de los beneficios que supone para los individuos enfermos el consumo adicional de estas 10 unidades es inferior si la demanda de servicios es creciente a medida que disminuye el precio. La primera de estas 10 unidades recibe una valoración marginal por parte de los individuos enfermos que es inferior a su coste marginal (900 euros), puesto que de otro modo la utilización sin seguro habría superado las 10 unidades, mientras que la última de estas unidades consumidas recibe una valoración del individuo enfermo que se aproxima a cero. Este ejemplo ilustra el problema de la pérdida de bienestar del seguro. Las implicaciones políticas de este argumento son muy importantes: una reducción de la cobertura aseguradora mediante, por ejemplo, un sistema adecuado de copagos, puede contribuir a reducir la pérdida de bienestar asociada al consumo excesivo.

El argumento de la pérdida de bienestar se basa en la hipótesis de que la curva de demanda es una expresión de la utilidad marginal de cada unidad adicional del servicio. Es decir, la validez del argumento requiere dar por

supuesto que los consumidores son quienes deciden el acceso al servicio y el nivel de utilización, así como que ellos conocen perfectamente la efectividad de los servicios que pueden frecuentar y la utilidad que los mismos les reportan (información perfecta y simétrica). Rice (1998) señala que el argumento de la pérdida de bienestar requiere el cumplimiento de tres hipótesis: el consumidor debe actuar de forma racional, debe tener suficiente información para realizar la elección adecuada, y debe conocer los resultados de las decisiones de consumo.

La introducción de un cierto nivel de copago, siempre inferior o igual como máximo al coste marginal del servicio (lo cual, en presencia de costes fijos importantes no asegura ni mucho menos la recuperación total de costes), podría contribuir a reducir la magnitud de la pérdida de bienestar. No obstante, nótese como en los términos del argumento de Pauly, la pérdida de bienestar desaparece precisamente cuando se elimina completamente el seguro, es decir cuando el precio se iguala al coste marginal. Ello equivaldría a ignorar las ventajas y las ganancias de eficiencia que puede suponer la existencia de cobertura aseguradora pública frente a determinados riesgos.

La crítica de Rice (1992, 1998) al argumento de la pérdida de bienestar de Pauly se basa en razones que tienen que ver con el incumplimiento de las hipótesis sobre la función de demanda en el caso de la atención sanitaria, y ello se debe básicamente a problemas de información en este mercado. Rice indica que la teoría económica predice que cuando aumenta el copago, la demanda que se debería reducir más es la de los servicios de menor utilidad marginal, lo cual puede identificarse con los menos efectivos desde el punto de vista clínico. La evidencia de trabajos como el publicado por Lohr *et al.* (1986), procedente del estudio de la Rand Health Insurance, indica que un aumento en el precio reduce la cantidad demandada, pero que no hay ninguna diferencia según el nivel de efectividad de los servicios. Es decir, el copago reduce tanto los servicios efectivos como los inefectivos.

La crítica de Rice ha sido revisada por Nyman (1999), quien objeta que esta crítica sustentada en los resultados empíricos de Lohr *et al.* (1986) es insuficiente para afirmar que no hay ganancia de bienestar con el aumento del copago. La teoría predice que ante dos servicios sanitarios que difieren únicamente en la efectividad (uno de alta y otro de baja efectividad), y suponiendo

que el individuo conoce la efectividad, la demanda para el de mayor efectividad será más elevada que para el de efectividad menor, y esto se cumple sea cual sea el precio. Según la teoría, cuando aumenta el precio de ambos servicios, la demanda de los dos debe verse reducida, que es precisamente lo observado por Lohr *et al.* (1986). Desde este punto de vista, en todo caso, el problema aparecería precisamente al poner copagos en servicios de alta efectividad.

La cuestión con implicaciones prácticas y que permanece de la crítica de Rice es precisamente que, en condiciones de información imperfecta y asimétrica para el individuo (y no de información perfecta sobre la efectividad de los procedimientos como supone la revisión de Nyman): (a) incluso la cantidad consumida del servicio de baja efectividad puede ser ya ineficiente en el supuesto de ausencia de seguro, y (b) no hay ninguna certeza de que la reducción de la cantidad de servicios de alta efectividad como resultado del copago corresponda a aquellos que reportan menor utilidad al individuo (o que correspondan a la utilización de los individuos con menor probabilidad de obtener beneficio de la misma).

Externalidades y congestión: el caso del transporte

La observación de los costes sociales asociados al transporte por carretera obligan a considerar de forma conjunta la financiación y el mantenimiento de las inversiones junto con los principales problemas que deben afrontar las políticas de transporte (externalidades, elevada congestión, accidentalidad y problemas relacionados con el medio ambiente).

Una parte del coste de los recursos implicados en el uso de las carreteras corresponde a la propia utilización del vehículo (carburante, mantenimiento del vehículo, tiempo del conductor, posibles peajes, precio del aparcamiento, etc.). Éste es el coste privado pagado por el usuario. Otra parte del coste está representada por los costes sociales: unos serán soportados por otros viajeros (retrasos, por ejemplo); otros costes serán soportados por la administración que gestiona la carretera o autopista (mayor mantenimiento de la carretera), y otros serán soportados por la sociedad en su conjunto (contaminación y riesgo de accidentes).

Los costes externos o externalidades se refieren a una situación en la que el usuario no paga la totalidad de los costes derivados de la utilización de la carretera (incluyendo los costes ambientales, la congestión y los accidentes). Las decisiones económicas de los usuarios en el momento de decidir sobre la utilización de un desplazamiento y la elección del sistema de transporte dependen de los precios de mercado, pero no de los costes externos. Los precios de mercado (costes privados) no reflejan adecuadamente el consumo de recursos y la escasez (aire limpio, capacidad de absorción del medio ambiente, capacidad de la infraestructura, etc.), de forma que no se asegura que de las decisiones de los individuos y productores se derive el máximo bienestar para la sociedad en su conjunto. Para una utilización eficiente y sostenible de los recursos sería necesario que las decisiones tuvieran en cuenta la totalidad de los costes sociales (tarificación basada en los costes sociales). Parece pues lógico hacer pagar a los usuarios por estos costes sociales con la finalidad de desincentivar la realización de desplazamientos cuyos beneficios son inferiores a los costes sociales.

Los costes externos más importantes son, tal como indican diversos estudios empíricos, los costes de congestión, seguidos de los accidentes y de los problemas medioambientales (contaminación del aire y ruido). La valoración de las externalidades en términos monetarios se puede llevar a cabo empleando valores deducidos de las transacciones mercantiles (por ejemplo, el gasto por evitar daños, el gasto sanitario, la pérdida de valor de la propiedad, etc.), o bien a través de encuestas a la población para averiguar la disponibilidad a pagar por la reducción de una externalidad negativa en la cantidad ocasionada por el transporte por carretera (método de la valoración contingente). Los costes externos globales del transporte por superficie se han estimado en diversos trabajos en los países de la OCDE alrededor del 4,5% del PIB.

¿Cómo se puede reducir el coste social del transporte por carretera y autopista? Las políticas de transporte deberían estar dirigidas a conseguir la internalización de los costes externos mediante la imputación de costes a los usuarios, es decir, mediante la aplicación de precios. El precio resulta imprescindible para identificar la demanda y es el mecanismo que ha de permitir internalizar la diferencia entre el coste privado y el coste social. Hace ya más de cuarenta años que Vickrey (1969) recomendó a una comisión sobre pro-

blemas de transporte en el área metropolitana de Washington un sofisticado sistema electrónico para registrar los movimientos de vehículos en carreteras y autopistas con la finalidad de poder hacer pagar a los usuarios el coste marginal social de sus decisiones de uso del espacio para el transporte por carretera y autopista.

En la medida en que la capacidad del espacio disponible para el transporte por carretera es un recurso valioso y escaso, la teoría económica argumenta que se debería racionar mediante el uso de precios o copagos. El precio que deberían pagar los usuarios es el coste social marginal de utilizar la carretera o autopista. El precio debería igualarse con los costes marginales que representa el incremento del tiempo de desplazamiento y otros costes impuestos al resto de usuarios de la carretera y a la sociedad por unidad de transporte adicional. El coste marginal se refiere al aumento en el coste que ocasiona un usuario adicional que utiliza la carretera. De esta forma, se induciría a los usuarios a tener en cuenta las decisiones socialmente correctas sobre si hacer o no un determinado desplazamiento y en la elección entre tipos de transporte y otras actividades.

El coste social marginal de utilizar una autopista no congestionada es muy bajo y se reduce al coste marginal de mantenimiento derivado del acceso a la misma de un vehículo adicional. Así pues, el precio basado en el coste marginal que debería pagar el usuario sería casi nulo. La exclusión mediante precios o copagos (peaje) es posible pero no deseable, ya que su coste podría ser superior incluso a la recaudación obtenida. El caso de la autopista no congestionada equivale al de un bien público, es decir, a bienes cuyo coste marginal es nulo, siendo deseable que se suministren sin imponer precio. En este caso el mecanismo óptimo de financiación sería emplear los recursos procedentes de la recaudación de impuestos generales. Así pues, la presencia de peajes en áreas no urbanas y no congestionadas se basa en una visión de los servicios públicos y de las autopistas más bien propia del antiguo régimen.

En cambio, el coste social marginal de que un vehículo adicional acceda a una autopista congestionada puede llegar a ser muy elevado debido a los costes de congestión. Las situaciones en las que la presencia de costes de congestión es importante se sitúan generalmente en las áreas urbanas y en sus

accesos. Las autopistas han de dejar de ser consideradas como un bien público en el momento en el que la recaudación electrónica en los peajes permita reducir los costes de transacción que supone imponer un precio al usuario en el momento en el que utiliza el servicio. Las autopistas congestionadas no tienen ninguna de las características de un bien público: hay rivalidad, ya que el coste marginal social debido a la congestión puede ser importante, y es posible la exclusión, tan posible como lo puede ser en otros bienes colectivos. Tal como afirman Fielding y Klein (1993), «*la tecnología ha cambiado el paisaje de la economía aplicada*» (pág. 114). Conviene tener presente, no obstante, que: (i) siempre existirá un cierto nivel de costes de transacción en los peajes, y que (ii) este coste no debe ser comparado con la ausencia de costes de transacción sino con los que se producen en la recaudación de impuestos generales.

La finalidad racionalizadora (incentivos a la eficiencia) de los mecanismos de copago debe distinguirse de la finalidad puramente recaudadora (recuperación de costes). Los precios de congestión se basan en la aplicación de un precio equivalente al coste social marginal que tiene como objetivo internalizar los costes externos en las decisiones de los usuarios. El resultado debe ser que las decisiones sean más eficientes (y sostenibles) y darán señales también para que las decisiones de construcción, ampliación y mantenimiento de infraestructuras de transporte se basen en criterios de eficiencia social.

El hecho de que un concesionario de una autopista establezca un precio o peaje para la recuperación del coste de la concesión (incluyendo el coste del capital) no tiene nada que ver con los precios de congestión, más allá de que en ambos casos se hace pagar un precio al usuario del servicio. Existen dos diferencias básicas. Los precios de recuperación de costes no incluyen las externalidades (costes de congestión, accidentalidad y efectos sobre el medio ambiente). Los precios de recuperación de costes incluyen la totalidad del coste medio por viaje, mientras que los precios de congestión recomiendan incluir como máximo el coste marginal por el mantenimiento de la infraestructura, el cual es muy inferior al coste medio. Los peajes no son eficientes en sí mismos sino únicamente en la medida en la que se acerquen al coste marginal social, el cual es variable según el tipo de carretera, y la hora y el día de la semana.

El coste social marginal se compone de dos elementos principales: el coste adicional por daños a la infraestructura utilizada (coste marginal de mantenimiento) y el coste adicional por congestión (coste marginal por congestión), además del resto de externalidades.

El daño causado por el paso de un vehículo sobre el pavimento aumenta exponencialmente en función del peso por eje del vehículo (Small, Winston y Evans, 1989). De esta forma, la mayor parte del coste corresponde a vehículos pesados como los camiones. Un aumento en el número de ejes de los vehículos es una forma de reducir el efecto de los daños sobre el asfaltado (si se dobla el número de ejes manteniendo el peso total, el daño se reduce a una octava parte del nivel previo). El coste marginal de mantenimiento ocasionado por un vehículo se puede deducir, por tanto, de su capacidad de infligir daños al pavimento. Una política óptima de aumento de la capacidad de las autopistas debería tener en cuenta, por ejemplo, la capacidad y duración del pavimento con la finalidad de incrementar ambas dimensiones hasta que el beneficio marginal se iguale con el coste marginal. En un estudio realizado en el Reino Unido (Newbery, 1990), los costes imputables a daños por el uso de la carretera suponen sólo entre el 3,5 y el 5% de los costes totales de las carreteras. La cifra es ciertamente reducida, lo cual no indica que no sea importante hacer pagar de forma adecuada a los vehículos pesados que son los responsables mayoritarios de estos daños. En otra estimación realizada para Estados Unidos (Small *et al.*, 1988), se encontró que los precios a imponer por daños al pavimento sólo suponían el 2% del precio total. Así pues, la mayor parte del precio correspondía a los costes de congestión.

Los costes de congestión se producen debido a que la entrada de un vehículo adicional reduce la velocidad del resto de vehículos, y así se produce un aumento en el tiempo necesario para realizar el desplazamiento. La estimación del coste marginal de congestión se puede llevar a cabo a partir de la relación observada entre la velocidad (kilómetros por hora) y el flujo (cantidad de vehículos por hora). Para llevar a cabo esta estimación es necesario, pues, conocer la relación (función) entre la velocidad y el flujo de vehículos en una carretera con una determinada capacidad. Este coste marginal será el resultado del mayor coste en tiempo que soportan el resto de usuarios multiplicado por el coste de oportunidad de este tiempo.

De forma ideal, los vehículos tienen que pagar un precio por el coste marginal de utilización de la carretera. En la práctica, no es demasiado difícil hacer pagar por el daño al pavimento de la carretera, ya que éste depende del tipo de vehículo y de su carga. Impuestos afectados sobre las toneladas/kilómetro aplicados en algunos estados de Estados Unidos representan una aproximación a este criterio, siempre que distinguen el tipo de vehículo. Impuestos sobre la distancia recorrida por cada vehículo serían la mejor aproximación, siempre y cuando se hicieran cumplir las restricciones de carga máxima por eje.

Hacer pagar por la congestión resulta algo más complicado en la práctica que hacer pagar por los daños adicionales al pavimento. El coste de congestión es variable según el nivel de tráfico, el cual depende del tipo de vía y de la hora del día. La forma más directa de fijar el precio de congestión específico por cada carretera y hora del día sería utilizar sistemas electrónicos de identificación de los vehículos que registran las señales de presencia del vehículo.

Cuando los costes de congestión aumentan, ¿la solución es la construcción de más carreteras mediante financiación pública que implica la gratuidad en el momento de utilización de la infraestructura? El enfoque tradicional es el de proceder en estos casos a estimar el crecimiento del tráfico en el futuro y a planificar nuevas carreteras para hacer frente a las «necesidades» crecientes de capacidad del transporte por carretera. Cada vez más se toma conciencia de que más carreteras equivalen también a más tráfico: entonces, ¿el problema es de falta de capacidad de las infraestructuras (escasez) o de uso ineficiente de las mismas?

Cualquier evidencia de escasez de infraestructuras financiadas con recursos públicos y precio cero en el momento de la utilización debe ser sometida al test de eficiencia: ¿es eficiente el uso actual de la capacidad existente? La llamada ley de Downs (1962) se puede aplicar muy bien al caso de la ampliación de una carretera congestionada: la ampliación reduce temporalmente el problema de congestión, pero si se amplía la capacidad existente, entonces la congestión se reproducirá nuevamente a un nivel más alto de capacidad. El resultado, lejos de lo que se pretendía, puede ser el desplaza-

miento hacia el futuro de un problema que se verá agravado: existe una demanda «latente» que aumenta de forma importante cuando se pone en funcionamiento la capacidad adicional de tráfico (equivale a una reducción del coste privado, lo cual implica un aumento de la demanda).

2.3. Coparticipación en el coste de la atención sanitaria

2.3.1. Aplicación de copagos en los servicios sanitarios

Tipología de mecanismos de copago. Los elementos más importantes en un sistema de coparticipación del usuario en el coste del servicio son los siguientes: (a) la contribución financiera directa del paciente, (b) las cantidades deducibles, (c) el importe máximo que puede pagar el paciente y (d) el límite de cobertura.

La contribución financiera directa del usuario puede establecerse como una cantidad fija por unidad consumida (por ejemplo, 30 euros por visita por causa no urgente a servicios hospitalarios de urgencias) o bien como un porcentaje del coste del servicio (por ejemplo, el 40% del precio de venta de un medicamento). A medida que aumenta el coste del servicio, la imposición de un copago de tipo cantidad fija por unidad conduce a una reducción de la proporción del coste repercutida al usuario.

Cuando existen deducibles, los individuos pagan el gasto total de los primeros servicios sanitarios consumidos, mientras que, a partir de una determinada cantidad, el asegurador se hace cargo de la totalidad de los gastos. El efecto observado de este elemento sobre el gasto global es una tendencia a la reducción cuando los gastos del asegurado no superan la cantidad que se ha fijado de antemano como deducible, pero, en caso contrario, el exceso de demanda no se verá mermado (Murillo, 1999).

Los sistemas de copago pueden asimismo contemplar límites al riesgo máximo asumido por el usuario o bien por el asegurador. En el primer caso, se trata de una forma de reducir el riesgo financiero que el sistema de copago transfiere a enfermos crónicos o a enfermos agudos con un coste muy

elevado concentrado en un período de tiempo corto. El asegurador también puede imponer un límite a la cobertura, de forma que mediante este método el paciente cubre las pérdidas más gravosas.

Otros elementos que pueden intervenir también en el diseño de un mecanismo de copagos son los descuentos y bonificaciones, y la definición de un catálogo de prestaciones aseguradas (Murillo y Carles, 1999). La exclusión de prestaciones mediante la definición de un catálogo es equivalente a la imposición de un copago del 100% sobre el servicio excluido (por ejemplo, las listas negativas de medicamentos excluidos de la financiación pública). Otro aspecto a tener en cuenta, y que puede incidir de forma importante en los efectos del sistema, es si se permite o no la posibilidad de que los individuos puedan comprar un seguro que les cubra de los riesgos financieros que les traslada el mecanismo de copago.

Requerimientos de un mecanismo de copago. En la introducción de mecanismos de copago en los servicios sanitarios públicos resulta importante poder determinar como mínimo los aspectos siguientes para poder evaluar la eficiencia de esta medida en el contexto de un análisis coste-beneficio:

a) ¿En qué medida la introducción del copago modifica la utilización del propio servicio (elasticidad precio) y la de otros servicios (efecto sustitución)?

b) ¿En qué medida la respuesta de la utilización a la introducción del copago presenta diferencias importantes entre grupos socioeconómicos (Valores de la elasticidad precio por niveles de renta y de necesidad)?

c) ¿Cuál es el efecto del copago sobre la utilización de servicios teniendo en cuenta el contexto del sistema sanitario en el que se aplica y, especialmente, los incentivos y el comportamiento de los proveedores?

d) ¿Cuál es la contribución marginal de los servicios afectados (reducción de utilización) por el copago a la mejora del estado de salud de la población (efectividad clínica) y cual es la pérdida de utilidad percibida por los individuos?

e) ¿Cuál es el efecto del copago sobre la distribución de la renta, y especialmente sobre la renta de los enfermos y los pobres?

f) ¿ Se mantienen los efectos sobre la utilización observados a corto plazo o bien se modifican a medio y largo plazo?

g) ¿Cuáles son los costes de transacción que comporta la gestión del mecanismo de copagos?

h) Y, ¿existe algún otro instrumento de política sanitaria que permita obtener la misma mejora en el bienestar que el copago con un coste menor?

Al analizar la existencia y la magnitud de la pérdida de bienestar asociada a un seguro sanitario con anterioridad, ya se han puesto de relieve algunos de los fallos del mercado sanitario que hacen más problemática en este sector la mejora de eficiencia atribuible a los mecanismos de copago. Diversos autores han intentado presentar criterios o requerimientos que, dadas las características específicas del mercado sanitario, debería cumplir la introducción de mecanismos de copago para asegurar que suponen una mejora de la eficiencia sin que la equidad se resienta demasiado.

Evans *et al.* (1983) indican que la introducción de copagos es problemática si la respuesta a las cuatro preguntas siguientes es afirmativa: ¿se trata realmente de un servicio sanitario?, ¿es un servicio efectivo?, ¿es un servicio clínicamente necesario?, ¿es un servicio para el que casi no existen alternativas?

¿Copagos diferentes para distintos servicios? La teoría económica predice que los copagos deberían ser más reducidos para servicios con una elasticidad precio menor. Sin embargo, desde el punto de vista del beneficio clínico (mejora del estado de salud) el copago debería ser menor para los servicios de mayor efectividad. La coincidencia entre ambos criterios depende de la capacidad de decisión del individuo y de su nivel de información sobre la efectividad del procedimiento y del proveedor.

En realidad, los dos objetivos básicos (reducir la demanda y proporcionar ingresos) de los copagos generan recomendaciones contrapuestas sobre su aplicación (Chernichovsky, 2000). Si el objetivo fundamental es la reducción de la demanda, entonces el copago debería aplicarse sobre los servicios con una demanda más elástica. Sin embargo, si el objetivo es maximizar la capacidad recaudatoria del instrumento, entonces debería aplicarse a los servicios de menor elasticidad de la demanda.

La razón por la que la teoría económica favorece copagos más elevados cuando la elasticidad precio es mayor es muy parecida al argumento sobre la pérdida de bienestar asociada al seguro. Si la presencia de un seguro conduce a un aumento muy fuerte en la utilización, entonces la pérdida de bienestar será muy importante porque se estarán utilizando más servicios cuyo coste marginal supera la utilidad marginal. Así, un copago que reduzca la demanda permitirá una mejora del bienestar muy importante en este caso. Alternativamente, en los servicios con una elasticidad precio muy reducida, la pérdida de bienestar ocasionada por el seguro será mucho menor, igual que lo será la ganancia de bienestar que puede suponer el mecanismo de copago.

Sin embargo, tal como observan Rice y Morrison (1994) y Rice (1998) a partir de los resultados del Health Insurance Study de la Rand, las elasticidades de los servicios sanitarios presentan un reducido nivel de variación, aunque la elasticidad es mayor precisamente para servicios como los de carácter preventivo (Newhouse *et al.*, 1993). ¿Se deben aplicar copagos más elevados a los servicios preventivos para reducir su utilización? Desde el punto de vista de la relación coste efectividad es muy posible que lo recomendable sea precisamente lo contrario. Ello indica que en presencia de fallos del mercado como los que están presentes en el mercado de servicios sanitarios, el establecimiento de copagos no puede basarse sólo en la elasticidad precio sino que debe tener en cuenta aspectos como el nivel de información sobre la necesidad y efectividad de los procedimientos o el carácter parcial de bien público que pueden tener, por ejemplo, los servicios preventivos.

¿Copagos diferentes para distintos individuos? Los copagos pueden convertirse con facilidad en un impuesto a los enfermos que afecte especialmente a los pobres con enfermedades crónicas si no se diseña de forma adecuada. Cuando los copagos se aplican sin ninguna relación con el nivel de renta ocasionan un efecto regresivo sobre la distribución de la renta. Los individuos de menor renta que enferman tienen que gastar una mayor proporción de su renta para recibir atención sanitaria que los individuos enfermos de mayor renta. Los resultados del estudio de la Rand indican que los copagos no sólo pueden ser regresivos sino que pueden llegar a afectar negativamente el estado de salud de los individuos de menor renta (Rice y Morrison, 1994). Para establecer una relación entre el copago y el nivel de renta se pueden uti-

lizar aportaciones diferentes según la renta del individuo, pero también diseños adecuados de sistemas de deducibles o de límite al riesgo financiero máximo que puede soportar el usuario, o bien deducciones fiscales, por ejemplo, en el impuesto sobre la renta.

El establecimiento de mecanismos de copago relacionados con el nivel de renta no está exento de problemas de tipo operativo y administrativo: la determinación del nivel de renta para los individuos cuyas rentas no proceden del trabajo, la inclusión o no de la riqueza en el indicador de nivel socioeconómico, la adaptación legislativa de los impuestos sobre la renta para que la deducción fiscal resulte progresiva, la consideración de factores personales, además de la renta, que son indicadores de necesidad (heterogeneidad de los individuos más allá de las diferencias en renta), la estigmatización de los individuos de renta baja mediante documentos identificativos para acreditar el derecho a exenciones o copagos reducidos, etc.).

Existen argumentos no sólo para diferenciar el sistema de copago aplicado a individuos de renta baja sino también a enfermos crónicos. Los argumentos a favor de copagos reducidos para los enfermos crónicos se basan en el hecho de que son precisamente un grupo cuya demanda no es discrecional sino que en ellos es más importante el factor de necesidad en la utilización de servicios, por lo que aquí precisamente un copago elevado se convertiría en un impuesto sobre la enfermedad.

El nivel adecuado de subvención de un servicio público. El problema de la introducción de un copago es equivalente al problema de determinar la magnitud de la subvención de un servicio público. Gertler y Hammer (1998) establecen las siguientes condiciones para sistemas sanitarios de países en vías de desarrollo, donde el objetivo es mejorar las condiciones de acceso a los servicios garantizando la viabilidad financiera del sistema sanitario:

a) Los copagos deberían ser más reducidos para aquellos servicios en los que la atención pública es más efectiva y de mejor calidad que la privada (los servicios en los que se obtiene la mayor mejora en el estado de salud en comparación con las alternativas disponibles).

b) Los copagos deberían ser más reducidos para los servicios en los que la demanda total (pública y privada) es más elástica en relación con

los copagos en los servicios públicos (en un contexto en el que el problema a resolver es la infrautilización).

c) Los copagos deberían ser más reducidos para los individuos con una elasticidad precio más elevada.

d) Los copagos deberían ser más reducidos para aquellos servicios y zonas donde existen menos alternativas de provisión privada (competencia).

2.3.2. Evidencia empírica sobre los efectos de los copagos

Aplicación de copagos en los países de la Unión Europea. La mayoría de los sistemas sanitarios de los países de la Unión Europea (UE) durante los años ochenta y noventa han introducido o ampliado mecanismos de copago como un instrumento de contención de costes en los servicios hospitalarios y ambulatorios, con la excepción de España y Grecia. En la tabla 2.1 se presenta una descripción sintética de los copagos aplicados en los servicios sanitarios de estos países para aquellos que suponen el primer contacto con el sistema (demanda iniciada por el usuario), las derivaciones (dentro del sistema sanitario) y los medicamentos.

Cuando el copago recae en demanda no iniciada por el paciente sino en servicios establecidos por el médico, el impacto del copago dependerá de la capacidad de influencia del paciente en el médico. El copago debería actuar sobre la parte de la demanda que el médico no inicia (Ortún, 2000).

Una descripción más detallada de los niveles de copago para cada tipo de servicio en cada país de la UE se puede consultar en Mossialos y Le Grand (1999). Ahora bien, tal como señalan estos autores, en ningún caso han sido considerados como el instrumento privilegiado para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema sanitario. Excepto en los casos de Francia y Portugal la recaudación por copagos es poco importante con relación al gasto total. En el caso francés, sin embargo, el 83% de la población dispone de un seguro privado que le reembolsa el importe pagado como copago. En los últimos años, los mecanismos de copago (incluyendo la exclusión de servicios) han adquirido importancia como mecanismo de recuperación de costes en países como Suecia, Finlandia y Dinamarca.

Tabla 2.1

LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL COSTE EN LOS SISTEMAS SANITARIOS DE LOS PAÍSES DE LA EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacto con el sistema	Derivaciones (dentro del sistema)	Medicamentos
Alemania	Ninguno.	Copago plano hasta los 14 días de hospitalización anuales, tras los que no se aplica participación alguna por parte del usuario.	Copago variable. Sistema de precios de referencia. No se aplica la cobertura para aquellos medicamentos en listas negativas de financiación pública.
Austria	No afecta al 80% de la población. Al resto se les aplica una tasa porcentual de copago sanitario, o bien están exentos en relación a su reducido nivel de rentas.	Combinación de copago y tasa porcentual (con exenciones). El esquema de pagos directos por parte del paciente queda limitado a los primeros 28 días de hospitalización.	Copago para los medicamentos de prescripción farmacéutica. Los productos farmacéuticos no prescritos por profesionales sanitarios quedan excluidos.
Bélgica	Amplio rango de copagos y tasas porcentuales de participación en el coste, con excepción de aquellos colectivos de rentas bajas. Se permite un sistema de facturación extra a los pacientes (a).	Copago variable de acuerdo con los sistemas de pago de los profesionales. Los beneficios se reducen después de 90 días, siendo menor para los colectivos de rentas bajas.	Copago y tasas porcentuales de participación en los costes que van desde un 0% a un 85% según el tipo de medicamento consumido. Aquellos productos farmacéuticos fuera de la lista positiva de financiación del sistema no se cubren en modo alguno.
Dinamarca	Ninguno.	Ninguno.	Tasa porcentual de participación variable (0-50%) aplicada en base a precios de referencia de los medicamentos. Aquellos medicamentos fuera del formulario MOH se excluyen de la cobertura del sistema.
España	Ninguno.	Ninguno.	Tasas porcentuales de participación en el coste del consumo farmacéutico. Lista positiva de medicamentos de cobertura pública.

Tabla 2.1 (cont.)

LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL COSTE EN LOS SISTEMAS SANITARIOS DE LOS PAÍSES DE LA EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacto con el sistema	Derivaciones (dentro del sistema)	Medicamentos
Finlandia	Ninguno. Se establece una elección entre: un pago anual previo, un copago, o bien un copago con un máximo en la factura de participación del usuario en el coste anual. Varía en función de los municipios.	Niveles de pago máximo para las estancias hospitalarias (diarias) y para las visitas de especialista.	Tasas porcentuales de participación del usuario en el coste de los medicamentos.
Francia	Tasas porcentuales de participación del usuario en el coste. Se permite una facturación extraordinaria para determinadas categorías de médicos.	Tasas porcentuales de participación «per diem», junto a copagos que cubren las comidas. No se aplican los pagos directos por parte de los usuarios tras los primeros 30 días.	Mayoritariamente sujeto a tasas porcentuales de participación. Existe una lista positiva de medicamentos de cobertura pública.
Grecia	Ninguno, aunque la facturación extraordinaria es común entre los médicos privados.	Ninguno para los internamientos hospitalarios. Algunos esquemas practican la financiación compartida mediante tasas de participación de los usuarios para servicios diagnósticos.	Tasas porcentuales de participación del usuario en el coste de los medicamentos.
Holanda	Ninguno para el seguro público, aunque varía en el caso del seguro privado.	Ninguno para el seguro público, aunque varía en el caso del seguro privado.	Sistema de precios de referencia, con exclusión de algunos medicamentos.
Irlanda	Ninguno para la categoría I de la población (representaba el 37% en 1987). La participación es del 100% para el resto de la población, a menos que contraten seguros sanitarios al respecto. A aquellos colectivos asegurados se les aplica un deducible anual, que también actúa como nivel máximo de participación de los usuarios.	Ninguno para la categoría I en los hospitales públicos. Para el resto, los copagos se aplican para la primera visita hospitalaria externa (por episodios), así como un copago «per diem» para aquellos primeros 10 días de hospitalización (anual). Las aseguradoras compran asistencia gratuita para los hospitales tanto públicos como privados.	Ninguno para la categoría poblacional I. Al resto de la población se le aplican deducibles, que actúan a su vez como niveles máximos de participación mensuales. Aquellos medicamentos incluidos en la lista negativa de financiación pública no son cubiertos.

Tabla 2.1 (cont.)

LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL COSTE EN LOS SISTEMAS SANITARIOS DE LOS PAÍSES DE LA EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacto con el sistema	Derivaciones (dentro del sistema)	Medicamentos
Islandia	Copagos, con tasas superiores para aquellas visitas fuera del horario habitual de trabajo. Copagos superiores para visitas domiciliarias. Existe un máximo para la participación financiera del usuario.	Ninguno para los internamientos hospitalarios. Combinación de copago y tasa porcentual de participación para la asistencia de especialistas y las visitas externas. Copago en servicios diagnósticos. Existe un máximo para la participación financiera del usuario.	Combinación de deducibles diarios por prescripción, junto con tasas porcentuales de participación hasta un nivel máximo en la misma. Algunos medicamentos son completamente gratuitos, mientras que otros quedan excluidos de la cobertura pública.
Italia	Ninguno.	Ninguno para la atención de internamiento. La coparticipación en costes fue introducida en 1990 para los hospitales públicos en cuanto a procedimientos diagnósticos, visitas hospitalarias y tratamientos en balnearios.	Se aplican deducibles tan sólo en caso de medicamentos considerados esenciales. La mayoría del resto se financian a través de la combinación de deducibles y tasas porcentuales de participación del usuario. Algunos productos farmacéuticos quedan excluidos de la cobertura pública.
Luxemburgo	Tasas porcentuales de participación del usuario en el coste de los servicios.	Copagos «per diem» indexados a la inflación.	Tasas porcentuales de participación, excepto en aquellas «enfermedades especiales». Los medicamentos en los internamientos son gratuitos.
Noruega	Coparticipación en costes, con un nivel máximo de aportación anual para el conjunto de los servicios.	Ninguno para la atención de internamiento. Coparticipación para los servicios de diagnóstico.	Sistema de precios de referencia para aquellos medicamentos considerados «esenciales».
Portugal	Coparticipación en los costes.	Coparticipación en los costes.	Dos tasas porcentuales de participación, en función del tipo de medicamentos implicado en el consumo. Adicionalmente, algunos productos farmacéuticos son gratuitos, aunque otros son excluidos de la cobertura pública.

Tabla 2.1 (cont.)

LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL COSTE EN LOS SISTEMAS SANITARIOS DE LOS PAÍSES DE LA EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacto con el sistema	Derivaciones (dentro del sistema)	Medicamentos
Reino Unido	Ninguno.	Ninguno, con excepción de las camas hospitalarias de reposo.	Copagos pese a que el 83% de las prescripciones están exentas. Listas negativas de medicamentos que excluyen la cobertura del NHS.
Suecia	Copago, con niveles máximos de participación del usuario en la factura de los servicios sanitarios, a excepción de los de internamiento.	Copago «per diem» para los servicios de internamiento. Copagos para aquellas derivaciones terapéuticas.	Copago para el primer producto farmacéutico prescrito, con copagos significativamente menores para sucesivas prescripciones. Sistema de precios de referencia para medicamentos con equivalentes «genéricos».
Suiza	Combinación de deducibles anuales junto a tasas porcentuales de participación en los costes.	Copagos «per diem» para la hospitalización.	Coparticipación del usuario en los costes del consumo farmacéutico, que varía entre esquemas de seguro sanitario. Listas negativas de medicamentos que excluyen el consumo de la cobertura pública.
Turquía	La mayoría son proveedores privados que aplican esquemas de «pago por acto» (FFS) en sus facturas.	Los seguros sanitarios sociales cubren la totalidad de los costes, pese a que a colectivos no asegurados se les aplican tasas específicas.	Todos los esquemas de seguro sanitario social aplican tasas porcentuales de participación del usuario para los medicamentos (de visitas externas).

Notas: (a) La facturación extraordinaria se realiza por encima de aquellos máximos (de cobertura) establecidos por el esquema asegurador (al que el paciente se adhiera), y que el proveedor último de los servicios carga directamente al paciente.

Fuente: López, Ortún y Murillo (1999).

Resultados empíricos sobre los efectos de los copagos. Existe una extensa literatura sobre la medida empírica de los efectos de los mecanismos de copago aplicados a los servicios sanitarios. En este capítulo centramos nuestro interés en los efectos sobre la utilización, el estado de salud y la equidad. Una excelente revisión de esta literatura a la que nos remitimos se puede encontrar en Zweifel y Manning (2000). Otras revisiones de los estudios

empíricos sobre los efectos de los copagos se pueden consultar en Rice y Morrison (1994), Rice (1998) y López, Ortún y Murillo (1999).

La mayoría de los estudios sobre los efectos de los copagos indican que la utilización disminuye cuando aumenta la coparticipación del usuario en el coste del servicio sanitario. El análisis de los efectos empíricos de los copagos deben centrar su atención no sólo en los cambios en la utilización general de servicios, sino también en el cambio según el tipo y efectividad de los mismos, así como en los efectos sobre el estado de salud de la población. La evidencia empírica sobre los efectos de los copagos se puede clasificar en tres grupos en función del tipo de diseño del estudio (Zweifel y Manning, 2000): los experimentos naturales (cuando se produce un cambio en el nivel de copago), los estudios observacionales que comparan individuos (que soportan distintos copagos) o datos agregados, y los ensayos aleatorios sobre el efecto de los seguros.

Tal como predice la teoría, un aumento en el nivel de copago, aunque éste sea reducido, se traduce en una menor utilización de los servicios sanitarios por parte de los usuarios. Los resultados empíricos avalan extensamente esta conclusión. Los resultados de los estudios observacionales y los experimentos naturales presentan, sin embargo, amplias variaciones para las estimaciones de la elasticidad precio. El único ensayo aleatorio que permite superar algunas de las limitaciones metodológicas de estos dos tipos de estudios (causalidad, generalización, selección adversa, etc.) es el Health Insurance Experiment (HIE), realizado por la Rand Corporation en los años setenta y ochenta, que asignó de forma aleatoria individuos menores de 65 años residentes en distintas zonas a diversos planes de salud (Newhouse *et al.*, 1993). No obstante, el estudio HIE no está exento de problemas metodológicos que afectan tanto a su validez interna como externa (Rice, 1998).

La elasticidad precio observada en el estudio HIE es de $-0,2$, con pocas variaciones según el nivel de renta o la zona de residencia de los individuos ($-0,17$ para copagos entre el 0 y el 25%, y $-0,22$ para copagos en el intervalo 25-95%). Las elasticidades precio son similares para todos los servicios, con las siguientes excepciones:

a) la demanda de hospitalización infantil no es sensible al plan de salud;

b) los cuidados dentales son mucho más elásticos a corto que a largo plazo;

c) la atención psiquiátrica extrahospitalaria es mucho más sensible al precio que el resto de atención extrahospitalaria; y

d) la atención muy urgente es menos sensible al copago que otros servicios.

Conviene aquí recordar que la elasticidad precio de la demanda de un bien depende, entre otros factores, de la existencia, características y precios de los bienes sustitutivos (Rodríguez, 1986). Considérese, por ejemplo, la sustituibilidad entre los servicios sanitarios y los servicios sociales.

Si bien el copago reduce la utilización, la elasticidad precio estimada parece reducida. Sin embargo, hay que considerar el efecto que puede tener el hecho de que los estudios citados estiman únicamente la elasticidad respecto del precio monetario (el copago), que es tan sólo una parte del coste completo de la atención sanitaria. El racionamiento no se produce únicamente a través del precio monetario sino también a causa del precio no monetario (por ejemplo, a través de los tiempos de espera).

La obtención de elasticidades reducidas para los copagos no es razón suficiente para afirmar que la atención sanitaria es bastante poco elástica respecto del precio, ya que la respuesta de la utilización a un cambio en el copago depende, en realidad, del cambio en el coste completo (precio monetario y no monetario). Así, podría darse el caso de que la causa de la baja elasticidad observada fuera el resultado de un cambio muy pequeño en el coste completo, a pesar de una importante variación en el precio monetario (ello es posible si el precio no monetario representa una proporción importante del coste completo). Chiappori *et al.* (1998, 2000) han contrastado la posible influencia del precio no monetario en los cambios en la utilización ante la introducción de un copago en un casi-experimento natural en Francia. Estos autores analizan los cambios en las visitas en el centro de salud y en las visitas a domicilio cuando se introduce en Francia un aumento en el copago que se sitúa en el 10% para dos grupos de población (4.578 individuos seguidos durante 2 años). El primero tiene que hacer frente al copago del 10%, mientras que el segundo dispone de un seguro que le reembolsa el coste del copago.

go (a efectos prácticos, sin copago). Los resultados indican que el copago no afecta significativamente las visitas en el centro de salud, para las que los costes no monetarios pueden ser importantes (y el copago puede representar una proporción reducida del coste total). Mientras que el copago sí que reduce de forma significativa las visitas a domicilio, para las que el copago es casi el único componente del coste soportado por el usuario. Ello puede ser interpretado como evidencia de que cuando los costes no monetarios no son importantes, pequeños cambios en el copago pueden inducir cambios importantes en la utilización.

La ausencia de copago no indica que el sistema sanitario no imponga ningún coste a los usuarios en el momento de acceder o utilizar los servicios sanitarios. El precio no monetario (básicamente el coste en términos de tiempo) forma parte del coste que soporta el usuario y, a efectos de analizar los cambios en la utilización, es equivalente a un copago no monetario.

En un estudio de valoración contingente sobre la disponibilidad a pagar por la reducción del tiempo de espera para una intervención de cataratas realizado para pacientes de Manitoba, Barcelona y Dinamarca en 1992 (Bishay y Lang, 2000) se observa como los barceloneses son los que tienen una mayor disponibilidad a pagar (mayor valoración de la pérdida de bienestar por el tiempo de permanencia en lista de espera). Los pacientes estarían dispuestos a pagar 128 dólares en Manitoba, 160 dólares en Dinamarca y 243 dólares en Barcelona (dólares de 1992) por reducir el tiempo de permanencia en lista de espera por cataratas a menos de un mes. Esta cifra se sitúa entre el 10 y el 25% del coste de la intervención. A título ilustrativo, en el caso de los pacientes de Barcelona, la introducción de un copago monetario del 5% sobre la intervención quirúrgica supondría sólo el 17% del coste completo que soporta el usuario.

Uno de los problemas importantes observados como resultado del HIE es que los copagos reducen no sólo los servicios inapropiados (menos efectivos) sino también los apropiados (más efectivos) (Lohr *et al.*, 1986; Siu *et al.*, 1986). Lohr *et al.*, (1986) clasificaron los servicios en cuatro grupos, de acuerdo con su efectividad clínica esperada: tratamientos muy efectivos, bastante efectivos, poco efectivos y muy escasamente efectivos. Los resultados indican que la reducción en el consumo no discrimina en función de la

efectividad de los servicios cuando el copago se aplica a todos ellos de forma indiscriminada.

La efectividad de los mecanismos de copago depende también de la respuesta de la oferta ante la disminución de la utilización. Los copagos intentan introducir conciencia de coste en el usuario trasladándole riesgo financiero. Sin embargo, la eficiencia de este tipo de mecanismos depende de la capacidad y de los incentivos de la oferta para inducir demanda compensando la caída en la utilización como resultado de la elasticidad precio ante el copago. Cuanto más determinante sea el comportamiento del proveedor para establecer la evaluación global de los efectos de los copagos, menos indicada estará su aplicación frente a otros mecanismos de actuación sobre la oferta de servicios sanitarios. Ellis y McGuire (1993) han mostrado como los mismos efectos sobre la utilización atribuibles al copago se pueden conseguir mediante sistemas de pago mixtos a los proveedores (coparticipación de los proveedores en el coste de los servicios).

Una de las principales limitaciones del estudio HIE es que los pacientes afectados por los copagos no suponían más del 2% de la carga de trabajo de los médicos, con lo cual el estudio no puede ofrecer evidencia sobre la respuesta de la oferta ante la reducción en la utilización relacionada con los copagos. En un experimento natural realizado en British Columbia por Epp *et al.* (2000) se ha observado la influencia de la oferta en los cambios en el número de visitas a médicos de medicina general cuando un grupo de éstos puede cargar un coste adicional, por encima de la financiación pública, a los pacientes. Este coste adicional se puede interpretar como casi equivalente al efecto de un copago. Un valor pequeño de coste adicional es suficiente para inducir una reducción en el número de visitas. Ahora bien, se observa también una respuesta del proveedor al efecto del copago: los criterios de tarificación (discriminación de precios) y la inducción de demanda compensan parcialmente la reducción en la demanda de los pacientes ante el coste adicional (copago).

A pesar de la amplia evidencia del efecto de los copagos sobre la utilización, se dispone de muy escasa evidencia en relación al conocimiento de su impacto sobre el estado de salud. En algunos estudios sobre la población del programa Medicaid en California se ha observado que la población vul-

nerable que ha perdido el seguro tiene un estado de salud peor. En el HIE no hay evidencia de efectos negativos sobre el estado de salud para el individuo promedio. Sin embargo, sí hay evidencia sobre sus efectos negativos en los individuos de menor renta: estos individuos tendrían un mejor estado de salud si tuvieran un seguro completo sin copagos (Brook *et al.*, 1983). Esta evidencia es coherente con la observación de una mayor productividad marginal de los servicios sanitarios cuando el estado de salud es peor, mientras que la contribución marginal de este recurso a la producción de salud es bastante menor a medida que el estado de salud de la población es mucho mejor.

Los cambios en el sistema de copagos aplicados en Italia a partir de 1998 (extensión generalizada a partir del año 2000) representan un intento por aplicar copagos diferentes a individuos con distinta capacidad económica y condiciones personales (el llamado «sanitómetro»; véase Murillo y Carles, 1999). El sistema aplicado en Italia contempla exenciones al copago relativas a las condiciones de salud y a las condiciones económicas. Las primeras eximen situaciones personales en las que exista una gravedad clínica o un nivel de incapacidad probada (especialmente aplicable a patologías crónicas). La definición de condición económica se basa en un indicador de la situación económica equivalente (una especie de «ricómetro») en cuya base de cálculo entra tanto la renta como el valor de los bienes patrimoniales (riqueza).

2.4. Coparticipación y consumo de medicamentos

2.4.1. Efectos de los copagos en los medicamentos

Experiencia internacional. En la tabla 2.1 se presenta un breve resumen de la aplicación de copagos en la financiación pública de medicamentos en los países de la UE. Los medicamentos son precisamente aquel componente de la atención sanitaria que es objeto de copago con mayor frecuencia en el ámbito internacional.

La diferenciación de los copagos en los medicamentos se establece según el tipo de usuario, el tipo de fármaco o bien ambos. Los efectos regresivos sobre la distribución de la renta se intentan corregir mediante exenciones, deducciones y copagos diferenciados que confieren complejidad a los mecanismos de copago aplicados en cada país y que impiden obtener con

facilidad una visión general homogénea de los sistemas aplicados. La proporción del coste a cargo de los usuarios depende del tipo de medicamento en Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Bélgica. El copago incluso puede ser variable según la forma de presentación y dimensión de los fármacos en Alemania. En el Reino Unido el copago toma la forma de una cantidad fija por prescripción. En muchos países se aplica un sistema amplio de exenciones según el tipo de paciente: Bélgica, Alemania, Dinamarca, España, Italia y Reino Unido. Además, en varios países existe una elevada proporción de fármacos excluidos. En el Reino Unido, casi la mitad de la población se encuentra excluida del copago. La situación detallada del sistema de copago en cada uno de los países de la OCDE se puede consultar en la tabla 10 de Jacobzone (2000), basada en *OECD Questionnaire on pharmaceutical and regulation, OECD (1998) Social and Health Policies, Health Policy Studies n. 7*, y *WHO (1997) European Series n. 72*.

Noyce *et al.* (2000) presentan una comparación de los copagos efectivamente aplicados en diversos países de la UE mediante diversos escenarios representativos de la prescripción farmacéutica. El coste efectivamente soportado por los pacientes es bastante diferente en cada país para un mismo tratamiento y entre distintos tipos de tratamientos. En este sentido se observa que el juego de los niveles de precios y las exenciones son los mayores responsables de las diferencias de coste soportado por el usuario cuando se comparan terapias correspondientes a distintos problemas de salud. Las exenciones se relacionan generalmente con las condiciones clínicas del paciente y con su nivel de renta, con la aplicación en algunos casos de criterios relacionados con la edad y con límites al coste total que puede soportar el paciente como resultado del mecanismo de copago.

Algunos países excluyen explícita o implícitamente la posibilidad de reasegurarse contra el riesgo transferido al usuario por el copago (Austria, Alemania, Suiza). En Francia existe evidencia, como ya se ha señalado en el caso de los servicios sanitarios, de que el reaseguro compensa casi en su totalidad el efecto del copago.

Efectos de los mecanismos de copago. Los mecanismos de copago en medicamentos pueden ser eficientes si existe sensibilidad del consumo respecto al copago (elasticidad precio) sin afectar negativamente el estado de

salud, y si no se producen efectos sustitución perversos que perjudican el ahorro de costes y/o la calidad de la prescripción. Existe una amplia literatura sobre los efectos de los copagos en los servicios farmacéuticos, la prestación pública donde probablemente éstos se han aplicado con mayor profusión. Una revisión de esta literatura para Estados Unidos y el Reino Unido se puede consultar en Huttin (1994). Una revisión más reciente para el caso del Reino Unido se encuentra en Hitiris (2000).

El estudio HIE de la Rand analizó también el impacto de los copagos aplicados a los medicamentos. El gasto farmacéutico por persona en el caso de la ausencia de copago es un 60% superior al gasto de los individuos sujetos a un copago del 95%. En los modelos aseguradores con mayor participación del usuario, el estudio observa un menor consumo de los grupos con copago en número de prescripciones, cuantificado entre un 18% y un 33% del consumo, si lo comparamos con aquellos grupos sin copago. La elasticidad precio de la demanda de medicamentos era de $-0,1$ para el tramo de pacientes con un copago entre el 0% y el 25% y de $-0,2$ cuando el copago se encuentra en el tramo 25%-95%.

Harris *et al.* (1990) diferencian entre fármacos «importantes» y fármacos «discrecionales», encontrando una reducción en la utilización de ambas categorías de medicamentos, aunque con una reducción relativamente mayor en el caso de los discrecionales. Harris *et al.* (1990) realizan una comparación antes y después utilizando un grupo de control que no tiene que satisfacer copago alguno. La introducción de un copago (1,50 dólares) produce una reducción del número de prescripciones del 10,7%. El efecto sobre el gasto farmacéutico fue algo más reducido pero significativo: reducciones de 6,7%, 5,2% y 8,8%, respectivamente, para los sucesivos copagos de 1,50 dólares, 3 dólares y 5 dólares. El hecho de que la reducción sea relativamente mayor para los «discrecionales» es muy sensible a la coincidencia entre la definición de necesidad y aquellas decisiones de consumo donde el riesgo moral está más implicado (López, Ortún y Murillo, 1999).

Soumerai *et al.* (1987) clasificaron los medicamentos en tres categorías según su nivel de efectividad. En estos estudios se ha evaluado la imposición de un techo en el consumo de medicamentos (tres recetas mensuales) y un copago de 1 dólar en el programa Medicaid en New Hampshire (EE.UU.):

la reducción del consumo se produce en los tres grupos, pero es más importante en términos relativos en el grupo de medicamentos de efectividad limitada o inexistente. Ahora bien, en términos absolutos, la reducción en los medicamentos importantes es la más substancial. La definición de lo que se considera consumo adecuado es una de las principales limitaciones de este tipo de estudios que intentan clasificar los medicamentos en función de sus beneficios. Por otro lado, la concentración del consumo en un número pequeño de individuos con una elevada frecuentación es responsable de reducciones de hasta el 46% en el consumo farmacéutico de algunos pacientes.

Nelson *et al.* (1984) también analizaron el efecto de la imposición de un copago de cantidad fija por receta en el programa Medicaid, observando otro de los problemas comunes a la imposición de copagos en medicamentos: los efectos del copago se desvanecen a medida que transcurre el tiempo desde la introducción del mismo. Ello puede ser explicado por lo reducido del copago fijo en valores absolutos, o más bien por el aumento del precio de los medicamentos a lo largo del tiempo, que implica una reducción de la proporción efectiva del copago sobre el coste total del fármaco. Al analizar los efectos del copago según el tipo de medicamentos, estos autores encuentran una mayor reducción en medicamentos esenciales (resultado similar al de Soumerai *et al.*, 1987, 1991), además de la ausencia de efecto del copago sobre los analgésicos.

En una evaluación conjunta del impacto de los distintos tipos de copago aplicados en cada estado americano por Medicaid en el año 1992, Stuart y Zacker (1999) observan como los ancianos y enfermos que residen en estados que aplican copagos tienen una utilización menor de fármacos que los que residen en aquellos estados que no aplican copagos. En un modelo de regresión, dos tercios de la diferencia observada en el consumo se explica por las variaciones en los sistemas de copago. Ahora bien, la diferencia importante atribuible al copago está en la reducción del número de individuos que consumen, más que en el número de recetas de los que consumen. El estudio de estos autores permite observar la asociación entre consumo de medicamentos bajo copago y nivel de salud autopercebida; mientras que el consumo es prácticamente idéntico en los estados con y sin copago para los individuos con salud muy buena o excelente; sin embargo, la diferencia de consumo es

del 27% para los individuos que declaran tener mala salud o del 40% para los que la declaran como no muy buena.

Las diferencias en la elasticidad precio de los medicamentos por grupos sociales ha sido también puesta de relieve por Lundberg *et al.* (1998) mediante los resultados de una encuesta postal a 2.008 personas residentes en Uppsala (Suecia). El cuestionario autoadministrado, con todas las limitaciones sobre su fiabilidad que el método supone, incluía una pregunta sobre si los individuos utilizarían menos fármacos si se aumentara el copago en un determinado importe (entre el 9% y el 150%). Los autores controlan los efectos sobre la reducción del consumo atribuido a las características socioeconómicas y el tipo de fármaco. Los resultados de un modelo logístico indican que la elasticidad disminuye con la edad, la renta, la formación y el estado de salud autopercebido. La elasticidad presenta variaciones importantes entre tipos de fármacos y grupos socioeconómicos. Los más sensibles al aumento del copago son los jóvenes, los que tienen peor estado de salud, los de menor nivel de formación y los de menos renta.

Tamblyn *et al.* (2001) han examinado el efecto de la introducción de un copago farmacéutico sobre productos esenciales y no esenciales, prescritos a ancianos y pobres en Quebec en 1996. El consumo de medicamentos no esenciales es mayor que el de los esenciales tanto en el caso de los ancianos (15,1% y 9,1%, respectivamente) como en el caso de los pobres (22,4% y 14,4%). En ambos casos, la reducción es mayor en los pobres que en los ancianos. Según los resultados de este estudio, la reducción en el consumo de fármacos esenciales puede tener un elevado coste de oportunidad: en el grupo de pobres se observa un aumento del 78% en las visitas a urgencias relacionadas directamente con la reducción del consumo farmacéutico.

Diversos estudios empíricos han analizado también la elasticidad de la demanda de medicamentos en el NHS británico a partir de un sistema de copagos del tipo cantidad fija por receta (5,90 libras a partir del 1 de abril de 1999), así como el efecto financiero de este copago sobre la recaudación. La evidencia empírica revisada por Hitiris (2000), a pesar de padecer diversas limitaciones metodológicas, indica que el aumento del copago reduce el número de prescripciones susceptibles de aplicación de copago. Las elasticidades

dades estimadas oscilan entre $-0,22$ y $-0,50$, con una moda en $-0,35$. La evidencia sobre la contribución del copago a la financiación es débil ya que la recaudación es limitada (4,8% del gasto farmacéutico total) y además se desconocen los efectos a corto y medio plazo sobre el gasto de los pacientes en servicios sustitutivos a causa del agravamiento de sus problemas de salud.

Una de las debilidades de los sistemas de copago, tanto para los servicios sanitarios como para los medicamentos, se encuentra en conocer la interrelación que existe entre el copago (un instrumento que actúa por el lado de la demanda) y la respuesta de los proveedores de servicios (médicos, hospitales, farmacias, etc.). Muchos de los estudios empíricos sobre los copagos analizan sus efectos en contextos relativos a un único sistema de pago de los proveedores. Resulta difícil deducir implicaciones sobre los efectos de los sistemas de pago sin tener en cuenta el comportamiento del médico y del farmacéutico o sin tener en cuenta los posibles sesgos de selección en el mercado de seguros.

El estudio de Hillman *et al.* (1999) es casi el único que permite observar el impacto de un copago sobre el usuario en el consumo de fármacos en el contexto de distintos sistemas de pago a los médicos. Estos autores analizan el efecto del copago farmacéutico en dos tipos de organizaciones diferentes: una «*independent practice association*» (IPA) y una «*network model health maintenance organization*» (HMO). En la HMO, los médicos son responsables del riesgo financiero ocasionado por la prescripción farmacéutica, mientras que en la IPA los médicos no tienen ninguna responsabilidad por el coste de sus prescripciones. El efecto del aumento del copago (del 50%, de 5 dólares a 7,50 dólares) es que éste reduce el gasto en el caso de la IPA (12,3%); sin embargo, el efecto es negligible en el caso de la HMO (3,4%). Es decir, los copagos pueden tener un efecto importante en ausencia de incentivos de los médicos a controlar el coste de sus prescripciones. Este resultado es coherente con las predicciones teóricas de Ellis y McGuire (1993), según las que los instrumentos de coparticipación por el lado de la oferta pueden conducir a resultados parecidos a los de los copagos a los usuarios, en cuanto al nivel de utilización y de gasto, y, probablemente, afectando menos a la equidad si se diseñan adecuadamente.

El copago farmacéutico en España. La prestación farmacéutica extrahospitalaria es la única prestación sanitaria a la que se aplica una coparticipación del usuario en el coste. Esta participación ha evolucionado desde el 10% del coste en 1978 hasta el 40% en 1980. En general, no existe cobertura reaseguradora para este copago. Los pensionistas y sus beneficiarios se encuentran exentos de este copago. Asimismo existe un copago reducido (alrededor del 10%) para algunos medicamentos prescritos, generalmente, a enfermos crónicos. La capacidad de recaudación de este sistema de copago es bastante limitada puesto que permite financiar menos del 8% del valor del precio de venta de los fármacos financiados por el sistema sanitario público de la Seguridad Social. Murillo y Carles (1999) citan un estudio no publicado de Vendrell (1997) que confirma un efecto trasvase alrededor del 30%-40% del consumo que se produce en paralelo con los aumentos de copago. Asimismo, este trabajo verifica una reducción en el porcentaje de aportación del usuario del 0,5% anual entre el 11,02% en 1996 y el 8,83% en 1995.

La elasticidad precio del consumo farmacéutico ha sido estimada en valores de $-0,13$ y $-0,15$ (Puig-Junoy, 1988). Esta reducida sensibilidad del consumo respecto al precio viene condicionada por el efecto del trasvase de recetas, junto a un posible efecto renta sobre el consumo.

Puig-Junoy (1988) estima para los años 1983, 1984 y 1985 un trasvase de recetas de activos a pensionistas entre el 30% y el 40% de su consumo, lo que equivale a entre un 15% y un 20% del total de recetas. En esta situación, a pesar de que los pensionistas suponen menos del 18% de la población protegida por la Seguridad Social, son responsables de más de tres cuartas partes del gasto farmacéutico. Así pues, no sólo el sistema de copagos farmacéuticos español tiene una capacidad de recaudación reducida y decreciente, sino que existen factores que arrojan dudas razonables sobre su impacto en la equidad. En primer lugar, la importancia del efecto trasvase es ilustrativa al respecto. En segundo lugar, la exclusión del sistema sobre la base de la condición de pensionista no implica que se garantice el acceso gratuito a la prestación a aquellos con menor capacidad económica (cuando se tiene en cuenta no sólo la renta –flujo– sino también la riqueza –stock–). Y, en tercer lugar, existen otros sistemas de seguro público al margen del siste-

ma público de Seguridad Social, tal como se comenta a continuación, que no eximen del copago a los pensionistas.

Los pensionistas cubiertos por la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE) deben realizar, a diferencia de los del régimen general de la Seguridad Social, la misma aportación que el resto de asegurados por este esquema, es decir, el 30% del precio de venta del fármaco. Según López, Ortún y Murillo (1999), en 1997 los costes farmacéuticos por persona de MUFACE equivalen tan sólo a un 63,5% del coste por persona en la Seguridad Social; del mismo modo, el número de recetas por persona de MUFACE equivale al 79,6% del número de recetas por persona en el sistema de la Seguridad Social (López, Ortún y Murillo, 1999). Esta diferencia, no obstante, no puede contemplarse tan sólo como imputable al distinto sistema de copago entre los dos sistemas de seguro sanitario público (o sea, como efecto del riesgo moral). Estas diferencias deberían ajustarse por la diferencia en la composición por grupos de edad y niveles de riesgo o de renta de la población (efecto del *mix* de usuarios), y por el efecto de los incentivos a la contención de costes que supone la contratación de la provisión de la atención sanitaria de MUFACE tanto con aseguradoras privadas como públicas (responsabilidad de los diferentes modelos de gestión y del comportamiento prescriptor del médico). Al margen de la importancia de los necesarios ajustes, existen pocas dudas de que hay un amplio campo para la mejora de la eficiencia mediante la racionalización del consumo farmacéutico.

Las medidas de exclusión de medicamentos de la cobertura aseguradora pública adoptadas en 1993 y 1998, en teoría sobre la base de criterios de efectividad de los fármacos, equivalen al establecimiento de un copago del 100% para el usuario que continúa consumiendo estos productos. Sin embargo, la limitada información disponible sobre sus efectos permite observar un efecto reductor sobre el consumo limitado al momento inicial (el gasto recupera el nivel y la tendencia en los períodos posteriores) y, además, se pueden haber producido sustituciones de productos excluidos por otros incluidos en la financiación pública, aunque sujetos a copago, con efectos dudosos tanto sobre el coste como sobre su impacto sobre el estado de salud.

III. Vales, bonos o cheques-consumo

3.1. Los vales, bonos o cheques-consumo como instrumento de gestión pública

3.3.1. Introducción

Las administraciones públicas de los países desarrollados en su labor de crear una economía del bienestar participan no tan sólo en la provisión de bienes y servicios públicos, sino también en la provisión de determinados servicios privados (educación, sanidad, transporte, vivienda) cuyas características determinan que la cantidad de consumo óptimo desde el punto de vista social sea mayor que el privado. Es en la provisión de estos bienes y servicios donde éstas pueden utilizar mecanismos como los vales, bonos o cheques-consumo.

Estos mecanismos se engloban dentro de los instrumentos que introducen elección al usuario en el proceso de obtención de bienes o servicios gestionados por el sector público.

Los vales, bonos o cheques-consumo, consisten en una participación parcial o total del Estado en el consumo privado de los ciudadanos de bienes o servicios que son producidos por empresas públicas y/o privadas. Este instrumento permite al ciudadano destinar los recursos que el Estado le asigna a aquella empresa u organismo que le ofrezca el servicio que mejor se adecue a sus necesidades. Asimismo el ciudadano verá repercutidas en su renta las decisiones de consumo donde el precio exceda el valor de la participación del Estado.

Los vales pueden ser suplementables, o fijos dependiendo de si se permite el cobro de una cantidad adicional a los beneficiarios por parte de los productores. El valor del vale puede incluir servicios auxiliares; como el transporte escolar en el caso de los vales educativos. Otra clasificación de los vales atiende a las características de los productores, si éstos deben ser acreditados previamente, los vales pasan a ser restringidos. En el anexo 3.2 se recoge una clasificación más extensa de los vales, cheques o bonos servicio.

Los objetivos principales de este tipo de instrumentos se fundamentan en tratar de aproximar las decisiones del Estado a las preferencias del ciudadano especialmente en materia de servicios sociales. Las características de mercado semi-competitivo de estos mercados reformados, permiten eliminar del mismo a aquellos productores ineficientes.

Al ser la demanda quien elige a los productores según sus preferencias, aún a expensas de añadir el exceso del precio pagado con relación al valor del vale, se intenta aumentar la diversidad de servicios ofrecidos.

El uso de los vales se usa como mecanismo de participación de productores privados en la provisión de servicios públicos, intentado lograr dos efectos: (a) introducir elementos de comparación (*benchmark*) a la eficiencia-coste de las empresas u organismos públicos y (b) establecer una amenaza creíble de: extinción, relevo de la gerencia, privatización de la gestión o incluso la propia privatización del ente sobre los productores públicos ineficientes.

3.1.2. Condiciones técnicas para la introducción de los mecanismos de elección

Los instrumentos de elección se aplican principalmente a la provisión pública de bienes privados y para su óptima implantación es necesaria la existencia de un marco de competencia pública o simulada donde el ciudadano tenga posibilidades reales de elección, ya que para que el usuario pueda elegir es imprescindible la existencia de alternativas (múltiples productores) del bien o servicio.

La utilización de bonos puede estar destinada a discriminar los beneficiarios del servicio por parte de las administraciones, aún en aquellos casos donde no sea un mecanismo de elección por la inexistencia de alternativas.

En la creación de un sistema de vales, cheques-servicio o bonos, la implantación de un sistema de información de los índices de calidad de las distintas alternativas permite que esta posibilidad de elección sea efectiva. Si esto se cumple, los vales, bonos y cheques pueden reducir la resistencia al cambio del productor público tradicional, adecuar sus costes, y aumentar la calidad de los servicios a las necesidades los usuarios percibidas por el productor.

La utilización de estos instrumentos no implica demasiadas variaciones sobre la relación entre la administración financiadora de los vales, y las empresas privadas, en aquellos casos en que la financiación se articule a través de pagos capitativos. En cambio, aún sin ser necesario, los entes productores públicos deben tener el poder de asignar estos ingresos dentro de su contabilidad, es decir, deben tener una contabilidad de ingresos y costes, de modo detallado (lo cual no siempre ocurre así dentro de las administraciones). Y del mismo modo depender sus posibilidades de reinversión de las decisiones de elección los ciudadanos, manteniendo creíble la amenaza de extinción (u otras alternativas ya mencionadas).

¿Quién dispone de la autoridad y poder legal para promover el cambio?

Este mecanismo, aunque afecte al nivel inferior de la escala productiva (las empresas de producto final o servicios), depende principalmente de decisiones tomadas en la más alta escala de la administración generalmente estatal. Al haberse introducido generalmente (en los países en los cuales ello ha sido efectivo) en partidas como la educación y la sanidad que en el caso español han sido transferidas a algunas comunidades autónomas.

La autoridad que disponga de las competencias legislativas será pues la que pueda promover el cambio hacia un sistema semi-competitivo mediante la introducción de estos mecanismos.

¿Es necesaria la modificación de las estructuras financieras y de contabilidad?

La variación del sistema de ingresos que elimina para los productores públicos el habitual presupuesto histórico, permite evolucionar hacia una contabilidad de costes más precisa y hacia un control sobre los resultados de las actividades.

El control tradicional se substituye por la elaboración de indicadores de calidad de los diferentes oferentes, que pueden basarse en índices comparativos del nivel de *output* de las alternativas, efectividad-coste, nivel de atención al usuario, etc.

La función de la administración seguirá siendo la misma, añadiendo la supervisión de la uniformidad de los indicadores de calidad expuestos por los oferentes, o en su función la de auditorías externas especializadas en ello.

¿Qué requiere su introducción óptima?

Para ello sería necesario dotar a las administraciones competentes (en el caso de España, las comunidades autónomas) con competencias en materia de servicios carácter social transferidas, del poder jurídico de establecer este tipo de mecanismos; estableciendo los límites de su uso y aplicación, así como el de los objetivos previstos con los mismos.

El segundo paso sería utilizar la opinión expresada por los usuarios para establecer los parámetros acerca del tamaño mínimo de servicio previos a la implantación del mecanismo, determinar los paquetes mínimos de servicio y su coste. Deberá considerarse el nivel estándar de servicio en función de criterios equitativos, no discriminatorios y el cómputo de su coste, pudiéndose adoptar el precio ofrecido por el productor que adecuándose al nivel estándar de servicio, ofrezca menor precio.

Una vez establecidos los paquetes mínimos de condiciones del servicio, el siguiente paso, consiste en crear un órgano que acredite a los centros productores que cumplan estos requisitos mínimos. La acreditación es importante para ofrecer al ciudadano una garantía de calidad, aunque ésta pueda moverse dentro de determinados parámetros, que son los que confieren un carácter discriminatorio para los usuarios.

Es necesario establecer un sistema de publicidad, información y control sobre los usuarios que permita evitar el sesgo de los beneficios de este mecanismo hacia determinados grupos de renta con mayor poder de información.

En cuanto a las normativas jurídicas y de control sobre los mismos la no exclusión debe estar garantizada para evitar el descremado de la demanda

por parte de los productores. Evitando establecimiento de contratos individuales por parte de la administración con cada uno de los productores, teniendo en cuenta los elevados costes de transacción que ello supondría. Por descremado de la demanda (originado en el termino inglés *cream skimming*) se entiende la selección, por parte del productor de un servicio, de aquellos individuos que suponen un menor coste y que se encuentran dentro de la misma categoría de pago. Ejemplo: el coste de cuidados de salud por un resfriado (categoría de cobro), no es el mismo para una persona joven sana de que para un enfermo con bronquitis crónica; o no supone el mismo coste educar a un niño de una familia de renta alta (que puede recibir refuerzo extraescolar) que uno de una familia de renta baja.

El uso de estos instrumentos pasaría por agilizar los pagos de estos vales a los productores, eliminando el habitual retraso de la Administración en el pago. En caso contrario, podrían originarse prácticas de exclusión o discriminación de los usuarios dependiendo de la naturaleza del origen de su financiación, por ejemplo: en el caso educativo, alumnos con financiación por vale o financiación privada.⁽¹⁾

El valor del vale debe permitir el acceso de cualquier individuo, independientemente del nivel de su renta, a cualquier productor de servicios. En caso contrario, los mecanismos mencionados no tendrían el efecto deseado, al convertirse en una simple financiación de centros sanitarios, educativos, etc., privados por parte del sector público, mejorando tan sólo el factor eficiencia del mercado, pero empeorando el factor equidad y manteniendo igual el factor de elección. Con ello estamos implicando que hay que tener en cuenta las desigualdades sociales, pudiendo aumentar el valor del vale para determinados grupos de renta que disponen de una peor capacidad para compartir el coste del servicio con la Administración.

La lógica de los mercados previene ante los efectos que podría tener el no facilitar la adaptación de los productores públicos a la nueva situación del mercado. Debe fijarse un período transitorio durante el cual reciban ayudas

(1) Un ejemplo actual de estas prácticas es la admisión más «ágil» en centros geriátricos privados de individuos con pago propio (siempre y cuando las rentas de éste estén aseguradas en el futuro) frente a individuos provenientes del sistema público y financiados por la Administración mediante contratos externos.

suplementarias que utilicen para su reestructuración; los productores privados podrían adueñarse del mercado produciendo a precios inferiores al coste o a niveles inasumibles de calidad, para una vez eliminada la presencia pública, elevar los precios y reducir la calidad en una situación no competitiva.

3.1.3. Efectos sobre la eficiencia, responsabilidad y elección

Las posibilidades de elección de productor de bienes o servicios de carácter público por parte los ciudadanos introduce incentivos a la eficiencia de los productores públicos, ante las amenazas de extinción que supone una mala gestión de los recursos o una mala calidad del servicio que provoque una disminución de la demanda (más allá de la debida a la existencia de nuevos competidores en el mercado).

Al igual que en los instrumentos de copago, estos mecanismos trasladan la responsabilidad de elección del financiador (que reside en el Estado) al usuario. También como en el caso de los copagos, las administraciones públicas permanecen como responsables de ofrecer indicadores de calidad (bien sea con su propia actuación, con la intervención de auditorías externas o mediante los datos ofrecidos por el productor con existencia de inspectores) que permitan al ciudadano escoger la mejor de las alternativas a su disposición. Estos indicadores actuarán como incentivos a la eficiencia motivada por la competencia entre productores. Estos mecanismos de comparación se conocen con el nombre de *benchmark* o *benchmarking*.

Si bien el usuario tiene el poder de elección *de iure* mediante este instrumento, deberá comprobarse si *de facto* esto también se cumple. Si el valor estándar determinado para el vale no es el adecuado, si existen monopolios locales de oferta, o se crean costes paralelos con la intención de efectuar descremado de la demanda, entonces, esta capacidad de elección estará limitada, reduciendo en gran parte la efectividad de estos instrumentos.

3.1.4. Efectos sobre la equidad del sistema

La mayor o menor equidad de los instrumentos de copago dependerá de los criterios que se utilicen a la hora de asignarlos a los individuos. Un criterio de necesidad resultará más equitativo que uno de reparto igualitario tipo «pan para todos», entendiendo la equidad como igual dotación a igual necesidad.

Otro factor que afectará a la equidad del sistema es el sistema pre-existente, si éste corresponde a la provisión pública universal y gratuita con la presencia de provisión privada suplementable o complementaria; entonces la equidad dependerá de la variación en los costes del usuario. Si los costes permanecen al mismo nivel, la equidad aumenta debido al acceso de los grupos de renta bajos a niveles más altos en la provisión privada. Al mismo tiempo, el valor de la función de bienestar social aumenta, ya que tanto los grupos de renta altos como los de renta bajos están en una situación mejor.

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que en la práctica estos instrumentos han sido utilizados bajo unos criterios que no han protegido la equidad del sistema.

Críticas referentes a la equidad de los sistemas implantados

Los mecanismos de elección han demostrado durante décadas su tendencia natural a incrementar el margen existente entre los grupos de población rica y pobre. Inglaterra, Francia y Chile son ejemplos de países donde los vales educativos han incrementado este margen entre grupos sociales. Estos sistemas han creado la ficción del poder de elección, mientras que han sido las escuelas las que realmente han elegido. La presencia de vales en otras áreas sociales de provisión pública es más reciente y no podemos realizar una conclusión unívoca en este sentido.

Una de las críticas más usuales a este tipo de MCM es que la libertad de elección del usuario está casi siempre limitada por factores característicos del sector. Citando diferentes ejemplos: para el caso de los autobuses en que el usuario recibe un bono para utilizar en cualquier línea, la mayoría de zonas geográficas disponen de muy pocas alternativas posibles de elección, y además el vale no puede utilizarse en un servicio substitutivo como el ferrocarril; otro ejemplo de ello consiste en la libre elección de hospital; cuando en la

mayoría de países el sector hospitalario ha seguido un modelo de concentración en torno a las grandes ciudades y la coexistencia con hospitales comarcales con menor capacidad, la alternativa de desplazamiento a un gran núcleo urbano no supone un servicio substitutivo si el coste del transporte no está subvencionado.

3.2. Los cheques-educación en educación primaria

Distinguiremos, dentro del ámbito de la educación, la infantil en guarderías y la primaria, por el hecho de la diferente consideración en materia de necesidad que en la mayoría de países tienen uno y otro.

La educación primaria es un servicio público de carácter universal e incluido en la constitución de la mayoría de países como un derecho básico; sin embargo, las guarderías suponen un servicio complementario que no es de carácter universal.

El apoyo político a los vales educativos está basado en el supuesto de que sólo la educación formal determina la calidad educacional. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que los resultados educacionales dependen de las habilidades de los estudiantes, lo que se conoce como los efectos de los *peer groups*. Si la habilidad de un estudiante y la renta de su familia están correlacionados, entonces un sistema de vales educativos tendrá un efecto adverso sobre la calidad de la educación pública, ya que estudiantes más capacitados pertenecientes a familias de renta alta abandonan las escuelas públicas para acceder a escuelas privadas con la ayuda del vale.

La mayoría de los estudios consideran diferentes supuestos, y es por ello que no podemos derivar el efecto global de los vales educativos (al menos no por ahora). Los efectos esperados en los modelos se presentan a continuación:

- Si no se consideran los efectos de los *peer groups*, entonces los vales pueden aumentar la calidad de la educación pública a través de incrementos en la competencia entre escuelas públicas, aumentando el bienestar social. Un vale limitado (sólo válido para escuelas públicas) no tiene otro efecto que

deslocalizar a los estudiantes (Blaug, 1994), e incrementar los fondos públicos necesarios para financiar el sistema si se incluyen los costes de trasporte.

- Ireland, N. J. (1990) muestra que si los vales cubren el coste total, el sistema se colapsa a medida que más usuarios utilizan el sector privado, la calidad de la educación pública disminuye debido a la obtención de menos recursos; y finalmente las escuelas públicas deben cerrarse, lo que provoca un aumento en los costes del sistema. Pero si los vales no cubren el coste total, entonces la calidad mejora, ya que los ricos utilizan el sector privado.⁽²⁾

- Epple D. y Romano R. (1998), considerando los efectos de los *peer groups*, muestran que el tamaño del sector público disminuye hasta cero a medida que el vale se acerca al mínimo coste medio de producción de educación, y que la presencia de un vale provoca la entrada de nuevas escuelas privadas. En términos de eficiencia, hay una mayoría de usuarios con pérdidas relativamente pequeñas, y una minoría con ganancias muy grandes. Las mayores ganancias las experimentan aquellos que cambian a las escuelas privadas y las pérdidas para aquellos que permanecen en las públicas.

- Si incluimos la teoría de la elección pública, Fernández R. y Rogerson, R. (1995) muestran que vales educativos de financiación parcial de la educación superior no sólo incrementan el margen entre grupos, sino que llevan a un equilibrio donde la teoría de la votación resulta en una perpetuación de esta situación.

- William H. Hoyt y Kangoh Lee (1998) sugieren que [...] *los vales pueden mejorar la calidad de la educación pública a través de incrementos de competencia entre escuelas públicas, aumentando el bienestar de aquellas familias cuyos hijos permanecen en las mismas. Además, el impacto de los vales en la calidad de la educación pública, los costes de la educación privada pueden aumentar con los vales dependiendo de si el coste marginal es creciente o no, y por ello asumimos constante. Entonces, pocos estudiantes se desplazarán de las escuelas públicas a las privadas debido al vale y es por ello que el vale puede reducir los impuestos (más o menos que los que sugerimos en nuestro estudio).*[...]

(2) Ireland no considera los efectos de los *peer groups*.

Hay a mi entender varios factores que no han sido considerados en los diferentes modelos y que debemos tener presentes: (a) asimetría de la información, los grupos de renta baja tienen un menor acceso a la información de los programas públicos; (b) la educación de los padres está relacionada con la renta, y el interés por la educación de los hijos está relacionada con la propia educación, entonces, las familia de renta alta tendrán un mayor interés por la educación de los hijos, ya que las decisiones sobre la educación del individuo son tomadas por los padres, se mantendrá el margen educacional entre grupos de renta; y (c) el descremado de la demanda, las escuelas privadas pueden realizar actividades de selección de alumnos y crear segregación social.

Planes de cheques-educación han existido durante años en algunos países europeos, siendo su principal objetivo ofrecer libertad de elección a los usuarios, o en su caso a los padres de los mismos. Debido a que éste es su principal objetivo, comentaremos las diferentes experiencias de posibilidad de elección en el sector educativo en países europeos.

3.2.1. La libertad de elección

El principal punto de conflicto entre académicos a favor y en contra es, tal y como comenta John S. Ambler (1994, pág. 454), la importancia relativa del principal efecto negativo de la libertad de elección, que es la tendencia natural a incrementar la diferencia en el nivel educativo entre las clases pobres y las privilegiadas.

Las propuestas sobre posibilidad de elección en educación han atraído la atención de la clase política en Estados Unidos desde los años ochenta. Este hecho se ha traducido en los programas de cheques-educación en Milwaukee y Cleveland que comentaremos más adelante. Sin embargo, en Europa esta libertad de elección es más antigua. En el Reino Unido, Francia y Holanda encontramos evidencias de estas posibilidades de elección.

Estos tres países parten de situaciones completamente diferentes: en el Reino Unido el sector educativo está compuesto por una pequeña participación de escuelas privadas (7%), en Francia estas escuelas están subvencionadas y alcanzan el 17%, y en Holanda, también subvencionadas, alcanzan el 70%.

La ley Marie (1951), seguida por la ley Barangé (1951, referente a subsidios a los padres de estudiantes en escuelas privadas) y la ley Debré (1959, referente a la responsabilidad en caso de insolvencia sobre los salarios de profesores), supusieron los primeros pasos hacia esta libertad de elección en Francia, al permitir a los estudiantes de escuelas privadas acceder a becas estatales. A excepción de algunas escuelas privadas, la movilidad entre el sector público y el privado es relativamente fácil (existen diversas escuelas católicas con tasas de matriculación diferentes dependiendo del nivel de renta familiar). Sin embargo, el 66%⁽³⁾ de las plazas en el sector no estatal (privado, y privado subvencionado) corresponde a las clases altas; confirmando el problema planteado por Ambler (1994). No obstante, la experiencia francesa presenta un rasgo altamente positivo, ya que aquellos estudiantes procedentes de clases bajas que acceden a escuelas privadas obtienen mejores resultados que aquellos que permanecen en las públicas.

El Gobierno laborista de 1974 sentó las bases para una correcta delimitación entre el sector educativo estatal y el sector privado, al eliminar la selección de alumnos en función de criterios académicos por parte de escuelas en el sector estatal. La evolución siguiente con la atracción de los estudiantes más brillantes hacia las escuelas privadas, desembocó en la reforma del sector educativo en el Reino Unido llamada Education Reform Act de 1988.

Esta reforma supuso la creación del APS (Assisted Places Scheme) que consistía en ayudas para asistir a escuelas privadas, quedando sin emprender propuestas de creación de cheques-educación que inicialmente atrajeron al entonces secretario de Estado para la educación Keith Joseph. Esta reforma reafirmó el derecho de los padres a elegir una escuela concreta. Al igual que en el caso francés, esta capacidad de elección se tradujo en mayor separación entre clases. Este hecho lo recogen Stillman (1990) para Inglaterra y Willms y Echols (1992) para Escocia. La mayor información disponible, por parte de las familias con alto y medio nivel de renta, parece ser la causa de estas diferencias.

La ley de Educación de 1920 del Gobierno holandés establece que si una asociación no lucrativa de padres de alumnos reclama la creación de una

(3) Según datos de Langouët, Gabriel y Léger, Alain (1991), *Public ou Privé?* París, Ed.: Publidix.

escuela (con cualquier tendencia pedagógica o religiosa) en un municipio, el gobierno local debe proveer el equipamiento y el Gobierno central debe pagar los salarios de los profesores. Esta garantía del Gobierno es la que ha originado la estructura actual del sector educativo holandés con más del 90% de las escuelas privadas subvencionadas con marcada tendencia religiosa. La estructura organizativa está fuertemente controlada por el Gobierno, no siendo así en el plano educativo.

También en el caso de Holanda la libertad de elección ha provocado un cierto sesgo entre clases. El informe *Reviews for National Policies on Education: Netherlands* (1991) elaborado por la OCDE recoge dos condiciones por las cuales este sesgo no ha sido tan grande como los otros casos expuestos. La primera es que los padres siguen eligiendo en función de sus orígenes religiosos, independientemente de su clase social; y la segunda es que la categoría de las escuelas la proporciona el programa ofrecido, no su estatus público o privado, encontrando buenos programas en ambos tipos de escuelas. Un rasgo importante a destacar es que el sistema holandés no ha favorecido la competencia, debido al alto grado de implicación del Estado en el control financiero y de organización (OCDE, 1991). Este hecho apunta algunas advertencias sobre aquellos países que en algún momento implanten un sistema de cheques educativos sin permitir la desaparición de escuelas ineficientes, apareciendo el riesgo del Estado como salvaguarda de las mismas, y eliminando la competencia. ¿Pero, está alguien dispuesto a recortar los presupuestos de las escuelas de sus hijos?

3.2.2. Experiencias de cheques educativos

Los planes para la implantación de cheques en educación han aparecido durante años en los diferentes países de la OCDE. Una de las experiencias más largas y recientes es la del Gobierno chileno. El plan empezó en 1980, aún en el régimen militar del general Pinochet, como parte del contexto de privatización general.

Las características más importantes de la reforma fueron:

- Eliminación del estatus funcional de los profesores, que pasaron a establecer contratos privados con el Estado.

- Liberación de los estrictos controles sobre los programas nacionales de educación a todas las escuelas.

- Establecimiento de un sistema de cheques-educación ilimitados, suplementables, sin transporte, constantes, en centros no regulados y generales.⁽⁴⁾

Los resultados de esta experiencia han sido hasta el momento los siguientes:

El gasto total en educación cayó, tras el primer aumento por la transformación de los contratos de los profesores. En 1985 la contribución del Gobierno era del 80% y representaba el 5,3% del PIB, en 1990 tan sólo era del 63% y representaba el 3,7% del PIB. En cuanto al gasto privado, éste aumentó, aunque no en la magnitud de la disminución del gasto público.

Aquellas familias aventajadas por el sistema de bonos o cheques fueron las pertenecientes a grupos de nivel medio y alto de renta. El cheque adoptado en Chile permitía a las escuelas privadas añadir pagos extras al valor del mismo; con ello las familias de nivel bajo o medio no pudieron en muchos casos acceder a estas escuelas.

El resultado global sobre el nivel educativo fue negativo durante el período 1982-1986. Durante el período 1986-1996 el rendimiento aumentó, aunque el resultado global no parece claro. La conclusión que sí puede extraerse es que no hubo un incremento considerable gracias al sistema de cheques.⁽⁵⁾ Algunos analistas en Chile argumentan que cuesta menos subvencionar a las escuelas privadas ya que la ratio número de alumnos/profesor es mayor. Sin embargo, si las escuelas privadas mantuvieron el índice de éxitos es gracias a que practicaron el descremado de la demanda, es decir seleccionaron a los mejores alumnos en la entrada. Con ello las escuelas públicas tuvieron que asumir a aquellos individuos más costosos. Una vez elegido un gobierno democrático, y en vista de los resultados obtenidos, se centralizó otra vez el diseño de los programas educativos.

(4) Véase el Anexo sobre los mecanismos de bonos o cheques-educación para dudas acerca de la clasificación.

(5) Véase Anexo II sobre el logro de objetivos. El período 1982-1988 no aparece en la tabla, aunque la disminución del rendimiento fue de 14% para 1982 y de 6% para 1988.

Los casos de Cleveland, Milwaukee, California, Florida y la última propuesta del presidente Bush

El Reino Unido, Francia y Chile han sido tres países donde el sistema de cheques escolares ha incrementado las desigualdades educativas entre grupos de renta. A pesar de que estos sistemas crean la ilusión en los padres del poder de elección, son realmente los centros los que seleccionan a sus alumnos. Además, los sistemas de cheques escolares añaden un coste de administración a la ya gran carga para los presupuestos del Estado que supone la escolarización pública.

Milton Friedman (1962) propuso a mediados de los años cincuenta establecer un mercado educacional a través de un sistema de cheques o vales educativos, según el cual cada familia pudiese escoger el lugar donde educar a sus hijos. Las ideas de Friedman abarcaban la acreditación de escuelas como tarea básica del Gobierno, así como la financiación del sistema. El sistema planteado dotaba a las escuelas de total libertad a la hora de establecer pagos extra o criterios de selección del alumnado.

Las ideas de Friedman no tuvieron mucha resonancia pública en aquellos momentos, al menos en Estados Unidos. En los años cincuenta en Virginia se implantó un programa con ciertas similitudes, que promovía la asistencia de estudiantes blancos a academias privadas con fondos públicos, con la intención de evitar a los estudiantes negros. Finalmente el programa se abolió debido a las marcadas connotaciones racistas.

Cuarenta años después en Milwaukee se estableció un programa de cheques educativos para favorecer el acceso de las clases más desfavorecidas a la educación en escuelas privadas.

El caso americano es, sin duda alguna, un caso singular. Aunque parece que los datos demuestran que las experiencias actuales introducidas en este país producen segregación entre clases sociales y no aportan una mejora aparente en el nivel educativo, determinados académicos insisten en este sistema como la mejor alternativa para reformar el sistema educativo del país. Cuatro han sido los estados que han implantado algún sistema de cheques educativos, aunque difieran entre ellos en algunos detalles.

El programa: Milwaukee Parental Choice

El Parental Choice es un programa de subsidios a las escuelas privadas establecido en 1990 con las siguientes características:

(a) Estaba destinado a familias con ingresos inferiores a 1,75 veces la línea de pobreza.

(b) Los estudiantes con derecho a acceso debían haber asistido a la escuela pública de Milwaukee el año anterior.

(c) Las escuelas privadas recibían un importe por alumno con derecho a cheque, equivalente al recibido por las escuelas públicas (aproximadamente 3,209 dólares en 1994-1995).

En el año 1994-1995 se limitó el número de beneficiarios al 1,5% de alumnos en las escuelas públicas de Milwaukee.

(d) Las escuelas acreditadas debían:

- Ser privadas, no sectarias, y sin inclinación religiosa o política.
- Cumplir determinados estándares en cuanto atención, grado de involucración de los padres, resultado de los alumnos, y/o nivel de exámenes.
- No podían discriminar en función de raza, religión, sexo, antecedentes académicos o de comportamiento.
- El número de beneficiarios en cada escuela no podía sobrepasar el 65% de los alumnos.

Variaciones introducidas en 1995:

- Se permitió participar en el programa a las escuelas religiosas.
- Los estudiantes que ya estuviesen en escuelas privadas pudieron participar en el programa.
- Las escuelas participantes podrían tener todos los estudiantes con cheque escolar.

En el año 1996-1997 el programa fue considerando anticonstitucional.

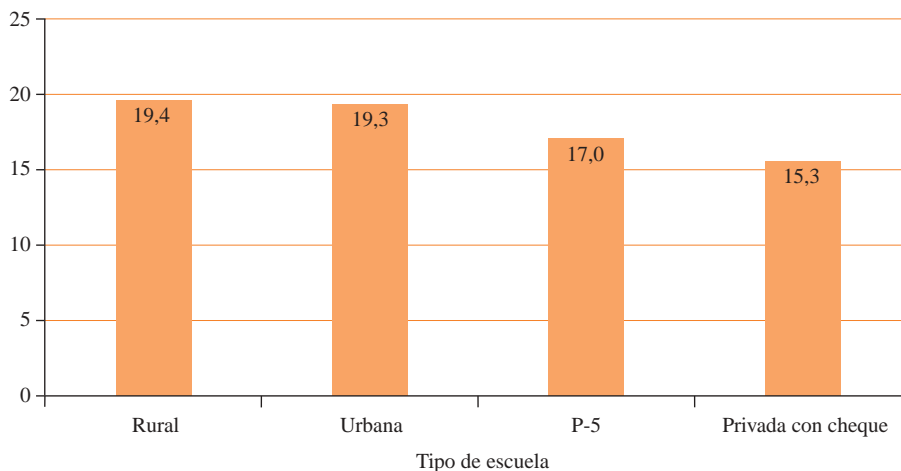
El programa fue evaluado durante los cinco años que duró por el profesor John Witte.⁽⁶⁾ Este académico no encontró ninguna diferencia sistemática

(6) El profesor John Witte trabaja para la Universidad de Wisconsin-Madison. Los trabajos originales de Witte fueron financiados por la administración de Wisconsin.

ca entre los estudiantes que habían participado en el programa de cheques escolares y los estudiantes de las escuelas públicas. En un estudio posterior de Greene, Jay P., Peterson, Paul E. y Jiangtao Du *et al.* encontraron que los alumnos en el programa de cheques escolares mejoraban su rendimiento pasados tres años de permanencia en escuelas privadas. En una revisión posterior Witte reafirma sus conclusiones anteriores. Finalmente, Cecilia Rouse encuentra mejoras en alguna asignatura. Comentaremos los resultados de Cecilia Rouse (1998) por ser los más recientes (y al parecer independientes). Esta autora extiende el análisis comparando los resultados de los estudiantes en el programa con los que asistieron a los tres tipos de escuelas públicas en el estado de Wisconsin: escuelas rurales, urbanas y rurales con pocos alumnos (P-5).⁽⁷⁾ Las ratios profesor/alumno en estas escuelas fueron los siguientes en el año 1994:

Gráfico 3.1

ÍNDICE DE ALUMNOS / PROFESOR EN LAS ESCUELAS DE WISCONSIN



Fuente: Elaboración propia a partir de Rouse, Cecilia (1998).

Los resultados en matemáticas y lengua pueden observarse en los siguientes gráficos:

(7) Estas escuelas reciben una subvención estatal por el pequeño número de alumnos en las zonas rurales.

Gráfico 3.2

DIFERENCIAS EN LAS NOTAS DE MATEMÁTICAS CON LAS ESCUELAS RURALES

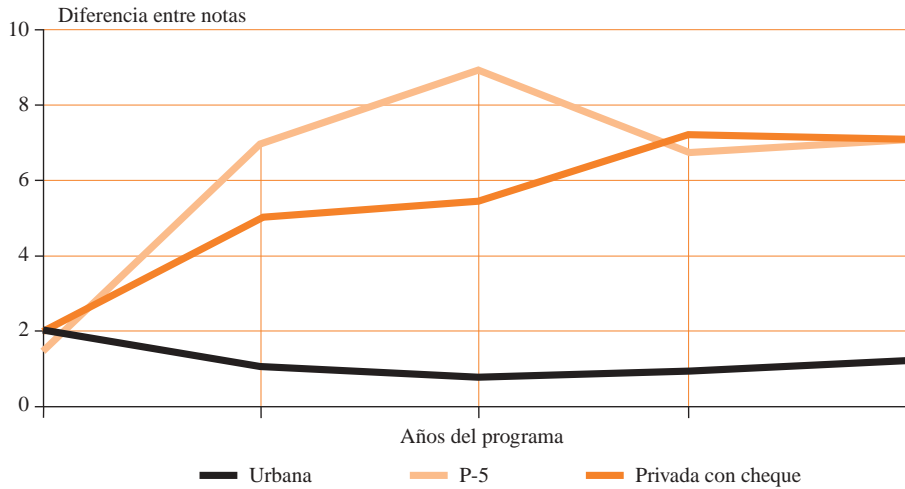
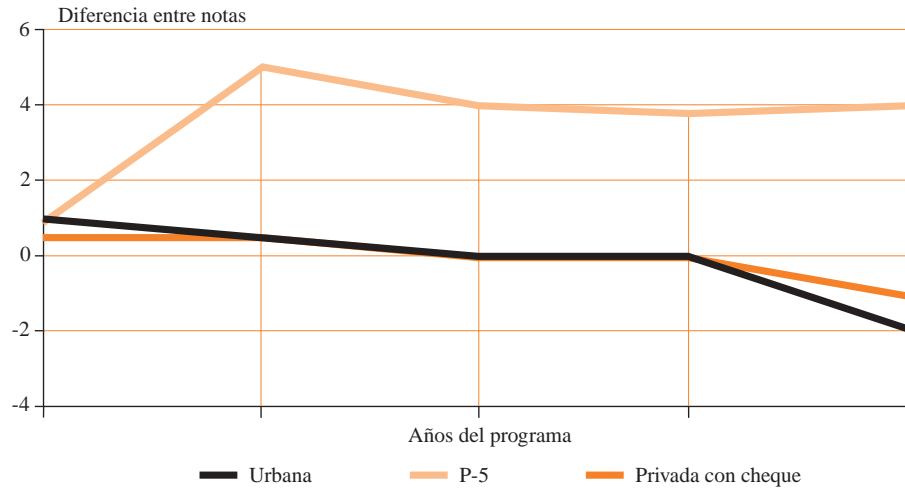


Gráfico 3.3

DIFERENCIAS EN LAS NOTAS DE LENGUAJE CON LAS ESCUELAS RURALES



Fuente: Rouse, Cecilia (1998). «Schools and Student Achievement: More Evidence from Milwaukee Parental Choice Program».

De los gráficos elaborados, Cecilia Rouse (1998) extrae la conclusión de que las escuelas más eficientes técnicamente son las P-5, aunque si tenemos en cuenta el coste las conclusiones pueden variar. No existen demasiadas estimaciones sobre las diferencias de coste entre las escuelas públicas y las privadas; Hoxby, C. (1997) estima estas diferencias en el coste de las privadas en el 50%-60% del de las públicas.

La controversia ha quedado pues establecida. Los diferentes resultados en las conclusiones de los autores se deben a diferencias en las muestras tomadas y en los cálculos estadísticos. Debe también tenerse en cuenta que el profesor Peterson es un acérrimo defensor de los cheques escolares.

Podemos pues establecer las *conclusiones* conjuntas de los tres estudios sobre la eficiencia relativa del programa:

- El incremento en el rendimiento escolar varía según la muestra de alumnos que se compare y parece que si existe algún efecto es a largo plazo.
- Los alumnos participantes en el programa, al igual que los alumnos rechazados, provienen de familias con una preocupación mayor de los padres en la educación de sus hijos. Tanto unos como los otros demuestran tener mejores resultados que el resto de sus compañeros.
- En cuanto a las implicaciones sobre el *coste* y la *equidad* debemos referirnos al estudio de Levin, H. M. (1997).

Referentes a la *equidad*, Levin, H. M. destaca tres puntos principales:

– La capacidad de elección, ¿quién elige realmente? Los mecanismos de elección provocan dos tipos de descremado: (a) el mejor acceso de las familias ricas a la información, transporte, refuerzo escolar y habilidad en la elección, y (b) la tendencia natural de las escuelas a elegir los mejores estudiantes, que a su vez son los menos costosos. Este segundo tipo puede controlarse como en el caso de Milwaukee con una fuerte regulación.⁽⁸⁾

(8) Ya anticipamos la alta presencia de actividades de descremado en los casos de Inglaterra y Francia comentados por Ambler (1994).

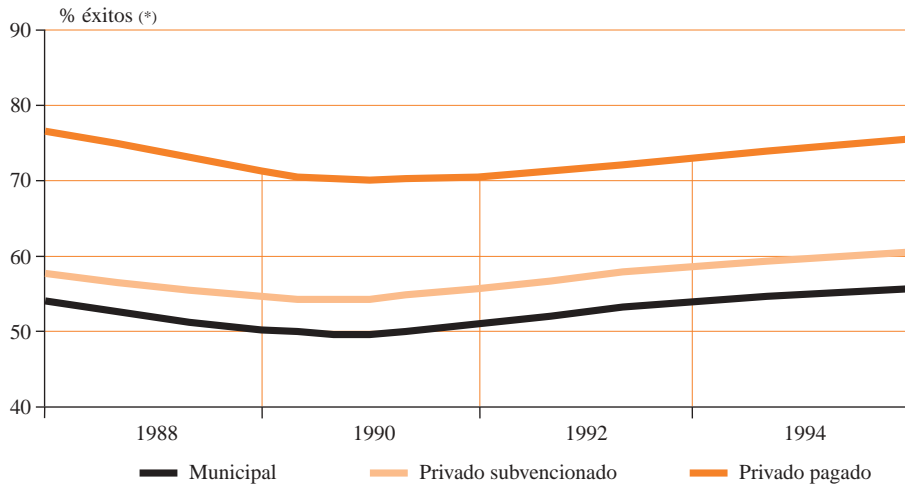
– Segregación social. En el caso de Milwaukee no puede considerarse que éste haya sido un efecto presente por el alto control del programa, y su escasa longevidad.

– Consecuencias del descremado. Según un estudio estadístico realizado por Gamoran y Nystrand (1994), el impacto negativo sobre los estudiantes pertenecientes a clases bajas de la segregación social, no se ve compensado por el escaso incremento entre los estudiantes de clase alta. Pueden añadirse además otras consecuencias como la escasa preparación para la vida democrática y la tolerancia social que comporta la segregación social.

• En cuanto al coste, Levin y Driver han hecho las siguientes estimaciones: 73 billones de dólares (americanos) para el total de EE.UU., aproximadamente 1.500 dólares por alumno, o lo que es lo mismo, un incremento del 25% del presupuesto público en educación.

Gráfico 3.4

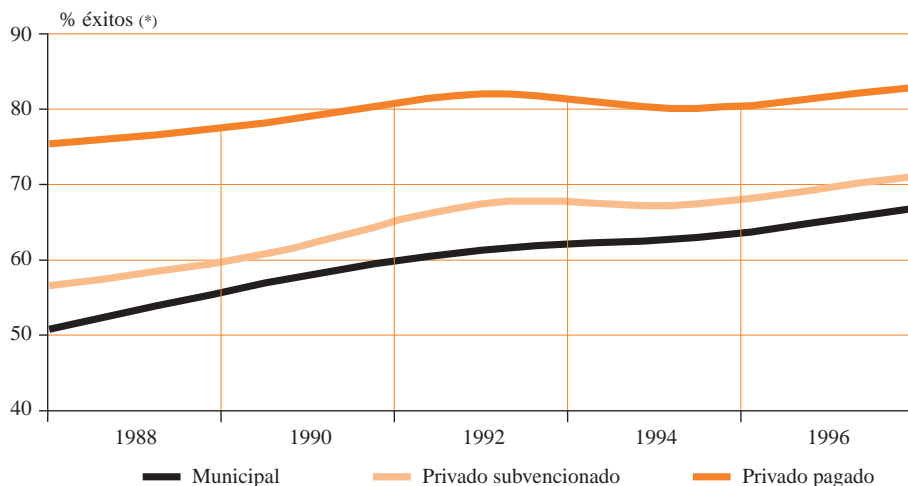
LOGROS EN EDUCACIÓN BÁSICA. 8º AÑO



$$(*) \% \text{ éxitos} = \frac{\text{alumnos aprobados que pasan curso}}{\text{alumnos matriculados}} \times 100$$

Fuente: Greene, J.P., Peterson, P., Du, J. (1997): «Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment», *Occasional Paper 97-1* / March, 1997. Harvard University. Program in Education Policy and Governance.

LOGROS EN EDUCACIÓN BÁSICA. 4º AÑO



$$(*) \% \text{ éxitos} = \frac{\text{alumnos aprobados que pasan curso}}{\text{alumnos matriculados}} \times 100$$

Fuente: Greene, J.P., Peterson, P., Du, J. (1997): «Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment», *Occasional Paper 97-1* / March, 1997. Harvard University. Program in Education Policy and Governance.

El programa Cleveland Scholarship and Tutoring Grant Program

Este programa de cheques escolares fue implantado en Cleveland en 1995, siguiendo un esquema muy parecido al utilizado en Milwaukee. Las conclusiones de los estudios de evaluación que se han realizado sobre este esquema muestran el mismo efecto que las del que se implantó en Milwaukee.

Vales en California y su impacto en el presupuesto

En 1992 se realizó una encuesta en Los Angeles con la intención de comprobar el grado de aceptación que tendría, entre las familias de estudiantes, la implantación de un sistema de cheques educativos y sus implicaciones presupuestarias. Esta iniciativa, independientemente de su resultado, sigue uno de los pasos imprescindibles en cualquier reforma de las estructuras públicas, tal y como hemos mencionado en otros apartados de este libro.

Los resultados fueron altamente positivos (en cuanto a la aceptación de los vales, no así en cuanto a la calidad de las escuelas públicas), ya que el 52% de los estudiantes que estaban cursando estudios en escuelas públicas

cambiarían a escuelas privadas con el uso de vales. Si además contamos los padres de niños por debajo de la edad de escolarización, el porcentaje aumentaba hasta el 64%. Además, el uso del vale resultaba especialmente aceptado entre las familias de renta media y baja (62%).

En cuanto al impacto presupuestario, el estudio resultó también positivo, ya que comparando el valor del vale propuesto (2.600 dólares) con el coste medio de un estudiante en escuela pública (4.260 dólares) se calculó que la iniciativa podría resultar en unos ahorros de unos 3 billones de dólares. Este ahorro se destinaría a la mejora de las escuelas públicas. Este cálculo presupuestario contaba que la reducción de los alumnos en las escuelas públicas sería suficientemente alto como para reducir los costes fijos de las escuelas públicas.

El programa de elección de escuela en Florida y la reforma educativa del presidente Bush

En 1999 el gobernador de Florida, Jeff Bush (hermano del actual presidente), introdujo un sistema de cheques-educación. Anualmente el Estado asigna una nota a cada escuela pública basada en las notas de los estudiantes. Si una escuela obtiene una nota de «F» durante dos años seguidos, los estudiantes reciben el derecho a obtener un cheque educativo. Hasta el momento solo dos escuelas han obtenido esta calificación (*Washington Post*, 24-01-01).

El presidente Bush intentando convertirse en el «presidente de la educación», mostró durante la campaña las claves de su futura reforma educativa. Ya elegido presidente, esta propuesta se concreta en cuatro puntos: (a) introducir exámenes anuales a todos los alumnos entre tercero y octavo curso de primaria; (b) responsabilizar a las escuelas de su desempeño en la educación; (c) eliminar las regulaciones de los estados en educación con la intención de mejorar los resultados; y (d) introducir un sistema de vales con el mismo esquema que el de Florida.

Sin embargo, parece ser que el último punto, el referente a los vales, es el que va a sacrificarse en las negociaciones con los demócratas, a pesar de los estudios de Hoxby, C. (2000) que demuestran las mejores oportunidades para los estudiantes pobres que un sistema de este estilo aporta. Hoxby, C. demuestra empíricamente que los mecanismos de elección mejoran el desempeño.

En caso de introducirse el sistema de vales, la reforma educativa de Bush abriría, sin duda, muchas posibilidades para el estudio del efecto de los vales, no sólo sobre el desempeño, sino también sobre la equidad, los costes y los *peer effects* (externalidades de grupo).

Además de los casos presentados, otros países como Colombia, Puerto Rico o Canadá han introducido cheques educativos. Por su similitud con los expuestos, o su escaso interés académico, no han sido incluidos en este apartado, aunque en los anexos se presenta un cuadro con las características principales de cada uno de ellos.

3.3. Los cheques-educación en guarderías: el caso británico, finlandés y el Ayuntamiento de Valencia

El ámbito de las guarderías tiene un mayor interés en nuestro país debido a la más fácil aplicación de un sistema de cheques educativos, ya que es un servicio no cubierto universalmente y con aplicaciones por iniciativa de diferentes administraciones que quieren ampliar la oferta a costa de sus propios presupuestos (ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas, etc.). De hecho, la LOFAGE promueve las ayudas del sector público en este sector, aunque no las regule.

La introducción de este tipo de mecanismos permitiría, según algunos teóricos, la extensión del sistema de guarderías de financiación pública sin ampliar excesivamente los gastos de las administraciones, ya que el aumento en el número de unidades de servicio estaría compensado por las mejoras en la eficiencia en coste promovidas por la competencia.

3.3.1. El sistema de bonos en Valencia para la financiación de la educación infantil (0 a 6 años)

Para poder analizar correctamente las causas que justifican la implantación de este sistema, observemos la situación de la educación infantil en la Comunidad Valenciana. La Generalitat Valenciana dispone de centros de edu-

cación infantil al servicio de los ciudadanos. Las plazas disponibles son asignadas a los solicitantes en función de determinados criterios, no llegando a cubrir toda la demanda.

Los **criterios de selección** de alumnos en los centros públicos de la Generalitat Valenciana son los siguientes:

- renta de la familia,
- proximidad de la residencia,
- hermanos matriculados en el centro, y
- minusvalías.

El Ayuntamiento de Valencia, ante algunas ineficiencias presentes e intentando extender el uso de este servicio al mayor número de ciudadanos, introdujo el instrumento de los bonos en educación.

Los **objetivos** con los que se presentó este instrumento fueron los de: introducir competencia en el sector educativo al permitir la participación de las escuelas privadas en la producción de este servicio; generar eficiencia en las escuelas a través de la competencia (creando señales acerca del nivel de los centros a través de la propia elección de los usuarios); y aproximar el servicio al ciudadano a través de la libertad de elección de los usuarios del centro (las diferencias financieras de los distintos grupos de renta dificultaban para alguno de ellos esta capacidad).

Las características del bono constituido por el Ayuntamiento de Valencia permiten la elección entre centro público gratuito o centro privado. El bono es: ilimitado, suplementable, no incluye el transporte escolar, es de cuantía máxima constante (84 euros/mes), para centros acreditados (sin establecer los criterios de admisión), y selectivo.⁽⁹⁾

(9) El criterio utilizado para conceder el bono es el siguiente:

$$\frac{28 \times \text{Salario m\u00ednimo interprofesional mensual}}{\text{Base Imponible IRPF familiar} / \text{n.}^\circ \text{ miembros familia}}$$

- + 1,5 puntos por minusval\u00eda,
- + 1 punto por minusval\u00eda hermano,
- + 1 punto por familia numerosa,
- + 1 punto si alg\u00fan miembro de la familia est\u00e1 desempleado sin subsidio.

La implantación de los bonos en educación comportó la desaparición de algunas escuelas públicas ineficientes. Este es un rasgo bastante común en la mayoría de países donde se han puesto en marcha programas de estas características.

La experiencia valenciana permite extraer algunas **conclusiones**, aunque limitadas a este diseño en concreto:

En primer lugar, permite seleccionar a los destinatarios con mayor facilidad que una subvención a la oferta, que tratará de imponer sus propios criterios. Aun con presencia de mecanismos reguladores como la acreditación, existen mecanismos alternativos para seleccionar a demanda, realizando actividades de descremado (*cream skimming*). El objetivo de aumentar las posibilidades de elección se consigue tan sólo en parte, al ser un instrumento que sólo abarca a un subgrupo de población. También permite una financiación selectiva y aumenta el número de beneficiarios. No aumenta la competitividad ni asegura un mejor rendimiento educativo (conclusión extraída de los primeros resultados obtenidos).

Este programa no está exento de **críticas** que podríamos resumir en las siguientes: (1) no puede concluirse que los cheques hayan introducido competitividad en la experiencia valenciana; (2) la libertad de elección está limitada por el acceso geográfico, al no incluir el transporte escolar, las zonas rurales no han experimentado mejoras; (3) se han detectado actividades de descremado por parte de la oferta buscando objetivos elitistas; y (4) los criterios de selección no están delimitados; el mecanismo de selección produce inequidades en la frontera. Al limitar el número de cheques a las posibilidades de elección, un euro menos de nivel de renta puede dejar fuera del programa a una familia. La solución pasaría por el rediseño del instrumento con una escala progresiva del valor del cheque; las circunstancias familiares no parecen criterios importantes a incluir. Sin embargo, no debemos obviar que el desempleado ya obtiene financiación pública para la educación de sus hijos, la puntuación por familia numerosa ya está incluida en la ratio.

3.3.2. Esquema británico de vales en guarderías (Nursery Education Voucher Scheme)

Este sistema de cheques-educación implantado en Inglaterra permite a los padres adquirir servicios de guardería para sus hijos un año antes de entrar en la edad legal de escolarización. Se implantó en dos etapas, la primera a modo de prueba piloto en Kensington, Chelsea, Westminster, Wandsworth y Norfolk en 1996, y la segunda que supuso la extensión del programa al resto de Inglaterra.

El **objetivo** del Nursery Education Voucher Scheme es incrementar el número de plazas de guardería, al mismo tiempo que se promueve la calidad, la posibilidad de elección y la diversidad.

Los niños pueden ser seleccionados en este programa a partir de los cuatro años. Los cheques-guardería pueden utilizarse tanto en escuelas públicas como en privadas, siempre y cuando estas últimas estén acreditadas por el programa. Cuando un niño pasa a ser susceptible de entrar en el programa, los padres reciben automáticamente un formulario de solicitud de parte de la Nursery Voucher Agency (que es el organismo a cargo de la coordinación del programa). El Gobierno no garantiza el acceso automático al programa, hasta que el esquema esté completamente extendido.

El Gobierno proporcionó 165 millones de libras para la creación de nuevas plazas. El valor del cheque-educación es de 1.100 libras. La administración del esquema se sometió a subasta pública, siendo Capita Management Services Ltd. la compañía que resultó adjudicada.

- Implicaciones para los padres:
 - Pueden disponer del servicio de guardería para sus hijos durante el último año previo a la educación primaria.
 - Libertad de elección de centro público o privado.
 - Las plazas en el sector público continúan siendo gratuitas.
 - Los padres pueden complementar el valor del cheque con pagos a los centros privados dependiendo del precio de la matrícula.
 - La calidad de los centros acreditados está garantizada.

- Implicaciones para los centros proveedores:

- A los centros privados les permitirá ampliar el número de plazas con el cheque de los padres participantes en el esquema. Los centros públicos verán incrementada la competencia por la participación de los anteriores.

- Para poder participar en el esquema las exigencias a las escuelas participantes son:

- ser escuelas estatales o guarderías de las autoridades locales,

- ser guarderías privadas registradas bajo el Children Act 1989, o

- ser escuelas independientes que se registren en el DfEE (Ministerio de Educación y Trabajo),

- publicar información acerca de su personal, requerimientos, equipamientos, y otros aspectos relevantes;

- aceptar el enfoque educativo del Gobierno;

- completar un cuestionario de autoasesoramiento sobre calidad para posterior inspección; y

- ser inspeccionadas regularmente para garantizar el cumplimiento de los estándares.

- recibir el dinero de los cheques directamente del DfEE. Puede reclamarse pagos extras a los padres si el coste excede el valor del cheque.

3.4. Los cheques-servicio

3.4.1. En la promoción del empleo

Experiencias europeas en la promoción del empleo

Los encargados de llevar a cabo políticas de ocupación social en el entorno europeo han buscado alternativas para la promoción de determinadas ocupaciones que, debido a sus características especiales, dificultan el encuentro entre la oferta y la demanda. Las ocupaciones relacionadas con la atención a personas mayores, atención domiciliaria a la infancia, personal doméstico,

servicio de vigilancia o servicios de conservación del patrimonio cultural son algunos ejemplos de estas actividades.

Las características específicas a las que nos referimos son el alto precio relativo, la economía sumergida y el aumento de la necesidad de estos servicios en todos los grupos de renta de la población.

Por el lado de la demanda, estas necesidades no siempre se traducen en demanda efectiva de servicios. Aun estando relacionadas a necesidades básicas de los individuos, la mayoría de ellas afectan a grupos de población con niveles de renta baja incapaces de asumir el coste de los servicios (ancianos, familias jóvenes, núcleos de población marginales, etc.). En cuanto a la oferta, estas actividades no tienen un precio homogéneo, y debido a las características de la demanda se ven relegados a situaciones laborales no reguladas sin protección social ni estabilidad.

Los cheques-servicio consisten en una participación parcial o total del Estado en el consumo privado de los ciudadanos de bienes o servicios que son producidos por empresas públicas y/o privadas. Se definen como *un medio de pago no universal, condicionado al consumo de ciertos servicios, que implican la participación financiera del Estado*. Este instrumento permite al ciudadano destinar los recursos que el Estado le asigna a aquella empresa u organismo que le ofrezca el servicio que mejor se adecue a sus necesidades. A su vez, garantiza al Estado un consumo determinado de estos servicios.

Este mecanismo tiene efectos sobre la equidad social, aumentando el bienestar tanto de la demanda (frente a alternativas como la provisión directa del Estado, por la capacidad de elección que permite al ciudadano) como de la oferta (introduciendo mecanismos que posibilitan la inserción laboral o la legalización de actividades no reguladas).

Tal y como veremos más adelante, se demuestra empíricamente en las experiencias europeas que este instrumento es la alternativa más eficiente frente a otras como la creación de empleo público o subvenciones a las empresas por la creación de nuevos puestos de trabajo, en cuanto a la oferta se refiere. En cuanto a la demanda, este mecanismo resulta más efectivo que la transferencia directa de subvenciones al consumo, al reducir los costes administrativos y faci-

litar la libertad de elección. Como instrumento de reducción del gasto, introduce el elemento de concienciación del coste por parte del usuario al estar emitido por el valor real de coste aunque esté completamente subvencionado.

El informe del Libro Blanco de Delors *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* aporta algunos ejemplos de servicios de proximidad en los cuales este mecanismo podría introducirse, considerando las características especiales de regímenes fiscales y estructuras de los mercados de cada país:

- Servicios de proximidad:

- ayuda a domicilio a las personas mayores y con minusvalías, atención sanitaria, preparación de comidas y tareas domésticas;

- guardería de niños sin escolarizar, y escolarizados fuera de los horarios de clases, incluidos los desplazamientos entre el domicilio y la escuela;

- asistencia a jóvenes con dificultad, mediante apoyo escolar, oferta de ocio especialmente deporte, y acompañamiento de los más desfavorecidos;

- seguridad de edificios de viviendas;

- asegurar la supervivencia de los comercios de proximidad en zonas rurales y en barrios periféricos.

- Medios audiovisuales, ocio y cultura, mejora de las condiciones de vida:

- renovación de barrios y viviendas antiguas para mejorar las comodidades (equipamiento sanitario, aislamiento contra ruidos) y la seguridad;

- desarrollo de transportes colectivos locales más cómodos, más frecuentes, accesibles (minusválidos) y seguros;

- oferta de nuevos servicios, taxis colectivos en zonas rurales.

- Protección del medio ambiente:

- mantenimiento de zonas naturales y de espacios públicos (reciclaje local de residuos);

- tratamiento de aguas y saneamiento de zonas contaminadas;

– control de las normas de calidad medioambiental, equipamientos de ahorro energético, especialmente en los hogares.

Estas experiencias se enmarcan dentro del programa europeo sobre Nuevos Yacimientos de Empleo, desarrollado en la convocatoria del artículo 10 del FEDER relativa a los mismos.

Las últimas experiencias internacionales en la subvención de servicios de proximidad se han desarrollado en Francia, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca y Canadá.

A continuación destacaremos las características más relevantes de los algunos cheques-servicio planteados en estos países.

En Francia: el ‘chèque emploi-service’ y el ‘titre emploi-service’

El mecanismo del *chèque emploi-service*, desarrollado en Francia en la Ley Quinquenal de Empleo de 1993, se establece de forma permanente en enero de 1996. Su objetivo principal consiste en el fomento del empleo en servicios de proximidad y su regularización.

Este cheque consiste en la utilización de vales para la contratación de servicios de proximidad a un valor inferior que el del mercado, financiando la diferencia las administraciones públicas y un organismo autónomo llamado *Centre National du Chèque-emploi*.

El *chèque-emploi* marca las condiciones del contrato, e incluye las especificaciones en materia de cotizaciones sociales. A su vez aporta ventajas fiscales al empleador, con deducciones en los impuestos sobre la renta.

El *titre emploi-service*, aplicado también en Francia desde la ley de enero de 1996, representa una variante del instrumento anterior. Un rasgo importante de este instrumento es la relación pública/privada que se establece en su financiación.

Su funcionamiento consiste en la adquisición del *titre emploi-service* en cualquiera de los organismos locales de distribución por parte de un comité de empresa, una colectividad territorial, una administración pública o un organismo social. Estos entes, una vez han adquirido estos tiques, los ofrecen a sus trabajadores o afiliados. A cambio, el comprador del *titre emploi-ser-*

vice puede beneficiarse de la exoneración de las cotizaciones a la Seguridad Social y las tasas sobre los salarios hasta un límite de 1.830 euros por año y asalariado.

El precio de adquisición es inferior al valor nominal que percibe el trabajador. Con ello, el asalariado que recibe el *titre emploi-service* puede disfrutar de un descuento del 50% en el coste de estos servicios. Las características especiales de subvención están en función de los pactos establecidos con el ente privado cofinanciador del servicio.

La implantación de este instrumento asegura al Estado un consumo determinado de estos servicios, permite identificar los consumos y fomenta la legalización de estos servicios.

Diferentes estudios han estimado que el *titre emploi-service* creará de 150.000 a 300.000 puestos de trabajo en un período de cinco años, a condición de que se movilicen casi 2.000 millones de euros gracias a una gran implicación de los comités de empresas o los empleadores. Es decir, la creación de estos puestos de trabajo costaría a la administración aproximadamente 1.000 millones de euros (50%) vía menores ingresos, no gasto. Tras un año de funcionamiento, en 1997 se habían creado 160.000 puestos de trabajo gracias a este instrumento.

En Bélgica: el cheque «ALE» (Agencias Locales de Empleo)

Implantado en Bélgica para la inserción laboral de parados de larga estancia, fue instaurado en 1987 extendiéndose por todo el territorio tras la reforma de 1994.

El sistema consiste en la oportunidad de complementar la subvención de desempleo con la realización de servicios de proximidad (servicios de asistencia doméstica, servicios municipales, trabajos en el sector agrícola, etc.). El trabajador ALE no pierde su condición de demandante de empleo. El empleador que contrata un servicio de estas características paga una cantidad fijada al trabajador a través de un cheque deducible fiscalmente hasta un cierto límite.

El sistema está gestionado por las Agencias Locales de Empleo, donde puede adquirirse el cheque.

En julio de 1998 se aprobó un anteproyecto de ley conforme se revisaban algunas de las características de los contratos ALE, mejorando algunas de las condiciones en materia de protección social de los mismos.

En la siguiente tabla podemos observar la evolución de las tasas de utilización de los cheques ALE:

Tabla 3.1

ÍNDICES DE UTILIZACIÓN DE LOS CHEQUES ALE					
	1994	1995	1996	1997	1998
Número de personas ocupadas con cheque ALE	5.000	12.000	21.000	34.000	38.000
Número de usuarios del cheque	–	–	–	88.000	–
				(6.000 instituciones)	
Cheques vendidos/mes	–	–	–	1 millón	–
				(aprox.)	

Fuente: Comunicado del Consejo de Ministros del 3 de julio de 1998.

En el Reino Unido y Dinamarca: el esquema «Home Service» (ayudas a domicilio)

El *Home Service Scheme* se planteó como un servicio experimental cuya implantación definitiva se está discutiendo.

Este esquema fue experimentado en Dinamarca de 1994 a 1996. Era gestionado a nivel local pero financiado por el Gobierno central e incluía toda clase de servicios domésticos excepto el cuidado de ancianos, enfermos o niños.

Este esquema funciona con un sistema de cheques muy parecido al cheque «ALE». Los objetivos principales por los que se planteó el *Home Service Scheme* eran fomentar el mercado de los servicios de proximidad, introducir alternativas a los desempleados y regularizar el servicio.

Durante sus tres años de funcionamiento se pudieron observar los siguientes resultados:

Tabla 3.2

RESULTADOS ESQUEMA HOME-SERVICE

	1994	1995	1996	Total
Empresas participantes				4.500
Empleados ^(*)	764	1.944	2.755	2.900
Usuarios				200.000
Horas	1.435.000	3.270.000	4.670.000	9.375.000
Coste para las administraciones públicas (millones de euros)	12,92	34,89	50,26	98,08

(*) El número de empleados se ha corregido conforme a jornadas completas. El total corresponde a empleados.

Fuente: Danish Agency for Development of Trade and Industry.

La experiencia española

En el territorio español, las experiencias piloto hasta el momento han sido:

En Cataluña:

- El Ayuntamiento de Sabadell
- El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat

En Cantabria:

- El Gobierno de Cantabria

En las Islas Canarias:

- La Mancomunidad Metropolitana de Tenerife

En las Islas Baleares:

- El Ayuntamiento de Calvià

En Euskadi:

- La Diputación Foral de Gipuzkoa

A continuación vamos a describir dos de estas experiencias.

Proyecto Esparru

El Proyecto Esparru es desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa con el acuerdo de la Asociación Vasca de Municipios en Gipuzkoa y las Agencias de Desarrollo Comarcal de Gipuzkoa, y el apoyo de la Comisión Europea (FEDER).

El objetivo principal es la promoción de estrategias locales y proyectos piloto destinados a la creación de empleo de iniciativa local, siendo uno de los sectores prioritarios los servicios de proximidad.

Dentro del proyecto se considera con especial interés el uso de cheques-servicio para la promoción del empleo.

El proyecto consta de tres fases en el siguiente orden:

Fase I. Planteamiento del programa y constitución de los órganos. Año 1996.

Fase II. Elaboración y puesta en marcha de proyectos piloto. 1996-1997.

Fase III. Desarrollo políticas de cheques-servicio y definición de políticas activas. 1997-1998.

Estudio sobre servicios de proximidad en Sant Feliu de Llobregat

Este informe realizado por la Fundación CIREM estudia las necesidades de servicios de proximidad que podrían financiarse mediante cheques servicio en la población de Sant Feliu de Llobregat.

La estimación del impacto sobre el empleo que tendría la utilización de este instrumento sería el siguiente:

Tabla 3.3

POTENCIAL DE CREACIÓN DE EMPLEO EN SERVICIOS DE PROXIMIDAD	
Servicios a domicilio	718
Servicios enseñanza	108
Servicios recreativos	43
Servicios de transporte	24
Total	893

Fuente: Elaboración propia con los datos ofrecidos en el estudio de la Fundación CIREM.

3.5. Los vales en sanidad. Los bonos-residencia de la Generalitat Valenciana

El bienestar social se maximiza a través de la eficiencia económica y la justicia social a través del tiempo. Con estas premisas, los agentes públicos analizan la situación de las políticas de bienestar social e intentan extraer el máximo rendimiento de los presupuestos asignados.

El proceso de envejecimiento de la población en la mayoría de los países desarrollados es extensamente conocido, tanto en el ámbito técnico como en el social. La preocupación que suscita el incremento de las personas ancianas dependientes, unido a factores de carácter socioeconómico, ha originado la aparición de propuestas alternativas al marco clásico de financiación-provisión de los servicios de cuidados de ancianos dependientes. Los factores socioeconómicos a los que hacemos referencia atienden a la disminución de las posibilidades de cuidados informales.

La disminución de los cuidados informales se debe principalmente al aumento de las familias monoparentales, paralelo al aumento de personas divorciadas/separadas, la dispersión geográfica de los miembros familiares, la incorporación de la mujer al mercado regulado de trabajo y la concentración urbana de la población, que origina un menor grado de socialización entre la población.

Así pues, la demanda de servicios residenciales se debe principalmente a dos factores: enfermedades cuyo nivel de cuidados requiere atención continuada, e imposibilidad de cuidados informales. El primer factor se ha intentado suavizar mediante la atención domiciliaria, consiguiendo una mejora importante en la eficiencia del sistema y en el bienestar del anciano, que aumenta considerablemente si permanece en su entorno habitual. Sin embargo, no todos los casos son susceptibles de atención domiciliaria e incluso en este caso podría introducirse el instrumento que estamos estudiando.

La Generalitat Valenciana, ante esta situación y basándose en: (1) los principios básicos de libre elección del usuario, (2) el reparto extensivo de los recursos intentando que estos lleguen al máximo de individuos posible y (3) el traslado de la función de control y la evaluación del servicio al ciuda-

dano, introduce el sistema de bono-residencia. El bono-residencia es, genéricamente, un vale sanitario de compra de servicios de residencia suplementable y ponderado según las posibilidades económicas del beneficiario.

3.5.1. Descripción del programa

El programa aparece con la aprobación del Plan de Calidad Asistencial Gerontológico de 1998. El objeto principal de las ayudas es dar soporte a ancianos dependientes sin recursos económicos suficientes. Las ayudas pueden ser de carácter temporal o permanente, dependiendo de las necesidades del beneficiario. En este sentido, el programa diferencia entre ingreso temporal, que se produce para solventar necesidades eventuales tanto sanitarias como sociales, y estancia de respiro (dos meses máximo), cuando el cuidador informal debe ser sustituido temporalmente.

Las características financieras del bono son las siguientes: en cuanto a la dotación económica, tiene un importe fijo para cada categoría de dependencia (válidos, semiasistidos, asistidos y supraasistidos); en cuanto al origen de la necesidad económica, el beneficiario debe justificar que la renta per capita de su unidad familiar es inferior a la plaza solicitada. El valor del bono corresponde a $\text{Bono} = \text{coste de la plaza} - (\text{aportación del beneficiario} + \text{aportación familiar})$. El pago de la residencia se realiza aportando el beneficiario el bono que es de carácter mensual más la aportación privada (tanto propia como familiar), y las residencias realizaran una liquidación mensual del importe de los bonos con la Administración.

El beneficiario puede elegir el centro de residencia entre todos los centros de la Dirección General de Servicios Sociales o cualquier centro acreditado por ésta y acogido al programa de bonos-residencia.

3.5.2. Evaluación del programa

Consideraciones acerca de la eficacia del programa son difíciles de extraer debido al período de duración tan corto del mismo. Sin embargo, podemos hacer previsiones fundamentándonos en sus aspectos teóricos.

El sector en el cual se establece el programa tiene unas características especiales debido a su alta dependencia de la demanda. Esta demanda tiene un nivel de fluctuación relativamente bajo si lo comparamos con el conjunto del sector sanitario, sin embargo muy alto si lo comparamos con el resto de servicios de la Administración pública. La gran interacción con el sector informal hace que las administraciones estén a expensas de la capacidad de carga que éste puede asumir. Es decir, aun estimando con precisión cuáles son los deberes de los familiares, si se exige demasiado, puede que éstos no respondan al nivel esperado. La complejidad también se encuentra en los vínculos de afecto que son requeridos entre el ciudadano dependiente y sus cuidadores informales. La mejora en la eficiencia de la provisión pública de cuidados asistenciales a dependientes puede repercutir en un incremento en los recursos necesarios si no va acompañado de un apoyo a los cuidadores informales. De modo alternativo, si los recursos destinados se mantienen fijos, la equidad en el sistema puede disminuir (cuando el reparto no sea ponderado en cuanto a las necesidades). Un sistema de «todo o nada» implicaría un grupo reducido de beneficiarios, que aun siendo éstos los más necesitados, reduciría la equidad horizontal del sistema.⁽¹⁰⁾

En este sentido, el programa introducido por la Generalitat Valenciana es previsible que reduzca la inequidad del sistema de ayudas sociales al ser un esquema de ayuda complementario (y no absoluto) que permite reasignar los recursos ahorrados haciendo extensivo a más beneficiarios el conjunto de beneficios. En el momento de introducción del programa, la Generalitat Valenciana ya tenía en marcha un mecanismo de soporte sobre los cuidadores informales a través de subvenciones a los familiares con ancianos dependientes a su cargo. Finalmente, debemos recordar que dentro de los gastos fiscales existe una deducción por persona anciana a cargo del generador de renta en el IRPF que también incentiva los cuidados informales.

Otra fuente de variabilidad de la demanda se origina en el conjunto del sistema hospitalario. En el sistema hospitalario español, al igual que en muchos países de nuestro entorno, existe la práctica habitual de mantener a personas dependientes (pero sin episodios agudos, sinó crónicos) en camas de

(10) A menos que estemos utilizando un criterio rawlsiano de equidad.

centros hospitalarios de agudos. Estos pacientes, aunque podrían ser «descargados» en el sistema de atención sociosanitaria, se mantienen en los hospitales con el objetivo de contener la demanda mediante las listas de espera, con objetivos incrementalistas del número de camas y con ello del «prestigio» de la unidad asistencial, por una falta de coordinación entre sectores o una escasez de plazas sociosanitarias.

De ello podemos deducir que, a medida que el sistema gane en eficiencia, el nivel de demanda de servicios de residencia (temporal o permanente) y los requerimientos de coordinación entre los proveedores de cuidados sanitarios y de cuidados de dependientes aumentarán. El instrumento de los bonos permite adaptarse más fácilmente a estas nuevas necesidades, al poder asignar parte del poder decisor en la asignación de estos bonos a los proveedores sanitarios.

En el caso que nos ocupa, aún no se ha contemplado la posibilidad de incluir la participación de los agentes mencionados, aunque el diseño del esquema deja una puerta abierta a posibles modificaciones futuras.

Otra fuente de interacción se produce con la propia administración pública. Los programas de vivienda afectan también la demanda de residencias de ancianos. Cuando éstos no son dependientes y no disponen de vivienda, o siendo dependientes ésta carece de las condiciones necesarias para una vida ajustada a su dependencia, ayudas a la vivienda pueden solventar los problemas que ello origine. La solución debe aplicarse pues en donde nace el problema, que es la falta de vivienda, y no la necesidad de cuidados de residencia.

La evolución de los programas de vivienda afecta directamente a la demanda de cuidados de residencia y dificulta más hacer previsiones sobre las necesidades futuras de financiación y provisión de recursos.

El bono-residencia permite a la Administración transferir parte del riesgo de demanda a los productores, y con ello contener parte de las inversiones fijas de estas políticas.

3.6. Anexos

Anexo 3.1

INSTRUMENTOS PARA SUBVENCIONAR EL CONSUMO DE SERVICIOS DE PROXIMIDAD. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	Tipo de contratación	Instrumentación de la subvención pública	Momento de la subvención pública
Chèque emploi-service (Francia)	Específica	Impuesto sobre la renta Cotizaciones sociales	<i>Ex-post</i>
Chèque emploi-service (Québec)	Específica	Impuesto sobre la renta	<i>Ex-post</i>
Titre emploi-service (Francia)	Ordinaria	Impuesto sobre la renta Cotizaciones sociales	<i>Ex-post</i> <i>Ex-ante</i>
Chèque ALE (Bélgica)	Específica	Impuesto sobre la renta	<i>Ex-post</i>
Compte emploi-service (Bélgica)	Ordinaria	Pago anticipado mediante transferencia	<i>Ex-ante</i>
Nursery Education Vouchers (Reino Unido)	Ordinaria	Bono	<i>Ex-ante</i>
Home Service (Dinamarca)	Ordinaria	Pago de la subvención al oferente	<i>Ex-ante</i>
Service Vouchers in Child Day Care (Finlandia)	Ordinaria	Bonos	<i>Ex-ante</i>

Fuente: Centro de Estudios Económicos. Fundación Tomillo.

Tipo de subvención pública	Centralización de información	Acreditación de la oferta	Tercer agente	Participación explícita de organismos	Competencia con los servicios públicos
Fija	No	No	Centre National du Chèque emploi-service	Distribución	No
Fija	No	No	Instituciones financieras	Distribución	No
Variable/Fija	Sí	Sí	Empresas y comités de empresas	Sí/No	No
Fija	Sí	No	ALE	Sí	No
Variable	Sí	Sí	ALE	Sí	Sí/No
Fija	Sí	Sí	Ministerio de Educación	No	Sí
Fija	Sí	No	Ayuntamientos	Sí	No
Variable/Fija	Sí	Sí	Ayuntamientos	Sí	Sí

ALGUNOS RASGOS TÉCNICOS SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA MEDIANTE EL USO DE VALES, CHEQUES O BONOS

Los mecanismos de bonos o cheques-educación	Bonos-residencia de la Generalitat Valenciana
<p>Justificaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • protección a los menores • externalidades • igualdad de oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • protección a los ancianos dependientes • libertad de elección • equidad vertical y horizontal en los criterios de reparto
<p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • producción • provisión • financiación • regulación 	<ul style="list-style-type: none"> • financiación
<p>Mecanismos de financiación pública alternativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>sobre la oferta</i>: concierto educativo, deducciones/ bonificaciones fiscales, subvención capitativa, subvención en bloque, subvenciones a la inversión, presupuestación prospectiva, contratos-programa. • <i>sobre la demanda</i>: vales o cheques-educación, becas, préstamos, bonos. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>sobre la oferta</i>: concierto sociosanitario, deducciones fiscales, contratos-programa. • <i>sobre la demanda</i>: vales o cheque-educación, ayudas directas por nivel de renta, pensiones de invalidez.
<p>Características del sistema de bonos</p> <ul style="list-style-type: none"> • sistema de financiación pública; • los centros pueden ser públicos o privados. Es un mecanismo de precios, no de presupuestos; • los recursos no se dirigen a la oferta sino a la demanda; • subvención en especie, su utilización está restringida a la educación de los hijos. 	<ul style="list-style-type: none"> • sistema de financiación pública; • los centros pueden ser públicos o privados, y son específicos del programa; • es un mecanismo de precios públicos, y de asignación de recursos presupuestarios; • los recursos no se dirigen a la oferta sino a la demanda; • subvención en especie, su utilización está restringida a los cuidados de residencia.
<p>Tipología de bonos</p> <ul style="list-style-type: none"> • limitados/ilimitados. Dependiendo de si éstos únicamente pueden utilizarse en centros públicos o no; • suplementables/no suplementables. Dependiendo de si los centros privados pueden cargar un coste extra al usuario; • con precios públicos uniformes/precios públicos según coste. Los centros públicos cargarán el precio según los costes o deberán adaptarse a el importe del bono; • con transporte/sin transporte. Incluyen el transporte escolar o no; • constantes/en función de la renta. Diferente importe favoreciendo a los grupos de renta menor; • centros regulados/no regulados. Los criterios de admisión de alumnos están regulados por el Estado o no; • generales/selectivos. Accesible por parte de todas las familias con hijos o sólo determinadas familias (p.ej. numerosas). 	<ul style="list-style-type: none"> • vale sanitario no suplementable y ponderado según renta disponible; • limitados, ya que sólo pueden utilizarse en los centros adscritos al programa; • con precios según precios públicos. Los centros proveedores cargan el precio que la administración considere, en función de los cálculos realizados y establecido en el presupuesto; • en función de la renta. Diferente importe favoreciendo a los grupos de renta menor; • centros no regulados. Los criterios de admisión de los ancianos no están regulados por la Generalitat Valenciana; • selectivos. Accesible por parte de individuos cuyas características socioeconómicas lo requieran.

ALGUNOS RASGOS TÉCNICOS SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA MEDIANTE EL USO DE VALES, CHEQUES O BONOS

Los mecanismos de bonos o cheques-educación

Bonos-residencia de la Generalitat Valenciana

Objetivos del sistema de bonos

- fomentar la competencia y aumentar la eficiencia;
 - facilitar la capacidad de elección de centro;
 - aumento del rendimiento educativo. Hay determinados estudios que argumentan que los alumnos escolarizados en centros privados obtienen mejor rendimiento que en los públicos.^(*) Al mismo tiempo la experiencia demuestra que los centros públicos tienden a aumentar la calidad cuando se introduce un sistema de este tipo.
- fomentar la competencia y aumentar la eficiencia;
 - facilitar la capacidad de elección de residencia;
 - aumentar la flexibilidad del sistema, permitiendo facilitar la implantación de ayudas temporales o estancias de respiro. Las ayudas temporales se crean para solventar situaciones de carácter económico temporal y las estancias de respiro se crean por imposibilidad temporal del cuidador informal.

Fuente: Elaboración propia.

(*) Hoffer *et al.* (1997) y Cox y Jimenez (1990).

EXPERIENCIAS DE VALES EDUCATIVOS EN EL MUNDO

País	Usuarios con derecho de acceso	Cobertura	Ámbito de regulación y práctica	Valor monetario del vale
Bangladesh	Niñas de 6° a 10° curso.	Plazas seleccionadas.	Escuelas públicas o privadas. Asistencia mínima y progreso requeridos.	Desde 12 dólares en 6° curso a 36,25 en 10° curso.
Chile	Estudiantes de primaria y secundaria de nivel de renta bajo.	Un tercio de las plazas. Todos los grupos de renta.	Las escuelas pueden exigir pagos complementarios.	Valor medio en 1991: 4.359 pesos.
Belice	Estudiantes de primaria y secundaria.	75% de las plazas de primaria y 50% de las de secundaria.	Fuerte alianza entre Gobierno e Iglesia.	
Lesotho	Todos los estudiantes de primaria y secundaria.	La mayoría de escuelas.	El Gobierno forma y destina a los profesores. Fuerte alianza entre Gobierno e Iglesia.	
Colombia	Estudiantes de nivel de renta bajo.	Operativo en 216 municipios. Los vales pueden utilizarse en escuelas privadas.	La participación se renueva si la evolución es satisfactoria.	143 dólares.
Guatemala	Chicas elegidas entre los 7 y 14 años.	13 municipios.	Asistencia mínima y progreso requeridos.	50 dólares.
Suecia	Todos los estudiantes en edad de educación obligatoria.	Todos los municipios.	Las escuelas siguen el programa nacional. Supervisión a cargo de la Asamblea Nacional de Educación (NAE).	85% del coste.
Holanda	Todos los estudiantes en edad de educación obligatoria.	Todos los municipios.	El Estado financia escuelas locales de cada religión, si existe demanda. También participan escuelas no religiosas.	Las escuelas públicas y privadas se financian bajo los mismos criterios.

EXPERIENCIAS DE VALES EDUCATIVOS EN EL MUNDO

País	Usuarios con derecho de acceso	Cobertura	Ámbito de regulación y práctica	Valor monetario del vale
Japón	Estudiantes mayores de 15 años.	Escuelas públicas y privadas.	Las escuelas privadas deben presentar requerimientos financieros.	40% del coste en escuelas privadas financiado por el Estado.
Estados Unidos (a) Vales financiados por impuestos	Estudiantes de bajo nivel de renta en Milwaukee.	Escuelas privadas no sectarias.	Máximo de 65% de los estudiantes de una escuela con vale.	2.900 dólares por estudiante.
Estados Unidos (b) Vales financiados privadamente	Estudiantes de bajo nivel de renta en función del momento de acceso.	Todas las escuelas con reputación no gubernamentales.	Algunos programas requieren pagos adicionales.	6.383 dólares medios por estudiante.
Puerto Rico (hasta 1995)	Familias con hijos en edad de escolarización e ingresos inferiores a 18.000 dólares.	Escuelas públicas y privadas.	Se utiliza una lotería cuando hay exceso de demanda.	1.500 dólares por estudiante.
Reino Unido	Estudiantes de nivel de renta bajo con dificultades en el estudio.	«Assisted places» (plazas asistidas) en escuelas privadas.	Las escuelas deben ser aprobadas por el Ministerio de Educación.	3.500 dólares por estudiante.
Polonia	Familias asociadas con las instituciones financiadoras.	Escuelas privadas y generalmente no sectarias.	La aprobación del Gobierno es necesaria para abrir escuelas independientes.	50% del coste.

Fuente: Adaptado de West E. G. (1996).

IV. La consideración de los cambios en España como instrumento de gestión pública

Hemos visto en el último apartado de la primera parte cómo las propias formas organizativas constituyen, a menudo, un elemento endógeno para la mejora de la gestión pública. Así lo indica, al menos, la evolución registrada en la mayoría de países occidentales (informes PUMA de la OCDE) en las configuraciones jurídicas desde las que se subministran los servicios públicos.

En este capítulo vamos a analizar la evolución de dichas formas en el caso español, a la luz de lo que resulta del estudio del sistema comparado, a efectos de que el lector pueda valorar hasta qué punto podemos considerar la adaptación normativa a las necesidades sociales como un instrumento más al servicio de la nueva gestión pública.

En este sentido, conviene tener presente que la evolución política española ha marcado de manera significativa el proceso de transformación de las formas organizativas de las administraciones públicas y ha puesto en evidencia su retraso relativo en su grado de adecuación a los retos del futuro respecto a otros países de su entorno.

La estructura federal, configurada por tres niveles de gobierno (central, autonómico y local), en España tiene poco más de veinte años. Este hecho, junto con el mayor grado de proximidad de las jurisdicciones territoriales a las preferencias específicas de la población de su territorio, ha supuesto que la transformación de las formas organizativas haya tenido un proceso de relativa aceleración en las dos últimas décadas.

Anteriormente a la creación de las comunidades autónomas, el Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales (15 de junio de 1955) formaba la base reguladora de los organismos de provisión de servicios junto con la Ley de Entidades Autónomas de 26 de diciembre de 1958.

A partir de ese momento, empieza un proceso de transformación de un estado autoritario, hacia una responsabilidad más compartida entre poderes públicos y sociedad civil. En estos últimos cincuenta años, la gestión de los servicios públicos ha sufrido un cambio fundamental mediante la aparición de un conjunto de estructuras sociales que adquieren una posición de gestión directa de los mismos, y/o un papel activo en el desarrollo y detección de las necesidades colectivas. Ello está subrogando al Estado, en la mayoría de países, a un papel más de dirección y arbitraje de estos servicios en muchos casos.

De acuerdo con el art. 149.1.18ª de la Constitución Española (CE) de 1978 corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre [...] *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios públicos que, en todo caso, garantizarán un tratamiento común ante ellas* [...]. Sin embargo, las mayores fuerzas impulsoras de la creación de las mismas han sido coetáneas a la creación del Estado autonómico y, consecuentemente, del gran número y de la diversidad de figuras atendiendo a la adecuación de cada una de ellas al servicio que se destine.

La CE define, a grandes rasgos, las figuras jurídicas y sus ámbitos de aplicación. Así, en su Capítulo III del Título I, declara que la actuación del Estado se realizará de acuerdo con las necesidades de la sociedad, incluso en los ámbitos económico y social y cultural, mediante políticas públicas atendidas a determinados principios rectores, entre los cuales cabe destacar la eficacia, eficiencia y efectividad.

El principio de eficacia también se recoge en el art. 103.1 de la CE. A dicho criterio se debe posiblemente el auge de propuestas tales como la dirección por objetivos, el gerencialismo, los mercados internos y los mercados simulados o incluso fórmulas tan radicales como la privatización de los servicios. Las características heterogéneas de la Administración pública y las organizaciones privadas justifican ciertas diferencias entre ambas, aunque esta jus-

tificación no tenga naturaleza estructural, sino que debe ser argumentada en cada caso. Para ello, no debemos obviar las dificultades de la gestión de «lo público»: (a) dificultades de medición y definición del *output* del servicio, (b) indicadores imperfectos de resultados, (c) limitaciones de incentivos de gestión, (d) necesidad de una justificación *ex-ante* en toda toma de decisiones.

En definitiva la gestión pública en España se ha encaminado hacia formulas organizativas que sobre el papel al menos, pretenden facilitar la cooperación interadministrativa, la flexibilidad en la gestión de los recursos productivos, y la introducción de criterios de eficiencia y eficacia; todo ello regulado por las leyes mencionadas y, en particular, por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, modificada recientemente por la Ley 4/1999.

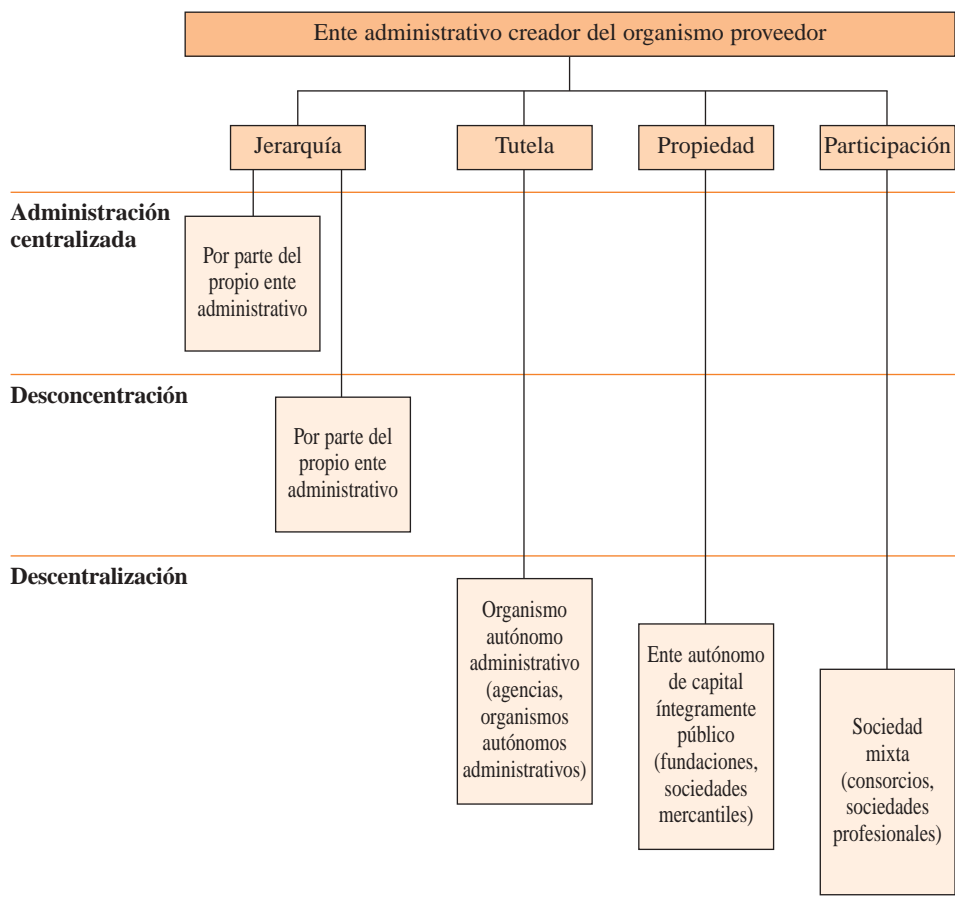
Hay que destacar que el derecho administrativo no ha resultado para ello hermenéutico, y ha permitido encontrar lagunas que han sido aprovechadas por los gobiernos de turno para introducir nuevos elementos en el sistema a través de Reales Decretos. La mayoría de formas de gestión que se detallan a continuación se rigen en muchas de sus normativas por medio de Reales Decretos.

El espectro definitivo en el que se mueve la provisión de servicios públicos en España ha quedado, a expensas de nuevas modificaciones, del siguiente modo:

– Gestión directa, por parte de los organismos que configuran la Administración general del Estado y de las comunidades autónomas. Esta fórmula es todavía la más común, aunque otras alternativas van tomando fuerza con el tiempo. Estos organismos se rigen por el derecho público.

– Gestión a través de cualesquiera entidades admitidas en derecho. Son entidades que gestionan un servicio público y que se financian con dinero público. Están enmarcadas en lo dispuesto por el art. 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Son las llamadas sociedades estatales e incluyen las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de la Administración del Estado y organismos autónomos y las entidades estatales de derecho público, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia que ajustan sus actividades al derecho privado.

FORMAS DE GESTIÓN: RELACIONES CON EL ENTE ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN



Fuente: Adaptado de Colomar Albajar, Joan (1993).

– Gestión por consorcios, fundaciones o sociedades mixtas. Permite una mayor flexibilidad en la gestión. En cuanto a los primeros, cabe destacar su carácter voluntario, la variedad de niveles administrativos, básicamente locales (ayuntamientos, comunidades autónomas, diputaciones) y/o personalidades jurídicas (empresas privadas, fundaciones, administraciones públicas) actuando con independencia en la realización de sus actividades. Las fundaciones, que

también atiendan al derecho privado, concentran sus ventajas en la gestión de los recursos productivos (patrimonio y personal). Finalmente, las sociedades mixtas (al igual que los consorcios) permiten la participación de agentes privados en el ente. Todos estos organismos se rigen según derecho privado.

4.1. Modelos de gestión diferenciada

Hasta ahora en el sector de servicios la propiedad y la gestión han ido ligadas (gestión clásica), realizando esta actividad con sus propios recursos y limitaciones. Pero esto no es imprescindible.

En esta línea, y en concreto, se están implantando en el sector público diferentes fórmulas en que la gestión no es llevada a cabo por la propiedad (que se denominan de gestión diferenciada). La distinción básica entre estas diferentes fórmulas, reside, además de en la forma de constituirse y organizarse, en la responsabilidad última de los resultados de las instituciones gestionadas.

4.1.1. Modelos de gestión diferenciada

A. Gestión compartida

Dos o más propietarios (en algún caso podría ser uno solo con varios centros) deciden crear una empresa que les gestione sus instituciones. El nuevo organismo creado no es el responsable último de los resultados de las instituciones, sino que éstos continúan recayendo sobre las mismas, ya que conservan su personalidad jurídica. La propiedad sigue marcando las líneas de actuación y la estrategia de sus centros en la nueva estructura.

B. Gestión

En este caso, la propiedad concierta los servicios de un tercero (al que considera experto en gestión de los servicios de interés), para que éste lleve a cabo la gestión de su centro mediante la formalización de un contrato, sin más vínculo formal que éste.

La responsabilidad última del centro y de sus resultados la mantiene la propiedad, y por lo tanto es ésta quien sigue fijando sus objetivos y controlando los resultados.

C. Cesión de responsabilidad

La propiedad mantiene la titularidad, pero cede el bien para su explotación a un tercero el cual asume todas sus responsabilidades (el gestor explota el servicio «a riesgo y ventura»). En este caso, el último y único responsable de la institución y de sus resultados es la entidad que ha asumido la explotación.

D. Figuras mixtas

Gestión interesada: la entidad gestora cuenta, de un lado, con la colaboración de la propiedad y de otro, con una remuneración mínima en forma de «interesamiento» que se concreta en una cláusula en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz de los servicios encomendados. Es una figura de escaso arraigo en la práctica.

Gestión afianzada: hipótesis inversa a la anterior en la que es el gestor quien garantiza unos beneficios mínimos a la propiedad.

4.1.2. Especificidades de algunas de estas formas jurídicas

Fundaciones

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 ya recoge la figura jurídica de fundaciones en los servicios locales. La fórmula de fundaciones es aplicable para la realización de actividades con fines sociales, siendo su principal objetivo la prestación de servicios sociales a la comunidad. Las fundaciones privadas son personas jurídicas con plena capacidad jurídica de obrar para la consecución de sus finalidades.

Para constituir una fundación la Administración pública afecta un patrimonio a la realización de una actividad de interés general y sin afán de lucro. Esto permite la reinversión de beneficios futuros dentro de la propia organización. Corresponde a los organismos de la Administración pública la potestad para crear fundaciones previa autorización del ministerio de referencia.

En cuanto a los órganos de gobierno, las fundaciones están gobernadas por un patronato que ostentará la representación de la misma y ejercerá

las funciones para la consecución de los fines de la misma. El protectorado de las fundaciones es ejercido por el ministerio al cual pertenezca su actividad y, en las comunidades autónomas con transferencias, será ejercido por el órgano correspondiente de la comunidad autónoma.

La autonomía de gestión adquiere especial importancia en cuanto a la gestión de los recursos materiales, ya que disponen de patrimonio propio, pueden adquirir, poseer, arrendar bienes y derechos de cualquier clase que queden afectados al cumplimiento de sus fines. Pueden tener adscritos bienes de la Administración General del Estado o de la Tesorería General de la Seguridad Social.

El régimen de contratación para obras y servicios es otro ámbito donde se manifiesta la mayor flexibilidad de estas fórmulas jurídicas, ya que es de aplicación el derecho civil y mercantil con sujeción a los principios de publicidad y concurrencia.

En la contratación del personal se utilizará el régimen laboral, aplicándose el Real Decreto Legislativo 1/95. En el sector sanitario, para facilitar la adaptación del personal estatutario fijo del SNS que se incorpore a la entidad le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 116 Ley 13/96.

La Ley General Presupuestaria para fundaciones de competencia o titularidad pública estatal regula el presupuesto, la contabilidad y el control. En cuanto al presupuesto, los recursos económicos pueden provenir de las siguientes fuentes: (a) bienes y valores de su patrimonio, (b) productos y rentas de dicho patrimonio, (c) ingresos ordinarios y extraordinarios propios de su actividad, (d) aportaciones del Estado por la prestación de servicios públicos, o por otra persona jurídica de acuerdo a derecho (e) fondos de la prestación de servicios a otras instituciones o terceros obligados a pago de acuerdo con el Real Decreto 63/95, y (f) donaciones y legados, y aportaciones públicas o privadas aplicadas a una finalidad determinada.

Las fundaciones deben facilitar la documentación económico-financiera requerida por el órgano público que las haya creado, a fin de posibilitar el seguimiento económico de las mismas. El control de gestión y funcionamiento se ejercerá por el órgano público al que estén adscritas, comprobando el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los

recursos asignados, al igual que el control de calidad de la prestación mediante análisis y evaluación de resultados. Anualmente se establecerán programas específicos de control y evaluación interna, sin perjuicio de los controles de la Intervención General de la Seguridad Social y/o el Tribunal de Cuentas.

Consortios

Definición y características

Los consorcios son organizaciones con personalidad jurídica pública de naturaleza asociativa con carácter no territorial, constituidas voluntariamente por diversas administraciones públicas, o por éstas con determinadas entidades privadas, sin afán de lucro que tengan finalidades concurrentes de interés público.

Su finalidad consiste en la prestación de servicios públicos y, en general, cualquier actividad que se recoja en su acta de constitución. Su creación proviene de la realización previa de un convenio de colaboración, y de la necesidad de crear una organización común para gestionar el contenido del convenio. Los estatutos deben especificar los regímenes orgánico, funcional y financiero del consorcio.

La legislación de la figura consorcial es una de las más confusas y quizás debido a ello ha sido utilizada como herramienta de innovación en la gestión de los servicios públicos.

Al ser una forma de asociación interadministrativa, se sujeta al derecho administrativo. Así, las leyes: 781/86, 8/87, 13/89, 30/92, regulan la constitución y características de los consorcios. Y en el caso de los consorcios sanitarios se ha de atender a lo dispuesto por el Real Decreto de Desarrollo de la Ley 15/97 sobre habilitación de nuevas formas de gestión.

El órgano de gobierno de los consorcios es el consejo de gobierno, que ejerce las facultades necesarias para el cumplimiento de los fines asignados. Los consorcios tienen libertad para gestionar su patrimonio de acuerdo con sus estatutos y la LOFAGE. Regulados por la norma administrativa general, podrá disponer a título propio bienes e inmuebles aportados por las entidades privadas consorciadas.

En cuanto a los contratos que éstos realicen, se regulan de acuerdo con la Ley 13/95 de Contratos de Administraciones Públicas, lo cual sin duda ha venido a restar flexibilidad a la gestión de los recursos materiales y laborales. El personal puede ser funcionario o laboral, de acuerdo con lo fijado en los estatutos, aunque como norma general será laboral, a excepción de aquel personal aportado (procedente) por alguna otra entidad de carácter público. El consorcio tiene libertad para regular salarios y condiciones laborales de sus trabajadores propios, aunque no los de los trabajadores aportados por las entidades consorciadas.

El consorcio dispone de potestad para realizar su propio presupuesto, que debe ser aprobado por el consejo de gobierno.

La contabilidad sigue la norma general administrativa y aquello que esté estipulado en los estatutos. El régimen económico financiero de los consorcios es el establecido en el convenio regulador, en sus estatutos y demás normas de aplicación. El control, al igual que en el caso de las fundaciones, se realiza por parte del órgano público al que están adscritos.

Hay que destacar que esta forma ha sido especialmente utilizada en Cataluña debido a la existencia de múltiples servicios públicos donde existe una gran variedad de personalidades jurídicas que intervienen en la provisión de servicios públicos como el transporte, la sanidad, la cultura o el deporte.

Sociedades públicas estatales

Las sociedades estatales (SE) son organizaciones con personalidad jurídica propia cuyo capital es mayoritaria o únicamente propiedad de un organismo público, viniendo constituidas para la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos proveedores de servicios públicos.

Se regirán por lo previsto en sus estatutos sociales y, residualmente, por el ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de lo dispuesto por la aplicación de la normativa pública presupuestaria y contable, de control financiero y de contratación.

Sus órganos de gobierno están formados por el consejo de administración que ostenta la representación de la sociedad estatal y ejerce las facul-

tades consideradas necesarias para la ejecución de sus fines sociales. En cuanto al patrimonio las SE disfrutaban de los mismos privilegios que las fundaciones.

Los contratos se ajustan al derecho civil y mercantil, con sujeción a los principios de publicidad y concurrencia. Y el personal es de carácter laboral con aplicación del Real Decreto Legislativo 1/95. Finalmente, el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero es el establecido por la Ley General Presupuestaria para estas sociedades.

Para la gestión de servicios públicos, las SE han sido utilizadas por varias comunidades autónomas (Cataluña, Galicia, Andalucía), generalmente en sanidad y educación y, especialmente, en los servicios de ámbito cultural. En el caso de Andalucía ha sido incluso utilizada para la gestión de un centro hospitalario (Comarcal Costa de Marbella). Al contrario, esta forma jurídica no ha sido utilizada nunca por el INSALUD para la actividad asistencial.

Sociedades profesionales (cooperativas, sociedades limitadas)

Utilizadas en Cataluña al amparo de la LOSE, y mediante su modificación y decreto de ley de acreditación de entidades de base asociativa, posibilitan la participación de los profesionales económica y jurídicamente en el centro público en el que participan. Las desarrollaremos como un ejemplo más del caso particular.

4.2. Las formas organizativas a través de algunos casos

4.2.1. Agencias estatales: la Agencia Tributaria

Genéricamente, las agencias administrativas estatales son entes que prestan un servicio público directamente a los ciudadanos con o sin que exista concurrencia con el sector privado. Estas agencias pueden tomar figuras jurídicas diversas, aunque para su funcionamiento se aspira a que dispongan de suficiente autonomía (también política, con el nombramiento de cargos directivos por períodos extensos) y de gestión (presupuestos, patrimonio, ges-

tión financiera y evaluación de resultados). Dichos organismos pueden financiarse total o parcialmente con los recursos obtenidos de su actividad.

En el marco de la anterior voluntad se crea la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con el art. 103 de la Ley 31/90 de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 1991. La forma jurídica de la que se la dota es la de Ente de Derecho Público (EDP), tal y como se recoge en el art. 6.5 de la Ley General Presupuestaria (LGP). Los EDP se caracterizan por una amplia autonomía de gestión económico-financiera, a través de: (1) patrimonio propio, (2) contratación según derecho privado, (3) presupuesto específico (aunque integrado en los PGE), (4) tesorería y contabilidad propia, (5) oferta de empleo público y selección de personal laboral, y (6) derecho a la negociación colectiva con el personal laboral.

En el caso concreto que nos ocupa, la AET se caracteriza por:

Misión: Aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero en el marco de integración general con el conjunto de la Administración del Estado.

Objetivos: Suficiencia recaudatoria y aplicación del sistema tributario con generalidad y equidad. Promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Lucha contra la evasión y el fraude fiscal. Eficiencia en la gestión.

Financiación (presupuesto): De acuerdo con el plan de objetivos que se elabora en función de los recursos necesarios identificados por cada responsable.

En cuanto a su procedimiento de elaboración y tramitación, no difiere en demasía del de la Administración general, aunque hay que destacar las siguientes características: su tramitación a través del Ministerio de Hacienda y su aprobación por las Cortes Generales; su carácter limitativo en cuanto a las variaciones globales en la cuantía. Podrá disponer también de recursos propios de financiación por la realización de servicios, venta de bienes y otros ingresos. En cuanto a la vinculación de créditos característicos del presupuesto de la Administración general, en la Agencia, el presupuesto tiene carácter estimativo en su clasificación por categorías. Las variaciones internas del presupuesto tan sólo deben ser aprobadas por su presidente.

Tesorería: Elevada flexibilidad. La Agencia dispone de tesorería propia, lo que significa que los fondos o recursos financieros que requiera para su ejecución presupuestaria se gestionan autónomamente. Se sirve de una red de cuentas bancarias extendida, donde cada centro dispone de una cuenta para facilitar sus pagos, con conexión a una cuenta central de las cuentas territorializadas para facilitar la coordinación de la gestión, centralización y automatización de los pagos, y aprovechamiento de los servicios bancarios y extensivo de herramientas informáticas.

Contratación: La AET se rige por el derecho privado sin sujeción a la Ley de Contratos del Estado. Sin embargo, se mantienen determinadas condiciones tales como publicidad y concurrencia para la salvaguarda del interés de la entidad y homogeneidad en estándares de equipamiento y software. Además, se mantiene una estricta separación de funciones, asignando a diferentes responsables las acciones con el objetivo de realizar un control permanente de cada una de ellas.

Sistemas de información, contabilidad y control: La Agencia ha puesto en marcha un sistema informático con un sistema de presupuestación, un sistema de gestión de compras mediante aplicaciones informáticas y un sistema de gestión de tesorería propia. En lo que atañe al sistema de control contable, está sujeta a la Inspección General de la Actividad del Estado (IGAE), que realiza no una fiscalización previa, sino un control financiero permanente. El plan de contabilidad de la Agencia creado por la IGAE con la intención de adecuar la norma a las necesidades concretas de este organismo, consta de los siguientes elementos:⁽¹⁾ contabilidad financiera (balance y cuenta de resultados), contabilidad presupuestaria (estados de ejecución del presupuesto) y contabilidad analítica (por coste y actividad). Este último elemento supone una característica innovadora en el sector público (a excepción de las empresas públicas).

En definitiva, la creación de la Agencia Tributaria mediante la estructura comentada sugiere una voluntad por parte de la Administración del Estado por modernizar las normas de sus entes adaptándose a las necesidades del

(1) Las principales diferencias de este plan de contabilidad con la contabilidad pública residen en: (a) la caracterización de su información: económica, orgánica y funcional, y (b) la reducción de las fases de ejecución presupuestaria que pasan de cinco (retención de crédito, aprobación, disposición, ordenación y pago) a dos (compromiso (RC+A+D) y realización (O+P)).

presente. Este ente puede servir para validar los resultados en mejoras de eficiencia y eficacia en la realización de la labor pública mediante formas organizativas más flexibles.⁽²⁾

4.2.2. Las fórmulas organizativas de la provisión de servicios sanitarios

Debido a su gran importancia e interacción con la sociedad civil, la sanidad y, en general, la educación y los servicios sociales (inclusive los socio-sanitarios) son los sectores con una mayor presencia de organismos y una mayor variedad de los mismos, innovadores en provisión de servicios públicos.

Si bien el derecho administrativo, la Ley de Fundaciones 30/94, la Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE 1997) y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (1992) regulan las instituciones de provisión de servicios en general, se han dictado también leyes para la adecuación específica a las necesidades de la provisión de servicios sanitarios. Las competencias en materia de sanidad se han transferido hasta el momento a aquellas comunidades autónomas reguladas por el art. 151 de CE (más dos comunidades autónomas del art. 143) lo que permite a éstas la gestión de la sanidad según las fórmulas organizativas que crean oportunas. El establecimiento de nuevos modelos de gestión pública en el sector sanitario por parte de estas comunidades autónomas ha originado la necesidad de buscar modificaciones en el régimen interno de ciertos proveedores. Las comunidades autónomas han sido las impulsoras de la utilización de fórmulas organizativas alternativas para la provisión de servicios sanitarios, destacando Cataluña con la Ley de Ordenación sanitaria (LOSC) y el País Vasco, con la Ley Osakidezta.

Con anterioridad a la LOFAGE, la dispersión de la regulación básica en esta materia dificultaba la tarea de fijar las normas a que debía ajustarse la legislación del desarrollo de estos organismos en las comunidades autónomas. El conglomerado de leyes estatales que, con carácter general, regulaban

(2) Algunas referencias: Moya Hurtado de Mendoza, R., y Wert Ortega, M. (1993): «La gestión económico-financiera en la Agencia Tributaria», *Cuadernos de Actualidad*. Hacienda Pública Española 4: 121-139. Sivit Gañan, F. (1996): «Modelo Organizativo del Sector Público Español: Posibilidades y Exigencias de Futuro». *Documento de trabajo Agencia Tributaria*.

diferentes aspectos administrativos (Ley de Patrimonio del Estado, Ley General Presupuestaria, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), así como la Ley de Entidades Estatales Autónomas, marcaba un conjunto de normas a las que había que recurrir para poder deducir qué normas de carácter básico podían ser aplicadas. Con la LOFAGE todos estos criterios se unifican en una ley y esto facilita la clarificación legal de las estructuras organizativas.

Sin embargo, el desarrollo legal para dar cobertura a nuevas formas de gestión resta incompleto, ya que la nueva legislación aprobada abre paso a la introducción de nuevas formas jurídicas. En la evolución temporal podríamos fijar:

- Real Decreto Ley 10/96 sobre la habilitación de nuevas formas de gestión en el INSALUD. Este decreto ley origina un conjunto de discusiones a nivel político y de colectivos profesionales debido a que regula la situación especial que se había originado con la creación de hospitales-fundaciones, los cuales no se adaptaban a las especificidades del sector.

- Acuerdo del Consejo de Ministros que autoriza al INSALUD a constituir las fundaciones de Manacor (Baleares) y de Alcorcón (Madrid) y que aprueba sus estatutos.

- Ley 15/97 sobre habilitación de nuevas formas de gestión en el Sistema Nacional de la Salud.

- Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Acompañamiento de los presupuestos 1999). Enmienda que aprueba las fundaciones públicas sanitarias como nueva figura jurídica.

Las bases del cambio quedan así establecidas, ya que la Ley 15/97 posibilita al Gobierno y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas (con competencias transferidas) determinar reglamentariamente las normas jurídicas, los órganos de dirección y control, el régimen de garantía de la prestación, la financiación y las características de contratación de personal de los organismos necesarios para la provisión de servicios sanitarios. Esta ley supone un avance importante al permitir el establecimiento de fórmulas más flexibles.

La utilización de estas figuras jurídicas en el terreno asistencial ha sido extensa, tanto por el propio INSALUD como por las comunidades autónomas. Sin embargo, con la aparición de las nuevas fundaciones públicas hospitalarias el INSALUD deja de utilizar esta forma jurídica para nuevos centros hospitalarios.

Dentro del ámbito sanitario cabe destacar las siguientes dos figuras, la primera originada a raíz del artículo 111 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 1999, y la segunda es la fórmula más extendida de gestión de servicios sanitarios en el Reino Unido a raíz de la creación de los mercados internos (*quasimarkets*).

FUNDACIONES EN SERVICIOS HOSPITALARIOS

Administración pública	Organismo	Año de creación
Galicia (Servicio Galego de Saude)	Hospital de Verín (Pontevedra)	1994
	Hospital-Fundación Costa de la Muerte (A Coruña)	1997
	Barbanza (A Coruña)	1997
	Hospital Comarcal Salnés (Villagarcía de Arosa)	
Cataluña (Servei Català de la Salut)	Fundació Hospital Sant Jaume (Olot)	
	Fundació Patronat de l'Hospital Oncològic de Catalunya (Barcelona)	
	Fundació Centres Assistencials i d'Urgències. (Gestiona áreas de atención primaria en toda la comunidad autónoma)	
	Fundació per la Gestió de l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau	
	Fundació Puigvert, IUNA	
	Fundació Privada Hospital de Mollet	
	Fundació Hospital Comarcal de Sant Antoni Abat	
	Fundació Sanitària d'Igualada	
INSALUD	Fundació Sant Hospital (La Seu d'Urgell)	
	Hospital-Fundación de Alcorcón (Madrid)	1997
	Hospital-Fundación de Manacor (Baleares)	1997
	Hospital-Fundación de Cieza (Murcia)	1997
	Hospital-Fundación de Arriondas (Asturias)	1997

Fuente: Elaboración propia. Datos de memoria de los distintos departamentos de sanidad y seguridad social de las comunidades autónomas y del Estado.

Fundaciones públicas sanitarias

Las fundaciones públicas sanitarias son organismos públicos adscritos al INSALUD con personalidad jurídica propia. Sus finalidades son la prestación de servicios sanitarios, prevención de salud y coordinación de políticas públicas de salud. Se rigen por sus estatutos y por los dispuesto en la Ley 50/98 y la Ley 6/97. La capacidad para constituir, modificar o extinguir fundaciones públicas sanitarias se formaliza mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Sanidad y Consumo, el cual aprobará los estatutos. Antes del inicio de la actividad se elabora un plan de actuación aprobado por la presidencia ejecutiva del INSALUD que incluirá: a) los objetivos que debe alcanzar y b) los recursos humanos, financieros y materiales precisos para su actuación.

El consejo de gobierno ostenta la representación de la misma y ejerce las facultades necesarias para el cumplimiento de sus fines que serán: fijar los criterios de actuación interna del centro sanitario, definir la política estratégica y el marco de actuación encaminados a la consecución de la misión y el desarrollo institucional del hospital, la aprobación de los planes generales, económicos, financieros, operativos, de obras e inversión y su periodificación anual, que deben reflejarse en el anteproyecto de presupuestos anuales (a aprobar por el INSALUD); dentro del marco anual y presupuestario establecido por el INSALUD, adecuar y adaptar los criterios básicos de planificación a medio y largo plazo en materia económica, de personal, organizativa y de gestión, a las peculiaridades del centro sanitario; aprobar los planes asistenciales, docentes y de investigación, informar de los proyectos anuales de presupuestos, objetivos de gestión, plan de inversiones y programa de investigación, aprobar las liquidaciones presupuestarias anuales y las cuentas anuales, aprobar los contratos de obras, servicios y suministros de la fundación.

Algunas de dichas funciones pueden delegarse en el gerente con un cierto límite. Se regulan en todo caso que el consejo de gobierno disponga de una reunión ordinaria mensual para la aprobación de las liquidaciones presupuestarias y cuentas anuales, aprobación e informe de los objetivos de gestión, o reunión extraordinaria. Forman dicho órgano, el presidente (designado y cesado por el presidente ejecutivo del INSALUD), el secretario (funcionario

del INSALUD designado), y entre 4 y 10 vocales (nombrados y cesados por el presidente ejecutivo del INSALUD). El presidente representa al hospital, convoca, preside y arbitra las decisiones del consejo de gobierno.

En cuanto a la capacidad de gestión del patrimonio, gozan de los mismos privilegios que las fundaciones privadas. Los contratos se ajustan a la Ley 13/95 de Contratos de Administraciones Públicas. En cuanto al personal, éste será; bien estatutario o personal laboral i/o funcionarial según su situación preexistente en centros que se conviertan en fundaciones públicas sanitarias. El personal de dirección puede contratarse por el régimen laboral de alta dirección.

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero es el establecido para entidades públicas empresariales en la Ley General Presupuestaria. El control se realiza por parte del INSALUD, y en el caso de comunidades autónomas del art. 151. del órgano autónomo competente de la comunidad autónoma.

La conversión de los actuales centros sanitarios en fundaciones públicas sanitarias se realizará con carácter voluntario, previa petición de los mismos superado el proceso de homologación. El proceso de conversión es el siguiente:

- (i) Solicitud dirigida al INSALUD. La solicitud irá acompañada de :
- a) Plan estratégico, aprobado por la presidencia ejecutiva del INSALUD,
 - b) certificación del acuerdo favorable de la comisión de dirección del centro,
 - c) informe de los órganos de representación y participación constituidos.
- (ii) Examen y valoración de la solicitud por las direcciones generales del INSALUD. (iii) Una comisión de homologación valorará el expediente integrado por los informes anteriores, acerca de: el cumplimiento de los trámites formales y de audiencia previstos; consenso interno «ponderado», obtenido a través de los informes emitidos por los órganos de representación y participación; acreditación de la existencia de sistemas de información y otras herramientas que garanticen la mejora de la calidad en el servicio y la gestión adecuada de los centros, según la disposición de la presidencia ejecutiva del INSALUD; adecuación presupuestaria y económica del proyecto.

La Comisión de homologación estará integrada por representantes del INSALUD, del Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Algunos autores como Bartlett y Le Grand (1993) argumentan que los cuasimercados en políticas sociales producen mejores resultados desde el punto de vista de los siguientes criterios: eficiencia, equidad, elección y responsabilidad, capacidad de respuesta resolutoria a los problemas de los ciudadanos y «*responsiveness*» y «*accountability*» o rendición de cuentas a la sociedad, parámetros sobre los que han de juzgar las innovaciones organizativas.

La flexibilidad de gestión que el nuevo marco jurídico y orgánico de las fundaciones públicas hospitalarias aporta, permite a sus gestores competir en mayor igualdad de condiciones con las entidades privadas, creando un mercado virtual que permita comparar los índices de eficiencia de los distintos centros.

Fundaciones hospitalarias británicas (NHS trusts)

El antiguo sistema de control y organización monopolístico del sistema sanitario británico (NHS) quedó substituido, por los cambios derivados de las propuestas incluidas en el Libro Blanco *Working for patients*, sobre la base de la separación institucional entre proveedores y compradores de cuidados de salud. Es en este nuevo marco institucional donde los *Hospital trusts* adquieren sentido. Los NHS trusts son organizaciones del sector público con un alto grado de autonomía que subministran servicios de salud a nivel comunitario y especializado. Su finalidad es la prestación de servicios sanitarios en el marco de un mercado competitivo interno, compitiendo por los pacientes con otros trusts y/o hospitales privados del distrito o demarcación sanitaria territorial.

Su constitución es de carácter voluntario para aquellos hospitales públicos que pertenecían a las DHA (autoridades de distrito). La situación interna de dichos hospitales es examinada siendo, en su caso, su solicitud aprobada por el Ministerio de Salud (*Department of Health*).

Los criterios de selección han ido relajándose a medida que más hospitales se convertían en trusts. Así, para poder convertirse en fundaciones, los hospitales deben demostrar (a) el beneficio y la mejora de la calidad que se desprenderá de la nueva forma jurídica, (b) la viabilidad financiera del centro, (c) la involucración del personal sanitario con puestos de trabajo consolidados en el centro, en la gestión del hospital, y (d) que el personal de gestión dispone de los conocimientos y la capacidad para gestionar el centro de manera eficiente.

Cuando un hospital se convierte en un trust, sus acciones se transfieren de la Secretaría de Estado o de la autoridad local a la propiedad de la nueva fundación, mientras una deuda equivalente se carga en el Tesoro público, generándose un coste al trust por la utilización del capital público (López y Ramírez).

La capacidad para constituir dichos trusts la tiene el NHS quien aprueba o no las solicitudes realizadas por el propio centro.

Los órganos de gobierno están formados por el *Board of directors* que son nombrados directamente por el secretario de Estado, con responsabilidad en el Parlamento.

Disponen de patrimonio propio que gestionan con total independencia de las autoridades sanitarias. El patrimonio anterior a la creación o transformación pasa a propiedad del trust a cambio de la contraprestación de la deuda con el tesoro público tal como comentamos. Tienen derecho a establecer sus propios contratos con los proveedores y negociar los términos y pagos de estos acuerdos. La mayoría de acuerdos se realizan con las autoridades sanitarias de distrito (DHA), o los *GP Fundholders* (médicos de atención primaria con derecho a gestionar un presupuesto previamente asignado para los tratamientos de especialista de sus pacientes), siendo de aplicación el derecho privado.

La fundación hospitalaria o trust tiene derecho a contratar localmente al personal, sin tener que ceñirse a los convenios generales de la Administración británica.

El departamento de salud británico impone tres condiciones financieras a los NHS trusts:

(1) deben tener una rentabilidad (calculada sobre el valor de las acciones) del 6% anual, (2) deben cubrir el presupuesto, es decir el precio debe ser superior al coste del servicio, no pudiendo existir subsidios cruzados entre servicios, y (3) no pueden sobrepasar un límite máximo de financiación externa, a excepción de autorización expresa de las autoridades sanitarias.

El sistema de «Capital Charging» de la reforma sanitaria británica

El Gobierno británico en 1989 propuso, como un componente de la reforma global del Servicio Nacional de Salud, el sistema de «Capital Charges». El mencionado sistema persigue que los contratos de asistencia sanitaria, dentro de un mercado sanitario regulado, se basen en precios y tarifas que incluyan costes corrientes y de capital. Este objetivo pretende que los activos de capital de titularidad pública dejen de ser considerados como bienes gratuitos. En este sentido, se pretende con la implementación del nuevo sistema mejoras substanciales en la evaluación de inversiones, asegurar que los proveedores asistenciales comparen las opciones de gasto corriente y de capital en términos más racionales y, finalmente, que el sistema conduzca a una utilización más eficiente de los activos hospitalarios.

Las características principales del sistema de «Capital Charging» son las siguientes:

(i) Los costes de capital incluyen el componente de amortización, basado en el valor de reposición de los activos, más un interés de capital del 6% referido al valor actual de los activos.

(ii) Todos los activos (y grupos de activos) con un valor actual de reposición igual o superior a 6.000 euros (en principio se estableció un límite de 3.000 euros) se incluyen en la definición de bienes de capital. Los activos adquiridos a través de donaciones no se ven afectados por el nuevo sistema.

(iii) Los centros que adquieren autonomía de gestión (self-governing hospitals) no estarán sujetos al sistema de cargos de capital como tal, aunque seguirán una disciplina similar a través del requerimiento de depreciación de sus activos y deben satisfacer un objetivo financiero diseñado para asegurar una tasa apropiada de retorno derivada de las inversiones llevadas a cabo.

El objetivo del departamento de sanidad británico es doble: por un lado, suministrar incentivos a los gestores hospitalarios para un uso más eficiente de los recursos de capital y, por otro lado, establecer bases comparables con el sector privado.

El período de establecimiento del nuevo sistema ha sido muy ambicioso: el recuento y valoración de activos supone, para 1989/1990, una valoración provisional de los activos; para 1990/1991, la revisión y actualización de la valoración previa de los activos; y en abril de 1991, los hospitales comienzan a soportar los costes imputados por la utilización de capital, partiendo del coste específico e independientemente de la financiación para gastos corrientes, de manera transitoria.

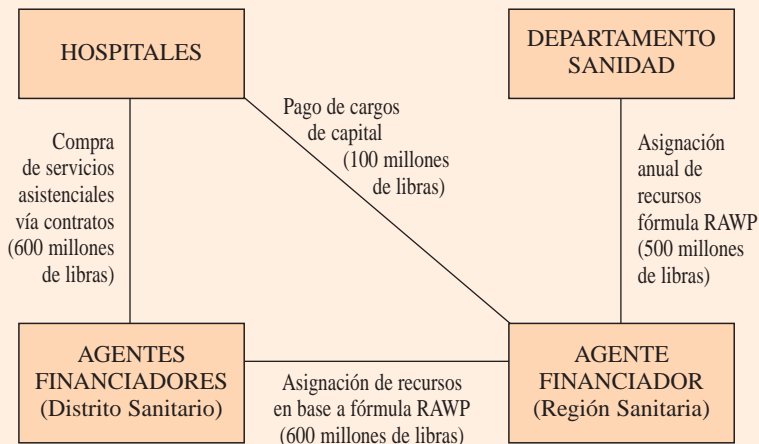
A partir de las estimaciones anteriores, cada hospital calculó sus respectivos costes de capital con la finalidad de ser pagados al departamento de sanidad en dos partes diferenciadas: el componente de amortización, basado en el valor actual de reposición de los activos, y el interés de capital, inicialmente establecido en el 6% del mismo valor actual de reposición. El primer componente representa el coste derivado del consumo de capital durante el período de vida económica útil de los diferentes activos. El segundo componente se pretende que sirva como punto de referencia para la evaluación formal de los programas de inversión, para disciplinar el uso de los activos hospitalarios y para identificar un indicador del coste de oportunidad.

En el corto plazo, el sistema establece un ciclo de financiación (Gráfico 4.2) a través del cual las autoridades sanitarias regionales asignan fondos (incluyendo recursos para cubrir el pago de los costes de capital) a los agentes financiadores de los distritos sanitarios.

Éstos transfieren los recursos a los hospitales, vía precios (tarifas) o a través de contratos en bloque. Los hospitales, finalmente, pagan los costes de capital a las autoridades sanitarias regionales.

Gráfico 4.2

LA FINANCIACIÓN DE COSTES DE CAPITAL



Nota: RAWP refiere a la *Resource Allocation Working Party*, fórmula de distribución territorial de los recursos con criterios capitativos y socio sanitarios.

A partir del ejercicio fiscal de 1996, los agentes financiadores reciben asignaciones presupuestarias que incluyen ya la parte correspondiente a la financiación de los costes de capital; por lo tanto, la asignación presupuestaria no discrimina según el tipo de gasto, ya sea corriente o de capital. Durante el período transicional, el Departamento de Sanidad pretende que los efectos del sistema de «Capital Charges» sean «neutrales»; es decir, que los agentes compradores de atención especializada en hospitales reciban exactamente la cantidad de recursos necesarios, costes de capital incluidos, para afrontar los precios de los proveedores locales.

Una vez superado el período transicional, los contratos con los proveedores asistenciales se basarán en el coste medio (corriente y de capital) establecido para el conjunto de la red hospitalaria.

Como resultado, los NHS trusts obtienen la mayoría de sus ingresos de las autoridades de distrito (DHA), y los *GP fundholders*. Estos ingresos resultan de contratos preestablecidos con dichos agentes, que toman diferentes formatos (contratos en bloque, contratos basados en la actividad, precio por servicio...). Debido a que los NHS trusts no son corporaciones totalmente independientes, no pueden declararse en quiebra; en caso de dificultades financieras, el tesoro público cubre su déficit junto a unas determinadas medidas de exigencia de reestructuración del equipo directivo. La financiación externa debe realizarse a través del tesoro público; excepto autorización expresa. Al ser empresas públicas corporativas, los NHS trusts en la práctica son incapaces de utilizar sus beneficios para la reinversión. Este hecho se traduce en unos presupuestos ajustados al mínimo 6% de rentabilidad exigible por el departamento de sanidad.

Sociedades sanitarias de profesionales

Como ya hemos mencionado anteriormente, las Sociedades Profesionales Sanitarias (SPS) se originan en Cataluña al amparo de la LOSC (Ley de Ordenación Sanitaria de Cataluña).

Esta forma organizativa aporta la posibilidad de que los profesionales sanitarios se conviertan en gestores, lo que puede contribuir a mejorar la eficiencia del sistema, aumentar la motivación de los trabajadores a través de nuevas agrupaciones de profesionales y acercar, en definitiva, el servicio al ciudadano.

El esquema de sociedades profesionales sanitarias en Cataluña se concreta del siguiente modo: (a) la provisión de servicios se realiza a cuenta del Servei Català de la Salut (SCS) por profesionales a través de entidades societarias, (b) las sociedades pueden ser mixtas, siempre y cuando tres profesionales formen parte de ella y ostenten el 51% del capital social, (c) los profesionales deben tener una relación contractual con el SCS, y (d) el resto de participaciones puede pertenecer a entidades sanitarias (cualesquiera que sea su forma jurídica) o personas físicas, siendo el paquete máximo del 25% del capital social.

Los objetivos principales de su forma jurídica (cooperativas, sociedades limitadas) consisten en reconvertir parte de los organismos de provisión de servicios en entidades de profesionales que introduzcan los mecanismos de gestión propios de las entidades privadas, y conseguir una mayor flexibilidad de los profesionales en la asignación de recursos necesarios para desarrollar su actividad.

Las sociedades profesionales pueden adquirir cualquier forma jurídica, desde entidades consorciales hasta sociedades anónimas, aunque siendo la forma más habitual y propia de las sociedades profesionales la cooperativa o la sociedad limitada.

La gestión de recursos materiales y personales se decide desde la sociedad, siendo de aplicación el derecho privado. El patrimonio, aunque también de libre gestión, suele estar en régimen de cesión por parte de los organismos que la han creado. Esta fórmula organizativa permite además establecer contratos de provisión entre el organismo autónomo financiador y la sociedad profesional, estableciendo contratos según objetivos explícitos y no exclusivamente sobre actividad o recursos puestos a disposición de los centros.

El primer modelo desarrollado en Cataluña fue el implantado en el Centro de Atención Primaria El Remei en la ciudad de Vic, aunque existen ya aproximadamente cerca de una decena de dichas nuevas formas de gestión.

4.3. Incentivos y control en modelos de gestión diferenciada

Hasta ahora, en el sector de servicios la propiedad y la gestión han ido ligadas (gestión clásica), realizando esta actividad con sus propios recursos y limitaciones. Pero esto no es imprescindible.

En esta línea, y en concreto, se están implantando en el sector público diferentes fórmulas en que la gestión no es llevada a cabo por la propiedad (que se denominan de gestión diferenciada). La distinción básica entre estas diferentes fórmulas reside, además de en la forma de constituirse y organizarse, en la responsabilidad última de los resultados de las instituciones gestionadas.

4.3.1. Modelos de gestión diferenciada

A. Gestión compartida

Dos o más propietarios (en algún caso podría ser uno solo con varios centros) deciden crear una empresa que les gestione sus instituciones. El nuevo organismo creado no es el responsable último de los resultados de las instituciones, sino que éstos continúan recayendo sobre las mismas, ya que conservan su personalidad jurídica. La propiedad sigue marcando las líneas de actuación y la estrategia de sus centros en la nueva estructura.

B. Gestión

En este caso, la propiedad concierta los servicios de un tercero (al que considera experto en gestión de los servicios de interés), para que éste lleve a cabo la gestión de su centro mediante la formalización de un contrato, sin más vínculo formal que éste.

La responsabilidad última del centro y de sus resultados la mantiene la propiedad, y por lo tanto es ésta quien sigue fijando sus objetivos y controlando los resultados.

C. Cesión de responsabilidad

La propiedad mantiene la titularidad, pero cede el bien para su explotación a un tercero el cual asume todas sus responsabilidades (el gestor explota el servicio «a riesgo y ventura»). En este caso, el último y único responsable de la institución y de sus resultados es la entidad que ha asumido la explotación.

D. Figuras mixtas

Gestión interesada: La entidad gestora cuenta, de un lado, con la colaboración de la propiedad y, de otro, con una remuneración mínima en forma de «interesamiento», que se concreta en una cláusula en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz de los servicios encomendados. Es una figura de escaso arraigo en la práctica.

Gestión afianzada: Hipótesis inversa a la anterior en la que es el gestor quien garantiza unos beneficios mínimos a la propiedad.

4.3.2. Un caso concreto de gestión interesada: el modelo de gestión sanitaria implantado por SAGESSA⁽³⁾ en Cataluña

SAGESSA (sociedad de titularidad pública y gestión empresarial dedicada a la gestión de servicios sanitarios y actividades relacionadas) lleva a cabo sus servicios de gestión, que incorporan todas las operaciones de management sanitario, a partir de un planteamiento gerencial basado en cuatro líneas básicas:

- política de calidad,
- planificación estratégica, desarrollo y evaluación,
- optimización de recursos, y
- búsqueda de recursos alternativos.

En este planteamiento, las políticas de racionalidad y el uso de tecnologías de gestión se pretende que permitan obtener niveles adecuados de calidad, actividad, productividad y viabilidad económica en los centros gestionados.

Como características del modelo referenciado cabe destacar las siguientes:

- Gerencia única en todo el grupo, que garantiza la máxima coordinación, agilidad y flexibilidad en las decisiones y una línea jerárquica nítida.
- Gran peso específico del staff del grupo, caracterizado por una clara vocación de servicio a los centros. Una buena parte del valor añadido de SAGESSA radica en su staff.
- Integración de los directores de la división de los diversos centros asistenciales en la estructura jerárquica y funcional de SAGESSA.

El ligamen jurídico de los servicios prestados por SAGESSA (empresa gestora) a los centros sanitarios (propiedad) se plasma con la suscripción del oportuno contrato de gestión.

(3) Adaptado a partir de la comunicación de S. Bernaus y J. Benet en el *V Congreso de Economía Española* (Las Palmas, 1995) «La gestión diferenciada de centros sanitarios: modelo de contrato integral de SAGESSA» (libro de comunicaciones).

a) La propiedad se convierte en socio de la gestora, participando, consecuentemente, en los órganos decisorios de la Sociedad Holding (junta general, consejo de administración y comisión ejecutiva).

b) La propiedad nombra y emplea a la gestora para llevar a cabo las funciones de director general del hospital, para actuar en esa condición y capacidad como apoderado de la propiedad.

c) La gestora supervisa, dirige y controla la gestión y explotación del hospital (entre sus funciones está la fijación de todos los precios, tarifas, y en relación con ello, el cobro y confección de facturas y recibos por todos los servicios o ingresos de cualquier tipo que provengan de la explotación del hospital de la propiedad).

d) La gestora es la responsable de la selección, contratación, despido, supervisión, dirección, formación y asignación de todos los empleados de la propiedad.

e) La gestora prepara y envía a la propiedad anualmente un presupuesto anual de explotación, con indicación de los gastos e ingresos previstos.

f) Durante cada año fiscal del período de explotación la propiedad paga a la gestora por el servicio un honorario básico que, en los casos de gestión compartida, se establece de la siguiente forma:

– Un porcentaje en función del presupuesto anual del hospital, corregido según unos intervalos prefijados, de forma que el porcentaje disminuye conforme aumenta el presupuesto.

– El resto de la cuota se calcula de forma totalmente proporcional al presupuesto del ejercicio de cada centro, hasta llegar al total de gastos a repartir (al resultado total objetivo se ha de incorporar el IVA correspondiente).

g) La gestora realiza por cuenta de la propiedad, y a su costa, las alteraciones, adiciones o mejoras del hospital que se realicen habitualmente en la explotación de hospitales del mismo nivel.

h) La propiedad controla la gestión a través de una supervisión de ingresos y gastos. Además de la inspección financiera y contable de la explotación, la propiedad puede fiscalizar e inspeccionar el desarrollo de la ex-

plotación, la prestación de los servicios y, en general, todas las funciones atribuidas a la gestora.

i) Todos los fondos recibidos por la gestora, por cuenta de la propiedad, durante la explotación del hospital, se depositan en cuentas especiales, que llevarán el nombre de la propiedad y que son abiertas en bancos/cajas elegidas por la gestora y aprobadas por la propiedad.

j) La gestora controla y mantiene por cuenta de la propiedad toda clase de seguros.

k) Derecho de ambas partes para dar por finalizado el contrato, en cualquier momento, preavisando con seis meses de antelación.

l) Resolución de disputas y derecho aplicable a través de un árbitro designado por la Consejería de Sanidad de la Generalitat de Cataluña.

A la hora de analizar el importe de las cuotas que ha de satisfacer la propiedad hay que tener presentes dos conceptos:

1.º El objetivo es incidir en costos, no obtener ingresos. Para ello hace falta imputar los gastos generados por la gestora para cubrir los servicios que aporta a los centros.

2.º Si la gestión con cesión de responsabilidad de algunos centros (excepción a la gestión compartida) aporta algún beneficio, los costos a repartir entre los centros serían menores; en cambio, si generasen déficit, los costos a repartir se incrementarían.

Ventajas de la gestión diferenciada

La aplicación de la gestión diferenciada está condicionada por las mejoras que puedan obtenerse con respecto a la gestión clásica.

Algunas de éstas ventajas se enuncian a continuación:

– Posibilidad de disponer de un equipo de gestión bien experimentado, profesional y especializado, que sea capaz de aportar un *know-how* a las instituciones.

– Acceso a unos servicios de staff mucho más amplios y desarrollados, multidisciplinarios y profesionalizados, como podrían ser asesoría jurídica, sistemas de información, recursos humanos, relaciones externas, etc.

– Obtención de beneficios por la economía de escala generada. Así, por ejemplo, se genera el efecto de las economías de escala, tanto en el acceso a volúmenes de compras, y por tanto de rentabilidad económica, como en las negociaciones de servicios concertados.

– Posibilidad de disponer o crear servicios complementarios de diagnóstico únicos, y que en muchos casos no se justifican de forma individual, dotándolos de más amplios y mejores recursos (TAC, laboratorio de referencia, anatomía patológica, etc.).

– Capacidad para evitar la duplicidad de recursos sanitarios en un mismo entorno. Es la ventaja complementaria a la anterior, de igual forma que se pueden crear servicios centrales de diagnósticos, es posible evitar su duplicación en una geografía próxima.

– Mejor posicionamiento en la búsqueda de soluciones a problemas comunes. Por ejemplo, la atracción de profesionales y problemáticas de recursos humanos.

– Acceso a la creación y gestión de estructuras paraasistenciales de forma más efectiva, económica y con la calidad deseada. Un ejemplo claro es la especialización del mantenimiento hospitalario (técnicos en electromedicina, mecánicos, fontaneros, etc.), o bien una lavandería hospitalaria común.

– El elemento de cambio cultural implícito como un elemento diferenciador dentro del entorno del mercado sanitario.

– Mejor capacidad para aprovechar las oportunidades coyunturales.

– Acceder con mayor facilidad a recursos alternativos como fuentes de ingresos ajenos al sector sanitario.

Inconvenientes de la gestión diferenciada

No existe opción o alternativa que, además de ofrecer ventajas, al mismo tiempo no plantee inconvenientes, si bien, probablemente, alguno de ellos sea inevitable o inherente a la propia opción escogida. Otros surgen en función de la estrategia desarrollada para su implantación. Por otro lado, la historia reciente de las instituciones y su entorno inmediato también influirán en su aparición.

Sería necesario destacar que:

– Toda gestión diferenciada comporta la posibilidad de una pérdida de identidad por parte del centro, en ocasiones subjetiva y en otras objetiva. En este caso tiene mucho que ver la opción escogida de gestión diferenciada y el desarrollo y filosofía con que se realice la implantación.

– Asociada a la pérdida de identidad, se encuentra la pérdida de los valores ligados al «voluntarismo» y la pérdida de los sentimientos posesivos: «mi institución». En tanto en cuanto se profesionaliza la gestión, los trabajadores de la empresa dejan de sentirse obligados moralmente a realizar esfuerzos suplementarios a los ligados estrictamente por las relaciones laborales.

– Existe la posibilidad de aumento en la conflictividad laboral ante una mejora de la institución, real o así percibida por los trabajadores.

– El desarrollo y crecimiento del grupo tienden a observarse por parte de las organizaciones y centros sanitarios, fundamentalmente dentro del mismo entorno geográfico, como una posible amenaza.

– La circunstancia de que en el sector de la sanidad los proveedores de servicios sanitarios pertenezcan (en su gran mayoría) de una forma u otra a entidades públicas, abona el terreno para ser utilizados en la batalla política.

V. Incentivos monetarios

5.1. Introducción

El problema de generar los incentivos necesarios para que los empleados de una organización desarrollen el esfuerzo adecuado afecta tanto al sector público como al sector privado.

Sin embargo, existe la opinión generalizada de que estos problemas de incentivos son más severos en el sector público. Esto se debe fundamentalmente a dos razones:

En primer lugar, la gestión pública se enfrenta a restricciones que no tiene la gestión privada; por ejemplo, se debe garantizar el principio de objetividad. Esto implica la necesidad de garantizar que no existe discriminación, tanto hacia los clientes y los proveedores como hacia los propios empleados. Para muchas personas, la aplicación de este principio conlleva una homogeneidad salarial y, cuando ésta no se da, implica la necesidad de justificarlo objetivamente. Como veremos más adelante, los sistemas de incentivos llevan necesariamente consigo que la distribución de salarios se haga más desigual. Además, que un trabajador reciba un salario mayor que otro no siempre responde a que haya desarrollado un mayor esfuerzo (ya que influyen otros factores como la suerte o la naturaleza de la tarea que está desarrollando).

La segunda razón es que los incentivos están necesariamente unidos a la medición de la productividad del trabajo, lo que es más difícil en el sector

público que en el privado, ya que muchas veces el primero ofrece los bienes de forma gratuita y disfruta de un monopolio en la prestación del servicio; además, en su funcionamiento entran en juego variables no estrictamente económicas (pensemos por ejemplo en la sanidad o en la administración de justicia).

Estas dos razones hacen cierta la afirmación inicial de que los problemas de incentivos son mayores en el sector público que en el privado. Por ello reviste especial interés estudiar las posibles soluciones al mismo. En este capítulo vamos, en primer lugar, a describir el problema de incentivos de forma teórica y a analizar las posibles soluciones y, en la segunda parte, describiremos uno de los nuevos instrumentos de gestión pública que se han introducido como solución al problema de incentivos: los contratos programa con las empresas públicas.

La estructura de este apartado es la siguiente: primero describiremos el problema de incentivos utilizando para ello el modelo principal-agente. En la sección segunda veremos cómo los intereses monetarios pueden ser una fórmula para alinear los incentivos del agente con los del principal y resolver el problema. La tercera sección describirá los problemas y las limitaciones que existen para que los incentivos monetarios nos permitan solucionar el problema de forma eficiente. En la cuarta sección, analizaremos los problemas añadidos a los que se enfrenta el sector público. Por último, en la sección quinta, nos ocuparemos de las posibles reformas que podrían acompañar a los incentivos monetarios.

5.2. El problema principal-agente

La mejor forma de describir los problemas de incentivos dentro de una organización es utilizar el modelo principal-agente. Vamos a presentar la versión más simplificada del mismo para tomarla como punto de partida.

Un principal de una organización quiere realizar una tarea y la delega en un agente de la misma organización que tiene mejor información que él o un perfil más adecuado para llevarla a cabo. Existen multitud de situaciones que encajan en este modelo. Pensemos, por ejemplo, que el principal es el ministro de Educación y el agente es un profesor de universidad y la tarea

encomendada es impartir una clase de economía pública. Otro ejemplo alternativo sería pensar en el principal como regulador y en el gerente de la empresa regulada como el agente. En el ámbito privado, pensemos que el principal pueden ser los accionistas de una empresa y el agente el gestor de dicha empresa.

Para realizar la tarea encomendada, el agente tiene que realizar un determinado esfuerzo que denominaremos «e»; el profesor tiene que prepararse las clases, mientras que el gerente de la empresa privada debe tomar las decisiones que maximizan los beneficios de la empresa. El resultado final de la tarea será creciente con el esfuerzo del agente: cuanto más se esfuerza el agente mejor resultado obtendrá el principal. Por otra parte, el esfuerzo tiene un coste para el agente, $C(e)$, y por tanto, si esperamos que el agente se esfuerce, debemos de alguna forma compensarle por ello.

El principal no puede observar este esfuerzo, y lo único que puede observar es el resultado final de la tarea; puede observar el nivel educativo de los estudiantes o el nivel de beneficios que obtiene la empresa.

Denominaremos $X(e)$ a la variable resultado de la tarea. El problema es que esta variable, además de depender de forma creciente $X'(e) > 0$ del esfuerzo del agente, depende de elementos aleatorios que el principal no puede observar, como el nivel de partida de los estudiantes o, en el caso de la empresa, de la situación del mercado. La utilidad (el bienestar) del principal es creciente en esta variable resultado ' $V(X), V'(X) > 0$ ', y por lo tanto, en el esfuerzo del agente. Si el principal pudiera observar el esfuerzo del agente, le obligaría a que se esforzase de forma eficiente, es decir, que hiciera el esfuerzo que maximiza el valor esperado de su utilidad (recordemos que X depende también de elementos aleatorios) menos el coste que tiene para el agente llevarlo a cabo. El problema es que el principal no puede observar directamente el esfuerzo del agente, sólo lo puede inferir de forma imperfecta a través de X , y además no conoce los costes que tiene para ese agente realizar este esfuerzo. Por todo ello, no puede incluir el esfuerzo en el contrato y, por lo tanto, no puede obligar directamente al agente a realizar el esfuerzo eficiente. ¿Qué puede hacer el principal para inducir al agente a realizar el esfuerzo eficiente?

5.2.1. Los incentivos monetarios, una solución para el problema principal-agente

Para ver cuál puede ser la solución del problema, analicemos el problema de decisión del agente sobre la cantidad de esfuerzo que va a dedicar a realizar la tarea.

Partamos de la hipótesis simplificadora de que al agente sólo le preocupa su remuneración. Este supuesto puede ser muy fuerte en algunas situaciones, porque deja de lado otra clase de incentivos como son la carrera profesional o la probabilidad de despido y, también, comportamientos altruistas hacia los receptores del esfuerzo del agente. El agente va a realizar el esfuerzo que maximiza la diferencia entre su remuneración y el coste del esfuerzo. Por ejemplo, si la remuneración del agente es fija, en ese caso el agente minimizará el esfuerzo, ya que sólo le interesará minimizar el coste. Por lo tanto, en una situación en la que el principal ofrece al agente un salario fijo independientemente del resultado, si no existen otra serie de incentivos, hemos de esperar que el agente realice el esfuerzo mínimo.

Por el contrario, si el principal le ofrece al agente un contrato en el cual su salario dependa del resultado de la tarea de la misma forma que depende el bienestar del principal, $W(X) = V(X) - k$, el agente realizará descentralizadamente el esfuerzo eficiente, ya que maximizando la diferencia entre su remuneración y su esfuerzo, el agente está maximizando la diferencia entre la utilidad del principal y su esfuerzo. Por lo tanto, una remuneración que sea idéntica a la función objetivo del principal menos una parte constante, resolvería el problema de incentivos.

Esa es la idea que hay detrás de los incentivos monetarios: relacionar las retribuciones de los agentes con los resultados que se obtienen de su trabajo con el objetivo final de generar incentivos suficientes para que se esfuercen de forma eficiente.

¿Observamos este tipo de contratos en la realidad? La respuesta es que muy a menudo. Por ejemplo, las comisiones que obtienen los agentes de seguros, los bonos por beneficios que reparten algunas empresas o las opciones sobre acciones de las empresas que se reparten entre los directivos de las mismas.

5.2.2. Limitaciones de los incentivos monetarios

Si pudiéramos ofrecer al agente una remuneración que dependa del resultado de la tarea en la forma que hemos descrito, solucionaríamos el problema de incentivos. El problema es que este objetivo es a veces muy difícil de alcanzar.

En esta sección vamos a describir los tres principales problemas que nos podemos encontrar para aplicar los contratos descritos.

1. El riesgo. Las personas están generalmente dispuestas a perder algo de sus ganancias a cambio de tenerlas con seguridad. Esta característica es lo que los economistas denominan aversión al riesgo. Cuando condicionamos el salario del agente a los resultados de la tarea, estamos introduciendo riesgo en la remuneración del agente y, si queremos que el agente obtenga el mismo bienestar que el que tenía con un salario fijo, debemos pagarle más en términos esperados. Imaginemos que un agente de seguros tiene un sueldo fijo y le ofrecemos un contrato con comisiones en el que parte de su salario depende de las ventas. El agente sabe que el nivel de ventas depende de su esfuerzo y de elementos aleatorios que no puede controlar (el nivel de la demanda, la suerte, etc.). Por eso, cuando le ofrecemos un salario que depende de las ventas, él anticipa que se va a esforzar más y que, dado un nivel de esfuerzo, puede tener suerte o no. Por eso, sólo aceptará este nuevo contrato si, en términos esperados, el salario es mayor que el fijo. La diferencia debe ser lo suficientemente grande como para compensar el coste de esforzarse y el riesgo que debe asumir. Por lo tanto, en términos esperados, incentivar al agente tiene un coste: el principal debe pagar más al agente de lo que le pagaba con un salario fijo.

2. La diferente percepción de la incertidumbre. Otro problema que puede surgir es que el principal y el agente tengan percepciones diferentes sobre el componente aleatorio que afecta al resultado de la tarea. Volvamos al problema del agente de seguros. El número de seguros que vaya a vender va a depender de su esfuerzo y también de factores aleatorios como, por ejemplo, la suerte o el estado de la demanda. En este contexto, si el principal es más optimista que el agente sobre el azar puede que no lleguen a un acuerdo. El principal puede ofrecer un contrato estimando que es beneficioso para el

agente y éste, más pesimista respecto al componente aleatorio del mismo, lo puede rechazar por entender que el valor esperado de la remuneración va a ser más pequeño del que estima el principal.

3. La medición de la productividad. Por último, hemos dejado para el final el principal problema, que consiste en que muchas veces no podemos medir bien el resultado de la tarea. El número de seguros que ha vendido el agente es muy fácil de medir, pero no lo es tanto, por ejemplo, saber cuánto han aprendido los alumnos del profesor. Obviamente, si no podemos medir el resultado de la tarea no podremos condicionar el salario del agente al resultado de esa tarea. A veces podemos obtener una señal del resultado. Así, por ejemplo, no podemos medir lo que los alumnos han aprendido pero podemos pasarles una encuesta. En este caso, condicionar el salario a esta señal puede mejorar el problema de incentivos, pero también aumentará el riesgo, ya que el componente aleatorio será mayor, y por lo tanto tendremos que pagar más al agente.

Si se dan estos problemas, ¿qué podemos hacer? En general el mejor contrato que el principal puede ofrecer al agente cuando se presenta alguno de estos problemas es un contrato intermedio entre un contrato fijo y el que hemos expuesto. Si el agente es averso al riesgo, si no podemos medir directamente el resultado de la tarea, o si hay divergencia de expectativas entre el agente y el principal, el contrato óptimo es un contrato que va a depender de lo que el principal pueda observar (aunque en menor medida que en el caso anterior) y que tendrá también una parte de remuneración fija.

5.2.3. Problemas específicos del sector público

Como dijimos en la introducción, el sector público tiene problemas adicionales para introducir los incentivos monetarios y mejorar el rendimiento de los agentes. Los más importantes son:

Restricciones de la estructura salarial

El sector público no tiene completa libertad para fijar las retribuciones de los funcionarios y gestores de las empresas públicas. Por ejemplo, un gestor de una empresa pública con un salario de incentivos equivalente a una empresa privada, podría cobrar varias veces más que el presidente del Gobier-

no, y esto sería muy difícil de entender por la opinión pública. Esta limitación no sólo no permite dar incentivos suficientes a los gestores; también puede ser un problema para atraer a los mejores gestores.

Dificultades para medir el rendimiento

En el sector privado las empresas suelen actuar en situaciones de competencia y los beneficios de la empresa suelen ser una buena medida de cómo está funcionando la organización. El sector público generalmente trabaja en régimen de monopolio y, además, las tareas que realiza son más difíciles de evaluar. Pensemos, por ejemplo, en las dificultades que tiene evaluar el rendimiento de un juez o de un policía.

Multiplicidad de objetivos

Mientras el sector privado suele tener la rentabilidad de la empresa como único objetivo de la organización, el sector público persigue habitualmente una multiplicidad de objetivos, lo que de nuevo es una dificultad añadida para medir el rendimiento de los agentes. Por ejemplo, si queremos evaluar a un juez, tenemos que analizar tanto cómo imparte la justicia, como también la celeridad con que redacta las sentencias. Es obvio que, por ejemplo, incentivar a un juez por el número de casos resueltos puede afectar negativamente a la calidad de las sentencias.

Capacidad de compromiso por parte del Estado para llevar a cabo los contratos de incentivos

Un problema importante que tienen los mecanismos de incentivos en el sector público es que, desde el punto de vista político, puede no ser fácil llevarlos a cabo y, como consecuencia, puede no ser creíble que la Administración vaya a ejecutar los términos del contrato. Imaginemos que la Administración ha condicionado unas ayudas públicas a una empresa a que ésta realice una serie de reformas y obtenga unos resultados determinados. Llegado el momento, la empresa ha obtenido unos resultados peores de los previstos y de acuerdo con el contrato no debería recibir ninguna ayuda. Pero en esta situación es cuando la viabilidad de la empresa más depende de estos fondos, por lo que las presiones políticas (sindicatos, opinión pública, etc.) pueden ser más fuertes. Si la empresa cree que en este caso la Administración cedería a las presiones e, independientemente del contrato, concedería la ayuda, el contrato de incentivos pierde toda su efectividad. Por lo tanto, para que

los contratos de incentivos sean efectivos, es necesario que la Administración tenga capacidad de compromiso suficiente para ejecutarlos.

Estabilidad en el empleo y la carrera profesional

Aunque estos aspectos del problema de incentivos quedan fuera de los objetivos de este capítulo, debido a su importancia los comentaremos brevemente. En el sector público el empleo suele ser muy estable y, además, la carrera profesional está muy reglamentada porque se pretende ante todo respetar el principio de objetividad. Por el contrario, en el sector privado la necesidad de consolidarse en el puesto de trabajo y las posibilidades de promoción juegan un papel muy importante como incentivos.⁽¹⁾

5.2.4. Conclusiones y comentarios

Los incentivos monetarios son un mecanismo para conseguir que los agentes se esfuercen eficientemente en el desempeño de sus tareas. La idea es que las retribuciones de los agentes dependan de los resultados que hayan obtenido.

En la sección anterior hemos visto que el sector público puede tener más problemas que el sector privado para introducir contratos contingentes a los resultados. Sin embargo, hay dos medidas que podrían facilitar la introducción de incentivos monetarios en el sector público:

Introducir competencia entre los agentes. Cuando un solo agente realiza una tarea es más difícil medir su rendimiento que cuando varios realizan la misma tarea y podemos comparar el resultado de uno con el de los otros. Por ejemplo, si hay un solo profesor dando una asignatura, es más difícil medir su rendimiento que en el caso que haya dos profesores dando la misma asignatura, los alumnos puedan elegir profesor y sean calificados de forma conjunta. En el segundo escenario, el número de alumnos de cada profesor y el porcentaje de aprobados son dos buenas señales (además, fáciles de obtener) del rendimiento del profesor. Sin embargo, si un solo profesor diese la asignatura, o los alumnos no pudiesen elegir y los exámenes fueran corregidos independientemente por cada profesor, estas variables no serían una buena medida del rendimiento del profesor.

(1) Para una revisión más detallada de la literatura teórica sobre incentivos, ver Sappington (1991).

Introducir nuevos indicadores para medir la productividad de los agentes. El escollo fundamental a la hora de introducir incentivos en el sector público es la dificultad de medir el resultado de las tareas que llevan a cabo los agentes que trabajan en él. Como hemos dicho anteriormente, esto es debido a la falta de competencia, a la multiplicidad de objetivos, a la ausencia de precios reales y beneficios, etc. Por todo ello, en los últimos años se está haciendo un esfuerzo por introducir indicadores para medir la efectividad de los servicios públicos. Así, por ejemplo, se realizan encuestas sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos con el servicio, o se toman medidas cuantitativas como el número de aprobados, el tiempo medio de un alumno en terminar los estudios o de un proceso judicial en resolverse. Cuantos más indicadores haya, y más fiables sean, más barato y eficaz será introducir contratos que contemplen incentivos monetarios.

5.3. Contratos programa

5.3.1. Introducción

Los contratos programa entre el Estado y las empresas públicas son un buen ejemplo de cómo enfrentar un problema de incentivos para mejorar la eficiencia del sector público. Los contratos programa nacieron en Francia a finales de los años sesenta como respuesta a los problemas de gestión que presentaban las empresas públicas:

Intervenciones múltiples de la administración en la gestión de las empresas, lo que impedía asignar responsabilidades a los gestores de las mismas.

Elevados déficit presupuestarios.

Una restricción presupuestaria blanda por parte de la Administración, que conllevaba que parte de las subvenciones fueran destinadas a compensar errores de gestión.

Imposibilidad de elaborar una planificación estratégica a largo plazo, debido a la incertidumbre que se deriva de la dependencia de la Administración.

Para aliviar esta situación se elaboran contratos programa entre el Estado y las empresas públicas. Los objetivos y características de un contrato programa se pueden resumir de la siguiente forma:

Garantizar la autonomía de gestión de las empresas públicas, delimitando claramente las responsabilidades y compromisos tanto del Estado como de la empresa pública.

Hacer explícita la finalidad económica de la empresa, estableciendo las decisiones que dependían del equipo gestor de la empresa y aquellas que eran impuestas por razones de política económica y social.

Establecer un plan de actuación para la empresa, donde el equipo gestor se comprometía a alcanzar unos objetivos cuantificados relativos a producción, productividad, rentabilidad económica, etc. Ésta es la característica fundamental, ya que estos objetivos cuantificables permiten evaluar la eficacia de la gestión. El Estado, por su parte, se comprometía a seguir con una política de inversiones y/o a compensar a la empresa por la actividad realizada.

Seguir de forma continua la ejecución del contrato. Si se producían desviaciones del mismo, el equipo gestor debería explicar si éstas eran imputables o no a la mala gestión. Se podían establecer penalizaciones o bonificaciones en función de los resultados que se estaban obteniendo del seguimiento del contrato.

Resumiendo: además de permitir una planificación a medio y largo plazo, los contratos programa tienen como objetivo evaluar la gestión empresarial y, como consecuencia de ello, generar incentivos para mejorar la gestión. En definitiva, los contratos programa son contratos de incentivos, ya que se marcan unos objetivos cuantificables, y las retribuciones de la empresa, en términos de subvenciones o de aumentar/disminuir su área de negocio, dependen de la consecución o no de dichos objetivos.

Del análisis teórico que hemos realizado anteriormente, sabemos que se tienen que dar tres condiciones para que los contratos programa puedan mejorar sustancialmente la gestión de las empresas públicas:

Previamente se debe mejorar la información sobre la empresa pública y el mercado donde opera.

El elemento fundamental del problema de incentivos es la ventaja informativa con la que cuenta el equipo gestor de la empresa con respecto al Estado. Esto permite a los gestores justificar sus malos resultados con argu-

mentos que no atañen a la mala gestión. No es suficiente con que el contrato programa establezca objetivos cuantificables; se deben mejorar los sistemas de contabilidad y de información para que realmente se tenga certeza de que se han alcanzado o no dichos objetivos. En resumen, un mejor sistema de información permite cuantificar un número mayor de objetivos y mejorar el control que se puede realizar de la gestión.

Los incentivos deben estar bien orientados e inducir un mayor esfuerzo al equipo gestor.

Cuando se producen desviaciones de la planificación que los sistemas de información permiten atribuir a una mala gestión, los contratos programa deben prever las correspondientes penalizaciones. Por ejemplo, en las empresas deficitarias las subvenciones deben estar condicionadas a la consecución de objetivos. Por otra parte, se podrán modificar los términos del contrato cuando las desviaciones sean atribuibles a cambios en el entorno económico no imputables a la gestión empresarial.

El Gobierno tiene que tener capacidad de compromiso para llevar a cabo las penalizaciones o retribuciones extras que establece el contrato, en función de los resultados que se obtengan del seguimiento del mismo.

Pensemos que un sistema de incentivos debe básicamente penalizar cuando la empresa obtiene malos resultados y bonificar cuando se obtienen buenos resultados: por lo tanto, debe actuar a la inversa que un seguro. Esta política no será fácil de mantener en los malos tiempos, ya que las presiones para que la Administración no ejecute las penalizaciones pueden ser grandes cuando la empresa está en una mala situación. Por eso es muy importante que sea creíble que el Estado va a ejecutar el contrato. En caso contrario, el equipo gestor anticiparía que la Administración no lo va a penalizar en caso de mala gestión y todo el sistema de incentivos se vendría abajo.

5.3.2. La experiencia de la Administración española

En esta sección, primero apoyándonos en el trabajo de Puerto Cela (1986), vamos a hacer un repaso de la experiencia de la Administración española con respecto a los contratos programa. Después vamos a describir con

más detalle el actual contrato programa del Estado con RENFE, que es por su presupuesto el más importante que ha firmado la Administración española.

La Administración española ha utilizado intensivamente los contratos programa como una forma de reducir el déficit de las empresas públicas y de introducir planes de modernización y saneamiento en las mismas.

Fundamentalmente han sido cuatro los tipos de empresa con los que se ha establecido un contrato programa:

Empresas públicas que realizan un servicio público que, por motivos de interés general, no tienen una completa libertad de gestión (por ejemplo, tienen restricciones a la hora de fijar sus tarifas) y que, además, son deficitarias. En este grupo podemos incluir fundamentalmente las empresas ferroviarias, en concreto, el contrato programa con RENFE.

Empresas públicas y privadas que han dejado de ser rentables y que, por lo tanto, estarían abocadas a la desaparición, pero que la Administración, por motivos de carácter político o social, quiere que permanezcan abiertas y, por lo tanto, subvenciona. En este grupo podemos incluir a las empresas mineras como HUNOSA o Minas de Figaredo.

Empresas públicas transferidas a comunidades autónomas que, en el momento del traspaso, presentaban una situación económica deficitaria y en las que era necesario introducir un plan de viabilidad que comprometiese a todas las partes implicadas a garantizar una financiación y a mejorar la gestión. En este grupo estarían, por ejemplo, empresas de transporte urbano o regional como Metro de Madrid, T.I.T.S.A. (Transportes Interurbanos de Tenerife), Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña, FEVE-Valencia o empresas de servicios públicos transferidas como el Canal de Isabel II.

Empresas públicas con planes de inversión a largo plazo que dependen de aportaciones importantes del Estado. En este caso, el contrato programa sirve para garantizar que se cumplen los objetivos recogidos en el plan de inversión. El contrato firmado con las minas de Almadén es un buen ejemplo de este tipo de contrato programa.

Si excluimos a este último tipo de empresa, la conclusión que podemos obtener es que los contratos programa se han dirigido especialmente a

empresas fundamentalmente públicas y que tenían importantes problemas de explotación, con el objetivo de mejorar la gestión de las mismas, aumentar la productividad y, con ello, reducir su déficit.

Aunque no existen estudios empíricos concluyentes sobre la efectividad de los contratos programa en España, la opinión general es muy favorable. Prueba de que han sido una buena herramienta de gestión es que la Administración los ha venido utilizando cada vez de forma más intensiva. El único trabajo que hace una evaluación de contratos programa en el ámbito de la Administración española es el trabajo de Puerto Cela (1986). Este artículo presenta una valoración de los contratos programa firmados por la Administración en la mitad de los años ochenta. A pesar de que los datos no son muy actuales, creemos que son una buena evidencia de la potencia de este instrumento para mejorar la gestión de las empresas públicas.

Puerto Cela (1986) señala que, aunque los contratos programa se habían circunscrito fundamentalmente a empresas deficitarias y con el objetivo claro de reducir las subvenciones de la Administración pública a dichas empresas, los resultados fueron bastante favorables. No solamente se redujo el déficit de las empresas, sino que además la posibilidad de planificación y el compromiso de toda la organización empresarial en obtener objetivos cuantificables tuvieron un efecto muy positivo en la mejora de la gestión y en la reconversión de dichas empresas. No obstante, tenemos que subrayar que la segunda mitad de los ochenta (período de vigencia de casi todos los programas) fue una época especialmente favorable en lo que respecta a crecimiento económico.

Para ilustrar esta ganancia en eficiencia, presentamos la siguiente tabla que recoge los compromisos adquiridos en términos de productividad por parte de las empresas en los contratos programa firmados por la Administración española a mediados de los ochenta.

La segunda columna recoge los indicadores de productividad (por ejemplo, la ratio entre millones de pasajeros y plantilla es el indicador del Metro de Madrid, y la ratio entre viajeros kilómetro más toneladas kilómetro y plantilla es el indicador de RENFE). La tercera y cuarta columna recogen el valor del indicador en el año en el que se firma el contrato y en el año que concluye. La última columna recoge la ganancia en productividad que las

Tabla 5.1

COMPROMISOS DE PRODUCTIVIDAD EN CONTRATOS PROGRAMA

Empresa	Indicador de productividad	Inicio (*)	Término (*)	Variación
RENFE	Vk+Tk/Plantilla	1983/350	1986/420	20
HUNOSA	Tn/Plantilla	1983/189	1986/215	13.75
Minas de Figaredo	Tn/Plantilla	1984/160	1987/194	21.15
Minas de Almadén	Frascos/Plantilla	1984/38.6	1988/40.4	4.66
Canal de Isabel II	Abonados/Plantilla	1984/94.8	1988/97.7	3.05
Metro de Madrid	M. Pasajeros/Plantilla	1984/51.2	1988/57.2	11.71
T.I.T.S.A.	Vk/Plantilla	1985/323.9	1990/465.4	43.68
F.C. Generalitat	Vk+Tk /Plantilla	1985/328.4	1988/407.1	23.96
FEVE-Valencia	Vk/Plantilla	1985/178.5	1989/201.6	12.94

Nota: (*) Ver texto.

Fuente: Puerto Cela (1986).

empresas se comprometían a realizar al término del contrato programa. Por lo tanto, todas las empresas mejoraron sus indicadores de productividad y algunas de forma muy significativa, como por ejemplo T.I.T.S.A.

5.3.3. El contrato programa con RENFE

Para fijar ideas sobre las características de los contratos programa vamos a describir el contrato programa entre el Gobierno español con RENFE para los años 1999-2000. También vamos a referirnos frecuentemente al contrato programa anterior (1994-1998), que fue el que introdujo los cambios más importantes, ya que intentó adaptar la gestión de RENFE al nuevo marco de competencia que conllevaba la liberación del mercado ferroviario en la CEE.

Hemos de señalar que el contrato programa con RENFE fue el primero que se llevó a cabo entre la Administración española y una empresa pública (el primero data del año 1981) y que por su cuantía y el tamaño de la empresa a la que afecta, se puede considerar el más importante llevado a cabo por la Administración española.

El contrato programa para los años 1994-1998 viene marcado por la Directiva 91/440 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Esta directiva tiene el objetivo de mejorar la eficacia de las empresas ferroviarias y adaptarlas al mercado único, y se plantea para ello cuatro objetivos:

1. Garantizar la autonomía de gestión de las empresas ferroviarias.
2. Separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de los servicios de transporte.
3. Saneamiento financiero de las empresas.
4. Garantía de acceso de las empresas a las distintas redes ferroviarias.

Siguiendo estas directrices, el contrato programa (1994-1998) va a tener como principales objetivos reducir y fijar los recursos que el Estado dedica a RENFE y modernizar la gestión de la compañía con el fin de prepararla para un mercado más competitivo.

Para mejorar la gestión de la compañía era necesario delimitar claramente el marco de autonomía que tenía como empresa y, para ello, era imprescindible diferenciar entre las distintas actividades que realizaba RENFE.

Con este objetivo, el contrato programa distingue entre las distintas Unidades de Negocio (UNE) de RENFE y da a cada una un tratamiento particular, diferenciando especialmente entre aquellas susceptibles de ser subvencionadas por ser consideradas servicios públicos (gestión de infraestructuras, cercanías y regionales) y aquellas que deben estar sujetas solamente al criterio de rentabilidad (largo recorrido, AVE y transporte de mercancías).

La estrategia que sigue el contrato programa es fijar unos objetivos de explotación, unos índices de cobertura que delimitan el porcentaje de los gastos que deben cubrir los ingresos para cada actividad y comprometerse a financiar el resto. Los incentivos quedan fijados de la siguiente forma: en caso de que los objetivos del contrato se cumplan, habrá equilibrio financiero. Por el contrario, si hubiera desviaciones, RENFE tendría la obligación de reducir algunos servicios con el fin de adecuar el déficit a la cifra presupuestada. Como vemos, los incentivos en este caso están asociados a una penalización en caso de mala gestión. Si los resultados son negativos, RENFE no puede aumentar indefinidamente el déficit y la deuda, y tiene que suprimir servicios deficitarios.

El contrato programa para el período 1999-2000 sigue las mismas líneas que el contrato programa de 1994-1998, manteniendo las diferencias entre las distintas unidades de negocio y requiriendo la reducción progresiva del déficit.

El siguiente cuadro establece las transferencias que el Estado se compromete a dar a RENFE según el contrato programa 1999-2000.

Tabla 5.2

CONTRATO PROGRAMA DE RENFE (1999-2000)			
Miles de millones de pesetas	1999	2000	Total
Déficit RENFE	198,2	19,2	392,4
Comp. gastos fin deuda del Estado	32,3	32,2	64,5
Plan de recursos humanos	5	5	10
Saneamiento financiero	68,9	74,2	143,1
Total	304,4	305,6	610

La primera fila representa las transferencias orientadas a cubrir el déficit de explotación de RENFE. Como podemos ver, estas transferencias ponen de manifiesto el compromiso que se le impone a la empresa de ir reduciendo este déficit. Vemos que el contrato prevé una reducción del déficit de explotación de casi 24 millones de euros. La segunda y cuarta filas son las transferencias que tienen como objetivo ayudar a financiar y a reducir la deuda histórica de RENFE. Por último, se financian parcialmente, con 30 millones de euros anuales, los planes de la empresa destinados a mejorar la productividad por trabajador; en particular se especifica que la plantilla debe reducirse de 34.667 a 34.229 (el contrato anterior especificaba una reducción de personal de 6.485 personas). El objetivo que se persigue es un aumento de la productividad. En contraprestación a esta transferencia, RENFE se compromete a que la ratio ingresos clientes/gastos de personal aumente de 133,5 a 140,8.

Como hemos dicho anteriormente, el contrato programa diferencia entre las distintas unidades de negocio de RENFE. Más específicamente el contrato programa tiene cinco grandes apartados:

Convenio para la gestión de la infraestructura ferroviaria entre el Estado y RENFE

El contrato programa establece que la gestión de infraestructura es función del Estado (de la misma forma que lo es la gestión de las carreteras) y RENFE se limita a realizar esta actividad por cuenta del Estado. Por esta

razón, el Estado se compromete a subvencionar sus costes a cambio de que se cumplan unas condiciones de eficiencia, seguridad y calidad.

Tabla 5.3

CONTRATO PROGRAMA DE RENFE (1999-2000)		
Millones de euros	1999	2000
Aportación del Estado	723,08	723,59

En esta actividad el objetivo era garantizar que la ratio coste de la infraestructura/ingresos por tráfico se redujera del 63,1 al 60,5, sin que ello supusiera una reducción en la calidad del servicio. Además, se estableció la posibilidad de recibir ofertas de otras empresas y también la de renegociar el acuerdo si se modificase la red (competencia que depende exclusivamente del Estado). También se instó a RENFE a que comercializase su sobrecapacidad en red de fibra óptica, aprovechando la desregulación del mercado de las telecomunicaciones.

Financiación de cercanías en base a la aportación por viajero/km

El contrato programa anterior establecía que el ferrocarril era el medio idóneo de transporte de viajeros a las grandes ciudades en función de sus ventajas medioambientales, energéticas y urbanísticas. Siguiendo la misma filosofía, el contrato de 1999-2000 fijaba una subvención que tenía como objetivo equilibrar las pérdidas previstas sin incrementar substancialmente las tarifas, evitando así que descendiese el número de viajeros. Se preveía que el índice de cobertura que nos indica qué porcentaje de los gastos son cubiertos por los ingresos se mantuviese en unos valores aceptables, tal como recoge la siguiente tabla.

Tabla 5.4

PREVISIÓN DE ÍNDICES DE COBERTURA Y PÉRDIDAS DEL CONTRATO PROGRAMA DE RENFE (1999-2000). CERCANÍAS		
	1999	2000
Pérdidas (miles de euros)	183,24	192,18
Coefficiente de cobertura	58,9	58,6

Hay que tener presente la evolución favorable que ha tenido el servicio de cercanías. Valga como dato que en el anterior contrato el índice de cobertura para el año 1994 era del 46,6.

Financiación de regionales (convenios con comunidades autónomas)

Como en el caso de cercanías, se entiende que los regionales son también un servicio público y, por lo tanto, se deben subvencionar. Sin embargo, no se quiere fomentar su uso, ya que se entiende que existen medios de transporte más baratos y no existe congestión, por lo que las tarifas deben estar más cerca de los costes reales, y por tanto los índices de cobertura deben ser más altos. También se preveía que los gastos se fueran acercando a los ingresos generados y que, por lo tanto, la aportación del Estado se redujese, tal como viene recogido en la siguiente tabla.

Tabla 5.5

PREVISIÓN DE ÍNDICES DE COBERTURA Y PÉRDIDAS DEL CONTRATO PROGRAMA DE RENFE (1999-2000). REGIONALES		
	1999	2000
Pérdidas (millones de euros)	50,66	45,22
Coefficiente de cobertura	67,7	71,6

Plan de viabilidad del resto de las distintas unidades de negocio. Régimen puramente comercial (rentabilidad)

El objetivo que se marcaba el anterior contrato programa era que el resto de las actividades de la empresa (largo recorrido, AVE y transporte de mercancías) se debían autofinanciar y que, por lo tanto, debían estar sujetas a criterios empresariales de rentabilidad. El contrato programa 1999-2000 diferenciaba entre el AVE, que ya era rentable en el momento, y el resto de los servicios, que, inicialmente, se subvencionan pero están sujetos a un plan de viabilidad que implica una fuerte reducción de las pérdidas.

Los beneficios de explotación del AVE se presentan en la siguiente tabla y se espera que sigan una senda creciente.

Tabla 5.6

BENEFICIOS DEL AVE

	1999	2000
AVE beneficios (millones de euros)	20,74	26,36

Las actividades que están sujetas al plan de viabilidad son: grandes líneas, cargas, transporte combinado y mantenimiento integral de trenes. Todas ellas debían ajustarse al plan de viabilidad e ir reduciendo su déficit progresivamente, ya que el contrato programa establecía que no podían mantenerse en pérdidas en el largo plazo.

5.3.4. La experiencia internacional

En esta sección vamos a presentar los principales resultados del artículo de Shirley y Colin (1998) que es, hasta donde nosotros conocemos, el único estudio empírico sobre la eficacia de los contratos programa. Este trabajo realiza una evaluación de los contratos programa firmados entre gobiernos de países en desarrollo (India, Ghana, Corea, México, Filipinas y Senegal) y algunas empresas nacionales. Aunque el trabajo es riguroso, no podemos generalizar todos sus resultados. Por un lado, porque el buen funcionamiento de las instituciones es un elemento fundamental para la eficacia de los contratos programa y es evidente que el funcionamiento institucional es mejor en los países más desarrollados; por otro, porque el estudio aborda solamente doce contratos programa. Aunque no podamos hacer extensibles los resultados de este trabajo a otro tipo de países (como, por ejemplo, España), el trabajo identifica varios problemas prácticos que limitan la eficacia de este tipo de programas y que sí son comunes a cualquier país.

El trabajo analiza doce contratos programa entre los gobiernos de seis países en vías de desarrollo y doce empresas públicas.

El trabajo analiza con detalle estos doce contratos programa y después contrasta econométricamente si han servido o no para aumentar la productividad en las empresas implicadas. En el análisis de los contratos, se identifican los siguientes problemas:

Tabla 5.7

CONTRATOS-PROGRAMA ANALIZADOS

País	Nombre / Tipo de empresa
Ghana	Electricity Corporation of Ghana (ECG) / Eléctrica
Ghana	Ghana Water and Sewerage Corporation (GWSC) / Distribución de agua
Ghana	Ghana Post and Telecommunication / Correos y telecomunicaciones
India	National Thermal Power Corporation (NTPC) / Eléctrica
India	Oil and Natural Gas Commission (ONGC) / Petróleo y gas
Corea	Korea Electric Power Corporation (KEPCO) / Eléctrica
Corea	Korea Telecommunications Authority (KTA) / Telecomunicaciones
México	Comisión Federal de Electricidad (CNE) / Eléctrica
Filipinas	Metropolitan Water and Sewerage System (MWSS) / Distribución de agua
Filipinas	National Power Corporation (NPC) / Eléctrica
Senegal	Société Nationale d'Électricité (SENELEC) / Eléctrica
Senegal	Société Nationale des Télécommunications du Sénégal (SONATEL) / Telecomunicaciones

Fuente: Shirley y Colin (1998).

La mejora de los sistemas de contabilidad. Como dijimos al principio del capítulo, la raíz del problema de incentivos está en que el principal (el gobierno) tiene menos información que el agente (el equipo gestor de la empresa pública). Cuanto menor sea la ventaja informativa del agente sobre el principal, más fácil será generar los incentivos correctos. La consecuencia de ello es que cuando se establece un contrato programa se deberían mejorar los sistemas de contabilidad de forma que se puedan incluir un número mayor de objetivos cuantificables y, además, se pueda verificar si realmente se han alcanzado o no. Centrándonos en los contratos analizados en el trabajo, Shirley y Colin señalan que las empresas de Ghana y Senegal tenían unos sistemas de contabilidad muy deficientes y que en el resto no se observó que la introducción de los contratos programa hubiera significado una mejora de los sistemas de información.

La negociación del contrato programa. Un problema que el trabajo señala como importante es la diferencia en rango que existía entre los negociadores del Gobierno y los negociadores que representaban a las empresas públicas. Mientras los primeros eran de nivel bajo o medio, los segundos eran directivos de primer nivel. Este hecho colocaba a los negociadores gubernamentales

mentales en una posición negociadora muy débil. Además, el problema se agravó en algunos casos (Senegal, Ghana y Filipinas) porque se produjeron cambios en la autoridad reguladora. Según los autores, la consecuencia de que el gobierno tuviera una posición negociadora débil fue que los gerentes de las empresas pudieron manipular los objetivos cuantificables, asegurando que éstos fueran fáciles de alcanzar. Por ejemplo, en el contrato que firmó la empresa de telecomunicaciones de Senegal se impusieron objetivos de productividad inferiores a los que aparecían en un plan de negocios de la empresa diez años antes.

Penalizaciones e incentivos. Aunque los contratos programa establecían penalizaciones en caso de que los objetivos del programa no se alcanzaran, finalmente no tuvo lugar ningún tipo de penalización. Los motivos fueron, en primer lugar, que como los objetivos eran tan modestos, todas las empresas los cumplieron y, en segundo lugar, que debido a la naturaleza política de las designaciones dentro de las empresas públicas, las carreras profesionales de los gestores no se vieron alteradas por la gestión realizada. Además, con la excepción de Corea, ningún otro gobierno incluyó en el contrato programa algún tipo de recompensa (incentivo monetario) por alcanzar los objetivos prefijados. La conclusión global es que en los contratos programa analizados los incentivos para una mejora de la gestión eran muy débiles.

Capacidad de compromiso del gobierno. Como hemos expuesto al principio del capítulo, la eficacia de los contratos programa dependía de que fuera creíble que el Gobierno iba a llevar a cabo los compromisos acordados. En la muestra de contratos analizada hay una evidencia dispar respecto a este punto. Mientras hubo países que no fueron capaces de mantener los compromisos adquiridos en los contratos (Ghana, India, Filipinas o Senegal), México y Corea hicieron un esfuerzo en este sentido. Una forma de conseguir esta capacidad de compromiso es dejar que una tercera parte controle la ejecución del contrato. Aunque ningún país utilizó este camino, el Banco Mundial jugó de alguna forma este papel (en Ghana, México y Senegal), dado que condicionó la concesión de nuevos créditos a la ejecución de los contratos programa.

La conclusión a la que llegan los autores es que en todos los contratos analizados, con la excepción de los contratos programa de Corea, existen gra-

ves problemas (falta de una adecuada contabilidad, incentivos pobres, falta de capacidad de compromiso, etc.) que impiden que los contratos tengan un efecto positivo en mejorar la gestión de las empresas públicas. Incluso en el caso de Corea, los autores señalan que los objetivos de los contratos programa eran muy modestos, seguramente porque en la negociación que dio lugar a los mismos el poder de negociación de los gestores de las empresas era superior al de los funcionarios gubernamentales.

Por último, el artículo contrasta econométricamente la efectividad que habían tenido los contratos. Los autores recogen datos de gestión de las doce empresas analizadas en un extenso período de tiempo que cubre años en los que había un contrato programa en vigor y otros en que no, e intentan explicar las mejoras de productividad que se habían producido con la introducción de los contratos programa. Al realizar la regresión, toman en consideración otras variables que podían afectar a las mejoras de productividad, como por ejemplo la tasa de crecimiento de la economía. El resultado que obtienen es que no es significativo el efecto de los contratos programa sobre el incremento de la productividad. En otras palabras, no existe evidencia de que la introducción de los contratos programa haya tenido como consecuencia un aumento de productividad; incluso, para algunas medidas de productividad (la productividad total de todos los factores), la correlación es negativa, aunque también poco significativa.

La conclusión que se puede extraer de este trabajo es que si existen problemas contractuales relativos a la asimetría de información entre el gobierno y la empresa, a un sistema de incentivos débil o a la falta de capacidad de compromiso por parte del gobierno, es difícil que la introducción de los contratos programa sea efectiva. Aunque, como hemos dicho al principio de la sección, no podemos generalizar los resultados de este estudio, esta conclusión sí parece de carácter general. Antes de introducir un contrato programa y, en general, un contrato de incentivos, se debe controlar que no existen problemas contractuales como los mencionados en este análisis.

VI. La contratación externa como alternativa a la producción directa

6.1. Introducción

La contratación externa representa uno de los mecanismos de mercado más utilizados por el sector público, al menos para servicios complementarios o de soporte (limpieza, alimentación, seguridad, etc., en escuelas, hospitales y cualquier tipo de dependencias públicas). La contratación externa de servicios en las organizaciones públicas, o bien la producción por la propia organización (integración vertical), es el resultado de la decisión sobre si es mejor comprar o es mejor producir un determinado servicio. La contratación externa implica definir cuál es el proveedor preferido sobre la base del precio y de otros criterios. El contrato formal resultante compromete a las partes en el intercambio de servicios de una determinada calidad y cantidad a cambio de una compensación financiera. En el sector público, la contratación externa todavía continua siendo un tema con una carga política importante. Como un ejemplo de las políticas orientadas hacia el mercado, a menudo la contratación externa de servicios es observada bajo el prisma ideológico de los que abogan por la defensa a ultranza o el rechazo visceral de la privatización de la provisión de servicios públicos.

La contratación externa implica separar o desintegrar las diversas actividades que forman el proceso de producción de la empresa pública de forma que algunas pasan a realizarse por el sector privado, total o parcialmente (E. Albi *et al.*, 1997): contratación de personal y recursos materiales, produc-

tos intermedios, asistencia técnica, organización y gestión de actividades, y prestación directa de servicios al ciudadano. Las modalidades de contratación de estos servicios pueden ser muy diversas: contrato de obras, suministros y asistencia técnica, concesión, concierto, arrendamiento, sociedad mixta, franquicia, etc. Así pues, la contratación externa es una forma de separación entre comprador y proveedor que persigue mejorar la eficiencia aprovechando los efectos de la competencia entre suministradores y suplir las rigideces y la ausencia de incentivos en la gestión pública.

La primera parte de este capítulo analiza las condiciones teóricas que se deben dar para que se puedan obtener las ventajas potenciales de la contratación externa por parte del sector público, así como los efectos de este instrumento de gestión pública sobre los costes y la calidad. En la segunda parte se presentan diversos casos de estudio sobre contratación externa de servicios públicos (hospitales y servicios de recogida de basuras) con el fin de ilustrar las ventajas y los inconvenientes de la utilización de la contratación externa como instrumento de gestión pública.

6.2. La contratación externa como instrumento de gestión pública

Este instrumento puede suponer que una organización externa al sector público presta un servicio directamente al usuario (por ejemplo, servicios de atención primaria, policía, prisiones), o bien que ésta presta servicios de soporte tales como limpieza o alimentación (por ejemplo, en escuelas y hospitales). En general, se trata de decidir si un servicio es producido por un departamento de la propia organización pública o si el sector público solicita ofertas a organizaciones externas, que pueden ser tanto públicas como privadas (test de mercado).

Formas de contratación externa. En la gestión pública, la contratación externa puede adoptar diversas formas (Ovretveit, 1995):

1. Contratación abierta: cuando tanto proveedores públicos como privados en competencia pueden presentar ofertas para gestionar servicios directos o de soporte.

2. Contratación pública restringida: cuando únicamente otros proveedores públicos pueden presentar ofertas para proveer servicios de soporte.

3. Contratación interna: cuando se establece un departamento interno como centro de beneficio y se establece con él una relación de tipo contractual.

Principales ventajas e inconvenientes. En la tabla 6.1 se presenta un resumen de los principales argumentos a favor y en contra de la contratación externa de forma abierta de servicios complementarios o de soporte frente a la producción interna por el propio sector público (integración vertical). Nótese cómo ventajas e inconvenientes dependen del punto de vista que se adopte (¿para quién?).

Tabla 6.1

VANTAJAS E INCONVENIENTES DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Ventajas	Inconvenientes
Mejora de la eficiencia y reducción de costes para el sector público.	Posible reducción de salarios y peores condiciones laborales.
Mejoras de gestión que aumentan la productividad.	Reducción del poder de negociación de los sindicatos en el sector público.
Posibilidad de utilizar sistemas de pago relacionados con los resultados.	Costes de transacción derivados de la contratación (concursos, definición del producto, sistema de pago, seguimiento y evaluación).
Posibilidad de inversión sin necesidad de aumentar el gasto público.	Riesgo más elevado para el sector público que cuando hay producción propia.
Incentivos a la adopción de innovaciones.	Posible inflexibilidad cuando se trata de contratos de largo plazo.
Los gestores públicos pueden concentrarse en los servicios de atención directa al ciudadano.	Requiere capacidad profesional y sistemas de gestión de contratos.
Utilización de la experiencia y especialización del sector privado.	
Mayor sensibilidad del proveedor al usuario si la continuidad del contrato puede verse afectada.	

Fuente: Adaptación a partir de Ovretveit (1995).

6.2.1. Costes de transacción e integración vertical

Mecanismo de mercado. La contratación externa es una forma de separación entre proveedor y comprador en la que el sector público mantiene la gestión directa de algunos servicios y contrata otros servicios específicos. El llamado teorema fundamental de la privatización de Sappington y Stiglitz (1987) resulta útil para analizar las condiciones teóricas que deben cumplirse para que la contratación externa sea superior a la integración vertical. El teorema establece que el sector público, siempre que se satisfagan ciertas condiciones, puede diseñar un sistema apropiado de compra competitiva de forma que la producción pública (integración vertical) no sea superior a la producción privada (contratación externa).

Desde el punto de vista teórico, la elección de la forma más eficiente de producción (integración vertical o la contratación externa) depende del grado de cumplimiento de las condiciones que garantizan la superioridad de la producción privada frente a la pública («fallos de la privatización»). Tres tipos de problemas pueden dar como resultado el incumplimiento del teorema de la privatización. En primer lugar, los problemas para fijar el precio del servicio en el coste mínimo de producción. En segundo lugar, la magnitud de los costes de la contratación y las restricciones que limitan la flexibilidad de los contratos como instrumento de gestión. Y, en tercer lugar, las dificultades en el control del cumplimiento de los contratos.

En el modelo ideal, existen múltiples proveedores potenciales con información simétrica sobre los costes de producción. En la realidad, algunos de los problemas más comunes que pueden dar lugar a una obtención imperfecta de rentas son la competencia limitada y la información asimétrica. Cuando existen muy pocos proveedores o sólo uno, no existe garantía alguna de que el precio de la contratación no contenga una obtención de rentas por encima del coste mínimo para el proveedor. Por otra parte, si los proveedores potenciales tienen menos información que el comprador sobre la tecnología y los costes del servicio en cuestión, entonces la producción directa puede ser superior a la contratación externa.

Costes de transacción. En realidad, cualquier transacción o intercambio contractual implica unos costes que van más allá del propio precio de

la transacción. Desde este punto de vista, lo primero que debe ser considerado es el hecho de que la contratación ocasiona lo que en la teoría económica se conoce como *costes de transacción*. Éstos se pueden identificar con aquellos que corresponden a la especificación y redacción de contratos, la evaluación de ofertas, la negociación del contrato con el proveedor elegido, y el seguimiento y evaluación de los resultados del contrato. En muchos casos, la negociación de contratos puede suponer elevados costes, y además muchas contingencias no pueden ser previstas. Esta situación se produce especialmente cuando la tecnología es compleja y sujeta a cambios frecuentes, como podría ser el caso de la tecnología militar.

Las ganancias de eficiencia potenciales que se pueden atribuir a las políticas orientadas hacia el mercado pueden ser compensadas por los costes de la contratación en el caso en que éstos sean lo suficientemente importantes. Estos costes serán diferentes en cada sector económico y en cada tipo de servicio, de acuerdo con las dificultades que implique la naturaleza de los servicios y los activos necesarios para producirlos, por la incertidumbre que se produzca en la evolución futura del mercado y las políticas de compra y regulación públicas, así como por los intereses y actitudes de cada una de las partes implicadas en la relación contractual.

Comprar o producir. Así pues, la decisión de comprar o producir un determinado servicio en una organización pública es el resultado de la evaluación económica de la decisión, así como de factores institucionales y de la propia historia de la organización. La evaluación económica debería tener en cuenta al menos la respuesta a tres preguntas (Domberger y Rimmer, 1994):

¿Hay proveedores identificables que puedan proveer los servicios requeridos de forma efectiva y eficiente?

¿Es factible la competencia potencial entre los proveedores?

¿Es posible que los costes de la contratación puedan superar los ahorros potenciales?

La primera pregunta se refiere a la identificación de competidores potenciales. Para que la contratación sea factible se requiere que en el mercado

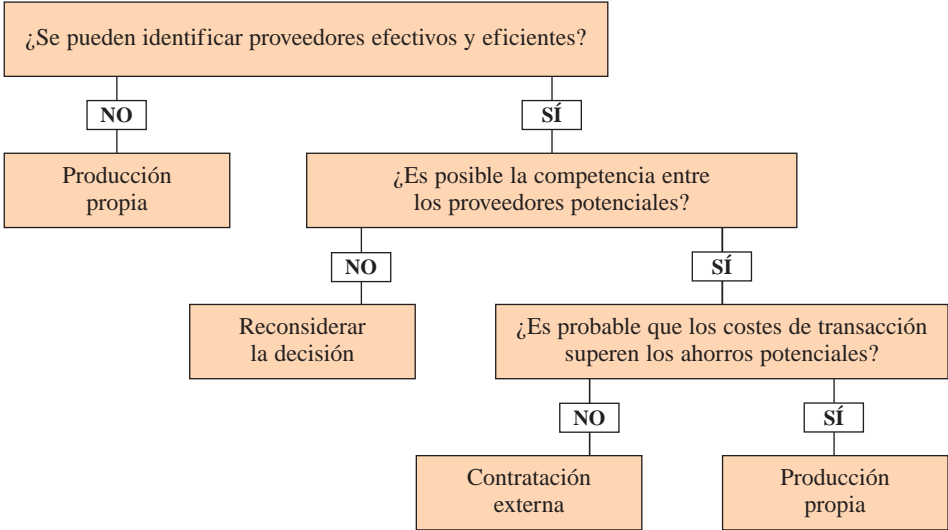
geográfico de la organización pública existan proveedores con la experiencia y habilidad imprescindibles para cumplir con las condiciones de la compra.

La segunda pregunta trata la cuestión de si es o no posible establecer competencia entre los proveedores, puesto que la contratación externa se verá dificultada cuando haya comportamientos anticompetitivos o claramente colusivos de los proveedores.

La tercera pregunta es precisamente la que manifiesta preocupación por los costes de transacción y la necesidad de tener en cuenta el coste de oportunidad de la decisión de comprar o producir sin olvidar que existen también costes asociados a la contratación. En el sector público, los costes de transacción siempre son más elevados debido a la necesidad de asegurar la transparencia y rendición de cuentas.

Gráfico 6.1

ÁRBOL DE DECISIÓN SOBRE LA DECISIÓN DE COMPRA O PRODUCCIÓN



Fuente: Adaptado de Domberger y Rimmer (1994), página 442.

Condiciones para la contratación externa. Los problemas más relevantes en las decisiones de integración vertical o de contratación externa (menor ahorro esperado de la contratación y mayores costes de transacción) en las organizaciones públicas se pueden resumir en los tres siguientes casos (Domberger y Jensen, 1997).

La primera condición para que no existan problemas importantes en la contratación es la existencia de concurrencia efectiva entre proveedores o bien que el mercado sea *contestable* (que exista una amenaza creíble para el proveedor único de que puede ser desplazado, si es el caso, por un nuevo entrante).

El segundo tipo de problemas aparece cuando la magnitud y especificidad de los equipos físicos y humanos que son necesarios para producir el servicio son muy elevados, de forma que se crea dependencia bilateral. Williamson (1983) distingue cuatro tipos diferentes de activos específicos: especificidad geográfica (cuando una vez instalados, los activos no tienen movilidad geográfica); activos físicos específicos; activos humanos específicos; y activos específicos de la transacción (la inversión no se hubiera realizado si no fuera por la transacción concreta; puede ser el caso de atender a un cliente de elevada demanda).

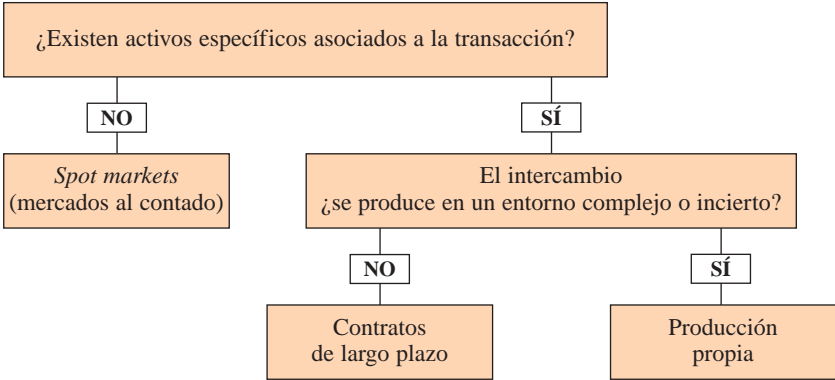
El riesgo de la inversión que debe realizar el proveedor puede ser elevado, especialmente cuando la dimensión de la inversión inicial es muy importante, cuando el período de recuperación de la inversión es largo y cuando una proporción importante de la inversión es irrecuperable (por ejemplo, inversiones muy específicas de la relación contractual). En este caso, los contratos de largo plazo pueden reducir el incentivo a la infrainversión por parte del proveedor como resultado de la falta de credibilidad del compromiso del comprador (*hold-up problem*): una vez realizada la inversión, el comprador puede actuar de forma oportunista ofreciendo precios más bajos o bien renegociando otros aspectos del contrato a su favor. En este caso, la teoría favorece los contratos de largo plazo, sin embargo, estos contratos presentan algunas desventajas en comparación con los contratos de corto plazo (menores incentivos a la eficiencia, pérdida de flexibilidad frente a los cambios, menor riesgo de ser desplazado por un competidor).

Cuando no hay activos específicos o éstos tienen escasa importancia, entonces los costes de transacción se pueden minimizar mediante la contratación externa y los contratos pueden ser incluso de muy corto plazo. Si hay presencia de activos específicos pero la relación contractual se desarrolla en un entorno de relaciones muy estables (compromiso creíble del comprador de no aprovechar el carácter de casi coste hundido que adquieren los activos específicos) y la incertidumbre sobre la tecnología y el mercado es muy pequeña, entonces el establecimiento de contratos de larga duración puede ayudar a minimizar los costes de transacción. La existencia de incertidumbre es sólo relevante si existen activos específicos.

En cambio, la integración vertical puede ser la solución minimizadora de los costes de transacción cuando hay activos específicos y el entorno es complejo e incierto (gráfico 6.2). La incertidumbre se refiere al grado en que los decisores pueden predecir de forma precisa situaciones que afectan la planificación y la adaptación de las transacciones. Ello puede incluir factores tales como la demanda del servicio, cambios en la tecnología, etc.

Gráfico 6.2

COMPRAR O PRODUCIR Y ESPECIFICIDAD DE LOS ACTIVOS



Fuente: Adaptado de Crocker y Masten (1996), página 10.

Finalmente, la tercera condición, relativa a la calidad del servicio, procede también de la observación de que muchos contratos son incompletos. En muchas situaciones, resulta imposible redactar un contrato que incorpore todas las contingencias que pueden ocurrir durante su período de vigencia, o cada dimensión o aspecto del servicio (por ejemplo, la calidad del servicio no se puede especificar en todos sus detalles). Además, cuando las características del servicio son multidimensionales y difíciles de especificar e identificar antes de su prestación, entonces algunas características relativas a la calidad no son contratables.

Si el coste se puede reducir a costa de la calidad, entonces la mejora potencial de eficiencia atribuible a la contratación externa se puede ver comprometida (*quality-shading hypothesis*). El proveedor privado puede reducir la calidad para reducir costes, ya que el contrato no prevé correctamente esta posibilidad. Cuando resulta imposible o muy difícil (costoso) controlar que el proveedor provea efectivamente el nivel de calidad adecuado según lo estipulado en el contrato, es muy posible que las reducciones de costes se realicen a costa de la calidad (pérdida de eficiencia). Escuelas, hospitales y prisiones privados son ejemplos donde surgen este tipo de críticas sobre la calidad.

6.2.2. Efectos sobre la calidad y los costes

Para analizar el impacto de la contratación externa en la gestión pública, el efecto sobre los costes de los servicios y sobre su calidad son los dos aspectos más relevantes. Una amplia revisión de la literatura empírica reciente sobre ambos aspectos se puede consultar en Domberger y Rimmer (1994), y en Domberger y Jensen (1997).

Problemas prácticos para la evaluación. La evaluación del efecto de la contratación externa sobre el coste de los servicios presenta algunas dificultades prácticas que deben ser objeto de atención antes de analizar los resultados de los estudios empíricos. Un primer problema práctico para llevar a cabo esta evaluación reside en la ausencia en muchos casos de sistemas contables adecuados en el sector público que permitan conocer con precisión tanto los costes completos de la producción propia como los costes de la contratación externa, incluyendo tanto los costes directos como los de la contratación.

Un segundo problema práctico aparece en los estudios que comparan para un mismo período de tiempo el coste de producción para las organizaciones que han elegido la contratación externa y para las que han elegido la integración vertical (estudios con datos de corte transversal). La variación en el coste puede ser debida a otros factores ajenos a la contratación externa, tales como las economías de escala o de alcance. Este tipo de estudios puede merecer más confianza cuando se basa no en la observación de costes o precios, sino en el análisis de los parámetros de una función de costes en la que se controla la influencia de otros factores sobre las diferencias en el coste.

Ahora bien, para que este tipo de estudios de corte transversal ofrezca indicaciones válidas sobre los resultados de la gestión, es necesario que las decisiones sobre comprar o producir sean exógenas. Es decir, se requiere que las decisiones no dependan de las dificultades (mayores costes) de prestación del servicio. Si la elección de contratación externa o integración vertical depende del nivel de coste, entonces las comparaciones basadas en datos de corte transversal (variable dicotómica en la función de costes) proporcionarán evaluaciones sesgadas. En un estudio sobre los costes de la recogida de residuos sólidos urbanos en 115 municipios de Suecia, Ohlsson (1998) observa como la presencia de costes más reducidos en los casos de contratación externa con empresas privadas desaparece cuando la decisión de elección entre comprar o producir depende de características de los municipios asociadas a los costes (por ejemplo, la proporción de hogares individuales).

Un tercer tipo de problema aparece en los estudios que realizan comparaciones para un mismo grupo de organizaciones públicas antes y después de adoptar la contratación externa como forma organizativa. El cambio producido en los costes se atribuye entonces al efecto de la contratación. Ahora bien, las diferencias en los costes a lo largo del tiempo son debidas tanto a la elección de forma organizativa como a muchos otros factores que no permanecen constantes. Los análisis basados en la comparación temporal de simples ratios de precios o costes pueden proporcionar una visión errónea de los efectos de la contratación externa. Únicamente estudios que utilicen modelos de regresión múltiple cuidadosamente diseñados pueden ofrecer una aproximación válida.

Un cuarto problema aplicado reside en los supuestos necesarios para que, por ejemplo, la observación de un coste más reducido en los casos de contratación externa pueda ser interpretado como una mejora de la eficiencia en la producción de ese servicio. Una reducción o minimización de costes es un indicador de mejora de la eficiencia únicamente cuando todas las características del producto o servicio permanecen constantes o no disminuyen. Si la contratación externa reduce los costes pero no existe evidencia disponible sobre, por ejemplo, algunas dimensiones relevantes de la calidad del servicio, entonces no se pueden emitir juicios sobre la eficiencia de la elección de la contratación externa como forma de provisión del servicio. En este sentido, son preferibles las evaluaciones que utilizan medidas de eficiencia para evaluar el impacto de la contratación externa (funciones del tipo frontera). El problema, sin embargo, reside en la disponibilidad de información precisa sobre las diversas dimensiones de la cantidad y calidad del servicio público, la cual resulta imprescindible para estimar índices de eficiencia.

Y, un último problema en la evaluación del impacto de las decisiones sobre comprar o producir en la gestión pública se encuentra en los efectos distributivos asociados a la decisión. Por ejemplo, la contratación externa de un servicio puede suponer incentivos efectivos a la empresa externa para reducir los costes (sin afectar la calidad) y así mejorar la eficiencia. Ahora bien, esta situación es compatible con que el coste del servicio para el sector público no disminuya o incluso que aumente. La causa de la aparente paradoja se encuentra en la necesidad de distinguir entre el coste de producción del servicio y el precio establecido en la relación contractual entre la empresa externa y el sector público. Si existe muy poca competencia efectiva, si el comprador público no es capaz de diseñar mecanismos que hagan creíble la amenaza de competencia o bien si hay captura del comprador por parte del proveedor, entonces el precio del servicio se puede establecer y mantener por encima del coste de producción. En esta situación, las rentas residuales derivadas de la mejora de eficiencia serían apropiadas (en su totalidad o en parte) por el proveedor. Nótese como precisamente un cierto grado de apropiación por el proveedor de las rentas residuales derivadas de las ganancias de eficiencia es imprescindible precisamente para garantizar los incentivos a la minimización de costes cuando las presiones de la competencia son limitadas.

Así, por ejemplo, observar que no hay diferencias de coste para el sector público cuando se comparan unidades con contratación externa y otras con integración vertical no implica necesariamente que no se han producido mejoras de eficiencia; lo que indica es que no ha habido ahorro para las finanzas públicas.

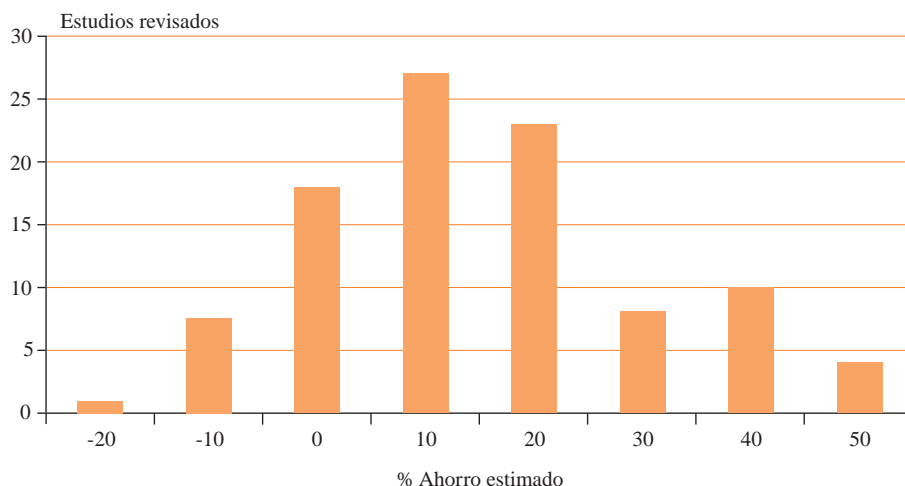
Evidencia del impacto sobre los costes. Los resultados que ofrece la revisión de los estudios empíricos sobre los cambios en los costes atribuibles a la contratación externa son, en general, optimistas. En los 22 estudios de este tipo incluidos en la revisión de Domberger y Rimmer (1994), publicados durante el período 1977-1994, se observan variaciones de costes que oscilan entre un aumento del 6% y una reducción del 68%, con una reducción media del 20% para los diversos servicios públicos analizados. El nivel de las reducciones en los costes es bastante parecido entre diferentes niveles de gobierno y entre países diferentes.

El metaanálisis disponible y más completo sobre la experiencia internacional en contratación externa de servicios públicos es el llevado a cabo por la Australian Industry Commission (citado en Domberger y Jensen, 1997). En este estudio se revisaron un total de 203 estudios internacionales relativos al efecto de la contratación sobre los costes, incluyendo tanto análisis cuantitativos como análisis cualitativos de casos. En esta revisión no se tuvo en cuenta ni la propiedad de los activos ni los problemas sobre la capacidad de medir y evaluar la calidad. Lo más destacable reside en observar que la mayoría de los estudios presentan reducciones de costes que se sitúan con mayor frecuencia en los intervalos del 10%-20% y del 20%-30% (como puede verse en el gráfico 6.3).

En uno de los estudios más frecuentemente citados para argumentar la eficiencia de la contratación externa de servicios hospitalarios, Domberger *et al.* (1987) encontraron reducciones de costes de hasta el 34% asociadas a la contratación externa obligatoria de los servicios de limpieza y cocina en el Reino Unido. Milne y McGee (1992) confirmaron estos resultados con datos posteriores también para el Reino Unido. Resultados parecidos se han documentado también para otros países. No obstante, la evidencia de esta literatura no se puede evaluar de forma simplista.

Gráfico 6.3

AHORROS ATRIBUIDOS A LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN 203 ESTUDIOS



Fuente: Domberger y Jensen, 1997.

Tres matizaciones acompañan este tipo de resultados en la literatura sobre contratación externa de servicios por parte del sector público. En primer lugar, en algunas ocasiones las reducciones de costes se pueden conseguir a costa de reducciones en las rentas de los trabajadores de las empresas contratadas (Domberger y Jensen, 1997): ¿se trata de simples transferencias de rentas o mejoras en la productividad? En segundo lugar, la reducción de costes se asocia a la contratación externa, tanto si se trata de proveedores privados como de proveedores públicos contratados. Y, en tercer lugar, si bien la literatura general sobre los efectos de la contratación externa sobre los costes es concluyente, la evidencia relativa al efecto sobre la calidad del servicio resulta menos concluyente.

Evidencia del impacto sobre la calidad. La medida de la calidad en los servicios es una actividad muy compleja, pero la ausencia de medidas fiables de calidad puede impedir valorar si las reducciones de costes atribuidas a la contratación externa representan realmente mejoras en la eficiencia. En

general, la evidencia empírica relativa a los efectos de la contratación sobre la calidad es bastante más débil que la relativa a los efectos sobre los costes. La mayoría de los estudios disponibles utilizan medidas parciales o incompletas de calidad de los servicios públicos sometidos a contratación externa.

Las comparaciones antes y después del cambio de la integración vertical por la contratación externa difícilmente pueden incluir medidas sobre calidad debido a la ausencia de medidas de calidad previas a los contratos en la mayoría de los casos. En muchos casos es precisamente la contratación la que desplaza el interés hacia la calidad del servicio y fuerza la producción de información sobre este aspecto.

Domberger y Rimmer (1994) revisan la evidencia de los efectos de la contratación externa de diversos servicios públicos sobre la calidad a partir de diez estudios internacionales publicados en el período 1977-1994. Si en el caso de los costes se observaba un elevado grado de consenso, se observa que existe mucho menos consenso sobre el impacto de la contratación en la calidad del servicio. Mientras que algunos estudios no encuentran diferencias en el nivel de calidad, para otros existe evidencia contradictoria. En algunos casos los autores encuentran importantes reducciones en el nivel de calidad, mientras que otros autores informan de mejoras en la calidad.

Domberger, Hall y Li (1995) analizan el impacto sobre la calidad en 61 contratos del servicio de limpieza. Debido a la ausencia de información sobre calidad con carácter previo a la contratación, estos autores comparan los niveles de calidad de servicios contratados sobre la base de adjudicaciones competitivas y otros contratados en el mismo período de tiempo pero sin competencia. Los resultados muestran que la competencia ha reducido los precios de los contratos entre un 35 y un 50% y que la calidad se ha mantenido o incluso ha aumentado.

El citado estudio de la Australian Industry Commission de 1996 afirma, sobre la base de la información revisada, que las mejoras de la calidad aparecen debido a la mejor especificación de los detalles del servicio, la mejora en la evaluación y control, y la capacidad de elegir entre proveedores alternativos. En otros términos, y tal como subrayan Domberger y Jensen (1997), el problema de la calidad en la contratación externa no es tanto un

fallo de la contratación como una muestra de falta de eficiencia en la gestión de los contratos que es mejorable.

6.3. Integración vertical o contratación externa. Análisis de casos

La actividad investigadora sobre el grado de integración vertical (producción dentro de la propia organización) o de contratación externa en la gestión pública y, específicamente, en el caso de los hospitales bajo financiación pública, ha centrado su atención principalmente en dar respuesta a dos tipos de cuestiones. El primer tipo de estudios es el que intenta describir el nivel de contratación externa (o de integración vertical) según el tipo de organización y el tipo de servicio, y, al mismo tiempo, explicar cuáles son las características que contribuyen a explicar las variaciones en los niveles de contratación externa. El segundo tipo de estudios tiene por objeto analizar el impacto de las políticas de contratación externa sobre los costes y la calidad de los servicios producidos (es decir, sobre la eficiencia).

En la segunda parte de este capítulo se presenta el análisis de un caso aplicado para cada uno de los dos tipos de estudios citados. El primero de ellos analiza los determinantes de las decisiones de contratación externa o integración vertical de los servicios generales o de soporte de los hospitales. El segundo de los casos presentados analiza los efectos de la contratación externa sobre la eficiencia en el caso del servicio de recogida de basuras.

6.3.1. Los servicios generales en los hospitales: ¿comprar o producir?

En uno de los estudios más frecuentemente citados para argumentar la eficiencia de la contratación externa de servicios hospitalarios, Domberger *et al.* (1987) encontraron reducciones de costes de hasta el 34% asociadas a la contratación externa obligatoria de los servicios de limpieza y cocina en el Reino Unido. Milne y McGee (1992) confirmaron estos resultados con datos posteriores también para el Reino Unido.

Shelanski y Klein (1995) presentan los resultados de una revisión de los estudios empíricos sobre los determinantes de las decisiones de comprar o producir en el sector privado (páginas 341-344), sin que identifiquen ninguna referencia relativa a servicios sanitarios. Uno de los pocos estudios empíricos sobre los costes de transacción en las decisiones de contratación externa o integración vertical de servicios en los hospitales es el de Coles y Hesterly (1998). Estos autores han analizado, para una muestra de 196 hospitales en Estados Unidos, las decisiones de contratación en seis servicios generales y siete servicios clínicos. La decisión de comprar o producir los servicios generales se modeliza en un modelo probit cuyas variables explicativas están diseñadas para reflejar diversos costes de transacción (especificidad de los activos físicos, especificidad del capital humano, incertidumbre tecnológica del servicio y economías de escala), incluyendo además algunas variables de control (propiedad, dimensión del mercado y pertenencia a una cadena o grupo de hospitales). La conclusión más relevante de este trabajo es que la contratación de los servicios generales sólo depende positivamente del número de camas (*proxy* del nivel de las deseconomías de escala) y negativamente de la necesidad de coordinación de los recursos humanos (especificidad del capital humano).

Dejando al margen estudios de casos individuales, la contratación externa en los hospitales españoles ha sido objeto de análisis en tres estudios (López Casanovas *et al.*, 1989; González *et al.*, 2000; Puig-Junoy y Pérez, 2001). López Casanovas *et al.* (1989) analizan 34 hospitales concertados de Cataluña en 1986 que contrataban externamente a la vez los servicios de limpieza, lavandería y alimentación, observando un sobrecoste para los hospitales definidos como urbanos frente a los rurales.

Por otra parte, González *et al.* (2000) han analizado la contratación externa de servicios generales en los hospitales de Andalucía, Cataluña y País Vasco en 1996. Estos autores han encontrado diferencias muy significativas en las pautas de contratación externa de servicios generales en los hospitales de las tres comunidades autónomas, siendo Cataluña la que presenta una mayor contratación externa. Utilizando un modelo econométrico de frontera estocástica de costes para medir la ineficiencia total, González *et al.* (2000) encuentran que la intensidad de la contratación externa de servicios no induce diferencias en el grado de eficiencia productiva.

El objetivo del trabajo de Puig-Junoy y Pérez (2001) consiste en presentar un análisis de las decisiones de integración o de contratación externa de algunos servicios generales y no clínicos en los hospitales públicos y privados españoles. Dos son los principales objetivos específicos del trabajo que se presenta. El primero consiste en presentar una descripción del grado de integración vertical/contratación externa según el tipo de servicio general (limpieza, lavandería, cocina y mantenimiento y seguridad) y las características del hospital (dimensión, finalidad, propiedad, forma de financiación, gestión descentralizada, etc.). El segundo objetivo específico consiste en presentar los resultados de un análisis empírico de los determinantes que influyen en la decisión de comprar o producir estos servicios en los hospitales. A continuación se presentan los principales resultados de este estudio.

El 55,7% de los 790 hospitales observados en 1993 contrata al menos uno de los servicios generales analizados. Sin embargo, únicamente el 3,2% de los hospitales contrata externamente los cuatro servicios. Desde el punto de vista global, el servicio de limpieza es el que presenta un mayor grado de contratación externa (45,1%), seguido del servicio de seguridad y mantenimiento (32,5%). En cambio, el servicio de lavandería es el que presenta un mayor grado de integración vertical (94,3%) junto con el de alimentación (80,1%).

Las principales características que presenta la contratación externa de servicios generales en los hospitales españoles son las siguientes (tabla 6.2):

1. En cuanto a la dimensión del hospital, se observa cómo en los hospitales más grandes existe una mayor tendencia a la concertación, excepto en el caso del servicio de lavandería. En el caso del servicio de limpieza, a medida que aumenta la dimensión del centro también aumenta el porcentaje de contratación externa, destacando que en más de la mitad de los hospitales mayores de 155 camas se contrata externamente el servicio de limpieza. Este aumento en el porcentaje de contratación también se observa en los servicios de alimentación y de seguridad y mantenimiento. En cambio, el servicio de lavandería presenta unos porcentajes más parecidos entre las distintas categorías, e incluso un descenso de la contratación externa en los hospitales de mayor dimensión.

2. Teniendo en cuenta la dependencia o propiedad de los hospitales, destaca la mayor propensión de los centros públicos a contratar en el exterior, sobre todo en referencia al servicio de limpieza, donde los porcentajes de concertación llegan a sobrepasar el 75% (hospitales públicos del Servicio Nacional de Salud). Cabe destacar que los hospitales privados lucrativos y los de la Cruz Roja son los que presentan porcentajes de integración vertical más elevados (menor contratación externa), principalmente en los servicios de limpieza y cocina.

Tabla 6.2

CONTRATACIÓN EXTERNA DE SERVICIOS GENERALES EN LOS HOSPITALES ESPAÑOLES (%)

Tipo de hospitales	Limpieza	Lavandería	Alimentación	Mantenimiento y seguridad	Todos los servicios	Al menos un servicio	Número de hospitales
Dimensión							
0-50 camas	17,4	3,4	10,1	12,1	0,7	30,9	149
51-99 camas	30,1	6,1	18,4	17,8	5,5	41,1	163
100-155 camas	50,0	6,3	28,1	30,0	4,4	64,4	160
156-300 camas	57,9	8,8	18,9	35,8	2,5	62,9	159
>300 camas	68,6	3,8	23,3	66,0	2,5	78,0	159
Propiedad							
Públicos							
– SNS	77,8	2,0	17,7	64,6	2,5	81,8	198
– Defensa	44,0	0,0	8,0	12,0	4,0	52,0	25
– CC.AA.	46,4	0,0	14,3	35,7	0,0	57,1	28
– Diputaciones	50,0	1,9	16,7	18,5	1,9	57,4	54
– Municipios	70,6	17,6	47,1	29,4	11,8	82,4	17
– Otros	40,0	13,3	20,0	60,0	0,0	73,3	15
Priv. no lucrativos							
– Cruz Roja							
– Iglesia	23,8	0,0	23,8	14,3	4,8	33,3	21
– Otros	46,3	10,4	40,3	31,3	4,5	62,7	67
Privados lucrativos	30,4	12,5	25,0	30,4	1,8	50,0	56
Financiación							
Privada	25,0	5,5	17,2	13,3	3,5	35,2	256
Pública ^(*)	54,7	5,8	21,2	41,8	3,0	65,5	334
Descentralización							
Centralizados	49,1	4,0	18,3	27,8	2,3	57,1	399
Descentralizados	40,9	7,4	21,5	37,3	4,1	54,2	391

Tabla 6.2. (cont.)

CONTRATACIÓN EXTERNA DE SERVICIOS GENERALES EN LOS HOSPITALES ESPAÑOLES (%)

Tipo de hospitales	Limpieza	Lavandería	Alimentación	Mantenimiento y seguridad	Todos los servicios	Al menos un servicio	Número de hospitales
Finalidad							
General	53,9	5,8	20,0	41,4	3,3	62,8	449
Larga estancia	34,7	8,7	19,3	20,7	6,0	42,7	150
Corta estancia	32,5	3,1	19,9	20,9	0,5	49,2	191
Docencia							
No docente	43,5	5,3	18,6	31,8	2,7	54,6	566
Docente	49,1	6,7	23,2	34,4	4,5	58,5	224
CC.AA.							
Andalucía	41,7	2,4	15,5	39,3	0,0	52,4	84
Aragón	63,0	3,7	25,9	25,9	0,0	70,4	27
Asturias	63,0	7,4	33,3	48,1	3,7	63,0	27
Baleares	35,0	5,0	15,0	15,0	0,0	50,0	20
Canarias	48,9	2,1	8,5	14,9	0,0	51,1	47
Cantabria	63,6	9,1	36,4	27,3	0,0	72,7	11
Castilla-La Mancha	37,0	0,0	3,7	7,4	0,0	37,0	27
Castilla y León	50,9	3,5	12,3	29,8	1,8	56,1	57
Cataluña	43,1	12,1	29,9	41,4	8,0	57,5	174
Com. Valenciana	37,5	7,1	25,0	30,4	5,4	51,8	56
Extremadura	58,8	0,0	0,0	41,2	0,0	58,8	17
Galicia	36,9	4,6	6,2	32,3	1,5	46,2	65
Madrid	51,3	5,1	23,1	37,2	5,1	64,1	78
Murcia	43,5	0,0	21,7	17,4	0,0	56,5	23
Navarra	38,5	7,7	15,4	46,2	0,0	61,5	13
País Vasco	38,2	3,6	23,6	25,5	1,8	54,5	55
La Rioja	40,0	0,0	0,0	20,0	0,0	60,0	5
Promedio	45,1	5,7	19,9	32,5	3,2	55,7	790

(*) Hospitales con un porcentaje de estancias financiadas por el sector público superior al 50%.

Fuente: Puig-Junoy y Pérez (2001).

3. La contratación externa es mayoritaria en los hospitales en los que predomina la financiación pública para la mayoría de servicios. Las diferencias más destacables se observan en los servicios de limpieza y de mantenimiento y seguridad. En los servicios de lavandería y alimentación no se

observa ninguna diferencia significativa entre ambos grupos de hospitales según la fuente de financiación.

4. En la clasificación de los centros sanitarios según a la comunidad autónoma a la que pertenece cada hospital, se observa que las Comunidades Autónomas que, en virtud de la transferencia de competencias, han asumido las funciones y servicios del INSALUD, no presentan un comportamiento muy dispar en la contratación externa de servicios respecto al resto de las comunidades autónomas, donde las funciones y servicios son prestados por el INSALUD.

5. Según la finalidad de los hospitales, destaca que aquellos clasificados como generales tienen unos porcentajes de contratación externa mayores que los centros clasificados como de corta estancia y los de larga estancia. La mayor parte de los hospitales generales contratan externamente el servicio de limpieza (53,9%) y el servicio de mantenimiento y seguridad es contratado externamente por un 41,4% de los hospitales generales, mientras que los servicios de lavandería y alimentación presentan unos porcentajes similares en las tres categorías.

6. Según el carácter docente del centro hospitalario no se observan diferencias dignas de ser mencionadas en la contratación externa de servicios no clínicos.

7. Las cifras de contratación externa en cada una de las diferentes comunidades autónomas presentan algunas diferencias notables. Resulta destacable el caso de Cataluña, donde el 8% de los hospitales contrata externamente los cuatro servicios generales analizados, frente a una cifra del 3,2% en el promedio español. En esta comunidad, la contratación externa es muy superior a la media para todos los servicios, incluido el de lavandería.

Los servicios generales son probablemente los menos específicos y complejos en la producción de servicios hospitalarios, por lo que es precisamente en estos servicios en los que la especificidad de los activos (físicos y humanos) debiera ser menor. Ahora bien, el grado de especificidad y complejidad puede variar notablemente según el tipo de servicio de que se trate (por ejemplo, entre los servicios de limpieza y de mantenimiento). Por otro lado, aunque la presencia de especificidades en los activos físicos y humanos pue-

da ser reducida, no se puede descartar que existan especificidades de tipo geográfico (por ejemplo, para minimizar costes de transporte) y otras relativas a cada contrato (inversiones específicas para esa transacción en concreto que son necesarias para atender a un cliente con un volumen de demanda elevado).

Asimismo, en el caso de los servicios generales resulta razonable suponer que los problemas de la contratación que podrían afectar la calidad son también bastante más reducidos que en la contratación de servicios específicos de tipo clínico. Así pues, la existencia de costes de transacción derivados de la especificidad de los activos y el problema de la calidad debieran ser, en principio, bastante menos importantes en las decisiones de compra o producción de servicios generales de los hospitales que en las que se refieren a servicios clínicos.

El estudio de Puig-Junoy y Pérez (2001) también analiza los determinantes de las decisiones de contratación externa o integración vertical de los hospitales basándose en dos grupos de características incluidas como variables independientes en un modelo logístico: las relativas al propio hospital (H_i) y las que provienen de su entorno (E_i). A partir de la teoría de los costes de transacción y de la revisión de la literatura se han definido las variables H_i y E_i que se emplean en la estimación de un modelo de regresión logística como potenciales determinantes de las decisiones de integración vertical. Las características del hospital (H_i) que se consideran se agrupan en las siguientes: las economías de escala, la propiedad, las fuentes de financiación, la especialización y el carácter docente.

Economías de escala. Los hospitales de elevada dimensión (número de camas) pueden conseguir más ventajas de las economías de escala en la producción de servicios generales que los hospitales pequeños. Si ello es el caso, los grandes hospitales serían capaces de conseguir costes unitarios más bajos en el caso de la integración vertical gracias a las economías de escala que en otro caso podrían obtener las empresas a las que los hospitales contratan servicios. Por otro lado, cuanto mayor sea la dimensión del hospital se puede suponer también que mayor es la probabilidad de que aparezcan algunas especificidades en los activos necesarios para la provisión del servicio (de tipo geográfico y relativas al volumen de la transacción).

Las decisiones de contratación externa pueden estar influenciadas por los incentivos a la minimización de costes de producción a los que se enfrenten las organizaciones hospitalarias. En aquellas situaciones en las que estos incentivos sean menores o muy reducidos, puede ocurrir que los hospitales concedan un peso relativo muy elevado a los costes de transacción, y pueden seguir produciendo los servicios generales con recursos propios y sujetos a una restricción presupuestaria más débil que en el caso de contratación externa (donde resulta más fácil la visualización y el control externo del coste del servicio). La presencia de incentivos reducidos a la reducción de costes se puede asociar, en el sistema hospitalario español, a características como las siguientes: el tipo de propiedad, las fuentes de financiación y el grado de concentración en el mercado.

Propiedad. El carácter público o no lucrativo de las organizaciones hospitalarias puede contribuir a que los incentivos para minimizar los costes de producción sean mucho más débiles, lo cual podría favorecer la integración vertical tradicional frente a la innovación y esfuerzo que supone la contratación externa. Las preferencias políticas por la producción propia frente a la contratación externa, o viceversa, también pueden verse reflejadas en la influencia del tipo de propiedad en la elección de la forma organizativa más eficiente.

Fuentes de financiación. La existencia de fuentes de financiación basadas en mecanismos retrospectivos que permiten la recuperación de costes puede constituir también un factor que debilite los incentivos a la minimización de costes de producción y a la contratación externa. La financiación pública en España, dirigida tanto a hospitales públicos como a hospitales privados, se asocia con un elevado grado de retrospectividad. Por otro lado, también se puede asociar el mayor grado de financiación pública a una menor incertidumbre en la demanda para los servicios del hospital (menor volatilidad del volumen de ventas), lo cual podría facilitar la contratación externa de servicios.

Especialización y docencia. Hay algunas características propias de los hospitales que también pueden influenciar de forma importante la decisión de compra o producción de los servicios generales de los hospitales. La primera es la finalidad del hospital (hospitales generales, hospitales mono-

gráficos, etc.). La segunda característica se refiere al carácter docente de la institución hospitalaria.

Las características del entorno del hospital (E_i) que se contemplan son tres: el grado de concentración del mercado, el grado de descentralización regional de la gestión y el ámbito geográfico donde se ubica el hospital.

Concentración del mercado. Los hospitales que operan en mercados más concentrados o casi monopolistas se enfrentan a menores incentivos a la minimización de los costes de producción.

Gestión descentralizada. La transferencia de los servicios sanitarios de la Seguridad Social a algunas Comunidades Autónomas a partir del año 1981 ha cambiado el modelo único de gestión centralizada por otro de gestión descentralizada territorialmente. La descentralización de la gestión en las comunidades autónomas puede haber introducido incentivos a la mejora de la gestión de los servicios sanitarios de forma que haya incentivado la contratación externa. La influencia de factores políticos también puede quedar reflejado en las decisiones de integración vertical según el grado de descentralización territorial en la gestión sanitaria.

Ámbito geográfico. La tercera característica refleja las condiciones particulares y específicas de cada comunidad autónoma en la gestión hospitalaria (incluyendo factores políticos específicos de cada comunidad), con independencia de los factores explicativos considerados en las variables precedentes.

La existencia de proveedores potenciales de servicios en el entorno geográfico del hospital constituye un factor importante en la determinación de las decisiones de contratación externa o de integración vertical. El carácter rural o urbano de la localización geográfica del hospital puede ser un factor del entorno que influya en la elección de la forma organizativa más eficiente. La presencia de un número mayor o menor de proveedores potenciales será captado en el modelo de manera indirecta a través de las variables de ámbito geográfico (regiones con un mayor o menor grado de ruralidad), de las variables de concentración del mercado (posible mayor ruralidad en los mercados más concentrados) y de la dimensión (las zonas rurales tienen hospitales pequeños).

A diferencia del estudio de Coles y Hesterly (1998), en el trabajo de Puig-Junoy y Pérez (2001) se ha considerado la influencia que tiene sobre la decisión de compra o producción la situación particular del sector hospitalario como sector productivo. Así, el carácter público o no lucrativo de muchos hospitales, el predominio de la financiación pública o la influencia política intervienen en el modelo de comportamiento de estas organizaciones. Los principales resultados obtenidos de la explotación de la información relativa a 3.160 transacciones correspondientes a 790 hospitales son los siguientes:

1. El nivel de contratación externa en los servicios de limpieza, alimentación y seguridad y mantenimiento es más elevado que en el estudio de 196 en Estados Unidos (Coles y Hesterly, 1998).

2. Un mayor grado de integración vertical se asocia a factores que dependen únicamente del servicio de lavandería y no de características del hospital o de su entorno. Una hipótesis que podría explicar la situación particular de este servicio es la existencia de inversiones específicas asociadas al volumen de la transacción.

3. El principal factor explicativo de la decisión de contratación externa de los servicios de limpieza, alimentación y mantenimiento y seguridad son las economías de escala. La probabilidad de contratación externa es más reducida en los hospitales de menos de 100 camas.

4. Los hospitales más especializados (de corta y de larga estancia), así como los hospitales lucrativos, tienen mayor propensión a la contratación externa que los hospitales generales y que los hospitales públicos, respectivamente.

5. Las variables que reflejan la influencia política presentan escasa significatividad. Destaca la mayor probabilidad de contratación externa conjuntamente para los cuatro servicios analizados en Cataluña.

6.3.2. El servicio de recogida de basuras: impacto sobre la eficiencia

La recogida de basuras es una actividad económica bastante simple que, sin embargo, presenta características de monopolio natural a causa de las economías de contigüidad: es más barato para un vehículo y equipo de recogida recoger los residuos de una misma calle que no que lo hagan distintas empresas (Stevens, 1978). Los costes del servicio pueden presentar diferencias por cuatro tipos de razones diferentes, las tres primeras justificadas y la cuarta injustificada: (a) por diferencias en las características de la zona o de la población (densidad, ruralidad, zonas comerciales o industriales, etc.); (b) por diferencias en las características del servicio (puntos de recogida, frecuencia, tipo de contenedores, etc.); (c) por diferencias en los precios de los recursos adquiridos (variaciones geográficas en los salarios); y (d) por variaciones en el nivel de eficiencia en la producción. La evaluación del efecto de la contratación externa debiera permitir observar la variación de los costes que tienen que ver con cambios en la eficiencia productiva como fuente de variaciones no justificadas en los costes.

En el caso de la recogida de residuos sólidos urbanos, la reducción de la calidad que puede ocasionar la contratación de personal poco cualificado por parte de una empresa privada es pequeña. Así, en este servicio se dan buena parte de las condiciones teóricas que indican la superioridad de la provisión privada y así se ha contrastado en algunos estudios empíricos.

Uno de los estudios clásicos sobre los efectos de la contratación externa del servicio de recogida de basuras es el análisis de un experimento natural en Connecticut realizado por Kember y Quigley (1976). En un análisis econométrico, estos autores comparan el coste por tonelada de residuos, controlando por factores tales como la densidad, la frecuencia de recogida o el lugar de recogida. Los municipios elegían entre la producción directa, la contratación externa o podían permitir que las empresas privadas compitieran en la recogida de basuras. Kember y Quigley encontraron que los costes más reducidos corresponden a la opción de contratación externa, mientras que los costes más elevados se producían con la competencia entre empresas privadas (debido a duplicaciones y precios de monopolio).

El estudio de Kember y Quigley (1976) ponía de relieve como en este servicio es posible la existencia de contratación externa con contratos de corto plazo gracias al hecho de que, por ejemplo, los camiones de recogida no se pueden considerar activos específicos, puesto que existen muchas otras empresas que también los utilizan y también podrían destinarse a otros usos. Por otra parte, el producto del servicio de recogida de basuras es fácil de verificar, por lo que existe poco espacio para los problemas de calidad o el comportamiento oportunista.

En el Reino Unido, Domberger *et al.* (1986) analizan la gestión del servicio de recogida de basuras en 403 corporaciones locales en Inglaterra y Gales en los años 1983-1984 y 1984-1985. Estos autores analizan la posible existencia de ahorros de costes asociados a la contratación externa mediante una función de costes del servicio de recogida de basuras. Las variables independientes en la función de costes son las medidas del producto (número de puntos de recogida), las características del producto (frecuencia de la recogida, método de recogida, densidad de los puntos de recogida, distancia, proporción de puntos de recogida domésticos, etc.) y el precio de los *inputs* (salarios). La función de costes incluye una variable dicotómica que indica contratación externa y otra que indica si se ha abierto un proceso competitivo de contratación y se ha elegido la producción propia.

Los resultados obtenidos por Domberger *et al.* (1986) muestran como las dos variables anteriores implican una reducción del coste de la recogida de basuras. El ahorro atribuido a la contratación externa con una empresa privada alcanza el 22% del coste del servicio y el 17% en el caso de la contratación con una empresa pública. Estas observaciones, según los autores, confirman que lo importante no es la propiedad, pública o privada, sino la introducción de competencia mediante los contratos.

En un estudio más reciente Szymanski (1996) analiza los costes del servicio de recogida de basuras de 365 corporaciones locales de Inglaterra en el período 1984-1994 con el fin de evaluar el volumen y la distribución de los ahorros de costes conseguidos por la contratación externa en condiciones competitivas. Este autor utiliza también una función de costes para deducir de ella, introduciendo las variables dicotómicas que indican la contratación

externa, los ahorros atribuidos a ésta. Los resultados indican una clara reducción de costes después de la contratación en condiciones competitivas, si bien esta reducción se reduce a lo largo del tiempo. La reducción de costes podría ser debida a mejoras de la eficiencia, reducciones en el nivel de calidad del servicio o peores condiciones laborales para los empleados. Mediante datos procedentes de una encuesta, Szymanski (1996) afirma que la reducción de costes no se consigue a costa de rebajar las especificaciones del servicio.

Los trabajos comentados, así como la mayor parte de la amplia literatura económica relativa a los efectos de la contratación externa del servicio de recogida de basuras, concentran su atención en el ahorro de costes. La única forma de evaluar correctamente el efecto de la contratación como instrumento de gestión pública es observando su impacto sobre las variaciones injustificadas de los costes entre diferentes administraciones locales, o sea, examinando la influencia de la contratación sobre la eficiencia productiva. Es decir, el problema de la mayoría de las evaluaciones citadas no es que eligen adecuadamente la variable con relación a la cual se analiza el impacto de la contratación externa (eligen el coste en lugar de la eficiencia productiva) y tampoco eligen el método más apropiado (eligen una función de costes de comportamiento medio en lugar de una función de mejor práctica).

Es evidente que la eficiencia es un concepto relativo. De hecho, el llamado análisis de frontera es básicamente una forma de llevar a cabo una comparación respecto de una referencia (*benchmark*) de la eficiencia relativa de una unidad de decisión. El análisis de frontera proporciona una medida global, determinada de forma objetiva y numérica del valor de la eficiencia que permite una ordenación de las organizaciones, y que no pueden proporcionar otros enfoques. De acuerdo con la teoría económica, los costes pueden ser superiores al nivel mínimo posible (*ineficiencia económica* o de costes) por dos causas. Farrell (1957) introdujo una medida radial de eficiencia de una unidad de toma de decisiones (UTD) que se compone de dos elementos: *eficiencia técnica (ET)*, que refleja la habilidad de una UTD de obtener el máximo nivel de producción con unos recursos dados, y *eficiencia asignativa*, que corresponde a la capacidad de una UTD de utilizar los recursos de acuerdo con las proporciones óptimas, dados sus respectivos precios. Estas dos medidas se combinan para obtener una medida de la *eficiencia económica (EE)* o de costes.

Cuando una UTD es eficiente debe operar sobre la frontera de costes o de producción. La frontera de producción representa el nivel máximo de producción que se puede obtener para cada nivel de recursos. La frontera de costes representa el coste mínimo factible para cada nivel de producción. Las UTD se encuentran sobre la frontera de producción (o de coste) cuando presentan eficiencia técnica (o eficiencia económica). O bien, se encuentran por debajo (encima) de la frontera de producción (costes) si no son eficientes. Puesto que la función de producción y la de costes no es directamente observable, el análisis de frontera utiliza la mejor práctica observada en la muestra de UTD analizadas para construir la frontera de producción o de costes.

El principal problema para medir la ineficiencia reside en separar aquello que representa comportamiento ineficiente en sentido estricto de las circunstancias aleatorias que afectan la producción o los costes por otras razones ajenas a la responsabilidad de la gestión de las organizaciones públicas. La atención debería centrarse en los enfoques de frontera para medir la eficiencia, es decir, en aquellos enfoques que evalúan cuán cerca se encuentra una organización pública de la *frontera de mejor práctica*. La medida de eficiencia de frontera se basa en las informaciones más o menos precisas sobre costes, productos y recursos para imputar un índice de eficiencia relativa en relación con la mejor práctica dentro de la muestra de organizaciones analizadas. No existe consenso en la literatura sobre cuál es el método más apropiado para construir la frontera de mejor práctica respecto de la que se calcula la eficiencia relativa. En la evaluación de la eficiencia relativa en diversos sectores económicos se han utilizado principalmente cinco métodos. Estos métodos se pueden clasificar en *fronteras paramétricas* (la *frontera estocástica*, el enfoque *distribution free*, y el enfoque *thick frontier*) y en *fronteras no paramétricas* (*análisis envolvente de datos* y *free disposal hull*).

Los métodos paramétricos y no paramétricos difieren en el tipo de medida que proporcionan, los datos que requieren y los supuestos que implican respecto de la estructura de la tecnología productiva y del comportamiento económico de las UTD. Estos métodos se diferencian principalmente en los supuestos impuestos sobre los datos en términos de (a) la forma funcional de la frontera de mejor práctica (una forma paramétrica más restrictiva *versus* una forma no paramétrica menos restrictiva), (b) si se tiene en cuen-

ta o no la existencia de un término de error aleatorio, que puede ser la causa de que en un momento puntual en el tiempo una UTD tenga una producción, recursos o costes más altos o más bajos, y (c) cuando se considera la existencia de un error aleatorio, los supuestos sobre la distribución de probabilidad de los términos de ineficiencia (por ejemplo, seminormal, normal truncada) que se emplean para separar la ineficiencia del error aleatorio.

En la tabla 6.3 se presentan las referencias de los estudios que han abordado el análisis del impacto de la contratación externa de los servicios de recogida de basuras sobre la eficiencia en la producción de estos servicios. El estudio de Cubbin *et al.* (1987) parte de los datos del trabajo de Domberger *et al.* (1986) utilizando el análisis envolvente de datos (DEA). En este trabajo los autores estiman el nivel de eficiencia técnica en la prestación del servicio mediante la definición de dos *inputs* (número de trabajadores manuales y de vehículos) y diez *outputs* (tres que relacionan el número de puntos de recogida con distintas frecuencias temporales, cinco que relacionan el número de puntos de recogida con distintos métodos de recogida, el número de toneladas de papel y el número de vehículos abandonados recogidos). Este estudio analiza el comportamiento de 403 corporaciones locales en Inglaterra y Gales en 1983-1984 y 1984-1985. Los resultados obtenidos indican una eficiencia media de 0,94 para las localidades donde la prestación del servicio es contratada a empresas externas mediante concurso (el valor máximo sería 1,00) y sólo de 0,80 para las localidades que prestan por sí mismas el servicio sin abrir concurso público para su provisión.

Tabla 6.3

ESTUDIOS SOBRE LA EFICIENCIA DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN LOS SERVICIOS DE RECOGIDA DE BASURAS

No hay diferencias significativas	La contratación externa es más eficiente
Distexhe (1993), Bélgica.	Cubbin <i>et al.</i> (1987), 317 corporaciones locales en Inglaterra y Gales, 1984-1985.
Bosch <i>et al.</i> (1998), 75 municipios de Cataluña.	Vilardell (1988), 47 municipios de Cataluña, 1981 y 1986. Burgat y Jeanrenaud (1990), 98 municipios de más de 5.000 habitantes en Suiza, 1989.

La eficiencia en el servicio de recogida de basuras ha sido analizada en nuestro país en dos estudios (Vilardell, 1988; Bosch *et al.*, 1998). Vilardell (1988) utiliza el DEA para estimar la eficiencia de 47 municipios de Cataluña en 1981 y 1986. Esta autora utiliza como variables dos *outputs* (población municipal y toneladas anuales de residuos recogidos) y dos *inputs* (coste del servicio y personal empleado). En este trabajo, aplicando el DEA a muestras diferenciadas, se encuentra un mayor nivel de eficiencia en aquellos municipios en los que se presta el servicio mediante mecanismos de gestión privada. Este resultado debe ser sometido a un severo escrutinio debido a dos limitaciones importantes. La primera es que, al ser la medida de eficiencia una puntuación relativa, la diferencia observada entre las dos muestras (producción propia o contratación externa) sólo indica mayor o menor homogeneidad dentro de cada una de ellas, pero no permite inferir cuál de los dos grupos es más eficiente. La segunda limitación, puesta de relieve por Bosch *et al.* (1998), se refiere a la selección de los *inputs* y *outputs*. La variable número de personas empleadas es redundante al incluir el coste en el modelo, y además la medida de éste a partir de datos presupuestarios permite sospechar que es poco fiable.

El trabajo de Bosch *et al.* (1998) analiza la eficiencia en la prestación del servicio de recogida de basuras de 75 municipios de Cataluña con datos obtenidos mediante encuesta a las administraciones locales. En este trabajo, los *inputs* se miden a través del número de contenedores, de vehículos y de trabajadores directos. Los *outputs* se miden únicamente a través de las toneladas de residuos de materia orgánica recogidos y no se dispone de ningún indicador de calidad. Los autores calculan y comparan los índices de eficiencia obtenidos para cada observación mediante diversos métodos paramétricos y no paramétricos. En todos los casos, estos autores no encuentran ninguna relación significativa entre la contratación externa o la integración vertical y el nivel de eficiencia. Conviene observar como esta conclusión se refiere exclusivamente a la eficiencia técnica, por lo que no puede aportar evidencia sobre la situación de la eficiencia asignativa y la eficiencia productiva total del servicio de recogida de basuras, puesto que no utiliza datos sobre los costes del servicio.

VII. Los mecanismos de licitación. Subastas y concursos

7.1. Introducción

Cuando la Administración tiene que adjudicar la construcción de una autopista se enfrenta a un problema mucho más complejo que el que afrontamos nosotros cuando compramos cualquier cosa. La diferencia no sólo radica en el gran coste que tiene la autopista (siendo éste un factor muy importante), sino que también se debe considerar que la competencia en el mercado nos garantiza que el precio no variará mucho de una tienda a otra, lo que permite no dedicar mucho tiempo al proceso de compra y no perder mucho. Sin embargo, la situación de la Administración es mucho más complicada: no existe ningún mercado previo del bien, y por lo tanto ninguna señal sobre el precio; la Administración se enfrenta a un pequeño mercado de empresas constructoras diferentes entre sí, que pueden ofrecer diversas alternativas a diferentes precios. En esta situación, la Administración deberá utilizar un mecanismo de adjudicación (una subasta o un concurso), para conseguir un buen precio y para elegir al mejor oferente.

¿Cómo llevar a cabo la adjudicación? ¿Qué mecanismo de adjudicación se debe utilizar? Hay un gran número de posibles mecanismos de adjudicación que se pueden utilizar y la elección del mecanismo va a ser determinante en el resultado final. En este capítulo estudiaremos diferentes mecanismos de adjudicación y vamos a mostrar que elegir el mecanismo de

licitación adecuado dista mucho de ser un problema fácil de resolver, y que sin embargo tiene una extraordinaria importancia económica.

La estructura de la primera parte de este capítulo es la siguiente: en primer lugar, vamos a poner algunos ejemplos de adjudicaciones públicas; en la sección segunda, describiremos el problema de la Administración, enumerando los objetivos que persigue en una adjudicación; la tercera sección describirá diversos mecanismos de subasta, mostrará cómo dan resultados diferentes, y veremos cómo según las condiciones de la adjudicación unos tipos de subasta dan mejores resultados que otros. En la cuarta sección, analizaremos los mecanismos de concurso, que son mecanismos de licitación que emplea la Administración cuando valora otras variables además del precio. Por último, en la sección quinta, analizaremos diversos problemas que se pueden presentar en las adjudicaciones públicas y presentaremos las conclusiones.

7.1.1. Ejemplos de adjudicaciones públicas

Para ilustrar la importancia de los mecanismos de licitación basta con enumerar estas cinco situaciones donde la Administración los emplea asiduamente.

Adjudicación de obras públicas. Las adjudicaciones de infraestructuras son muy importantes desde el punto de vista económico. Ha habido años en los que la Administración ha llegado a invertir un 5% del total del presupuesto en la realización de las obras públicas.

Contratación externa. Ya hemos comentado con anterioridad que la contratación externa es uno de los mecanismos de cuasi mercado que está siendo utilizado con mayor asiduidad. El éxito de la contratación externa depende en gran medida del proceso de selección de la compañía privada que va a suministrar el servicio. Muchos entes públicos seleccionan a estas empresas utilizando mecanismos de adjudicación.

Adjudicación de licencias. Los procesos de desregulación llevados a cabo en el mercado eléctrico y en el de las telecomunicaciones han implicado la introducción de competencia a través de la adjudicación de nuevas

licencias de operación en el mercado. Las últimas adjudicaciones de licencias de telefonía móvil UMTS son un buen ejemplo de este proceso.

Subastas de dinero. Los bancos centrales utilizan una subasta para fijar el tipo de interés al que se va a vender el dinero a los bancos privados. Esta práctica se utiliza por todos los bancos centrales del mundo, aunque el tipo de subasta que utilizan es diferente y, de hecho, caracterizar la subasta óptima de dinero es un interesante problema de investigación.

El precio de la electricidad se fija utilizando una especie de subasta. La agencia reguladora realiza cada día varias subastas para cubrir la demanda de electricidad. El proceso de adjudicación es básicamente el siguiente: (1) La agencia reguladora anuncia la demanda que se tiene que cubrir (la demanda de electricidad es completamente inelástica a corto plazo). (2) Las empresas presentan múltiples ofertas, donde especifican lo que piden por producir una determinada cantidad de electricidad. (3) La agencia reguladora va construyendo una curva de oferta, ordenando las ofertas de menor a mayor precio por kilowatio. (4) La agencia acepta las mejores ofertas hasta que cubre la demanda. (5) El precio por kilowatio es igual al que venía especificado en la última oferta que aceptó. Esto quiere decir que una empresa puede ofertar 100.000 Kw a 0 euros. el Kw, porque sabe que ése no va a ser el precio que va a recibir, ya que el precio lo va a fijar la última oferta que acepte la agencia.⁽¹⁾

7.1.2. Objetivos que se persiguen en una adjudicación

La Administración utiliza los mecanismos de adjudicación para resolver un problema de asignación (por ejemplo, decidir quién realiza una obra pública) y fijar un precio. Los objetivos que persigue la Administración en el proceso de licitación se pueden resumir en tres:

Capturar rentas. El primer objetivo de la Administración es conseguir un buen precio, extrayendo las máximas rentas a la empresa adjudicataria. Si se está otorgando una licencia, el objetivo será conseguir el precio más alto posible. Si lo que se pretende es adjudicar una obra pública, se busca el menor precio. Como hemos dicho antes, usualmente no existe ninguna señal

(1) Para una descripción detallada de la regulación del mercado eléctrico ver Kühn, Regibeau y Brandts (1998).

sobre el precio, y éste se va a fijar en el proceso de adjudicación. Además de elegir bien el mecanismo, para conseguir un buen precio la Administración debe vigilar que no haya colusión (que exista verdadera competencia) entre las empresas que participen en la adjudicación.

Seleccionar a la empresa más eficiente. Una de las virtudes de las subastas es que buscando el mejor precio posible, muchas veces consiguen a la vez que la empresa seleccionada sea la más eficiente. Por ejemplo, imaginemos que vamos a comprar un bien utilizando una subasta: vamos a intentar conseguir el precio más bajo posible, pero, al mismo tiempo, es previsible que la empresa que sea más eficiente (la que puede producir el bien a un menor coste) sea la que pujan un precio más bajo y, por lo tanto, sea la que consiga la adjudicación. Sin embargo a veces, por las características del proyecto, la Administración tiene que evaluar otras variables además del precio, como la probabilidad de quiebra de la empresa o la calidad con que se va a prestar el servicio. En estas situaciones, una subasta que sólo considere el precio no va a seleccionar a la mejor empresa y tendremos que diseñar mecanismos que, sin renunciar a conseguir un buen precio, nos garanticen que la empresa elegida es la más eficiente.

Garantizar la objetividad de la adjudicación. Imaginemos que un gestor tiene que comprar un ordenador. Él conoce perfectamente el mercado de ordenadores y sabe cuál es hoy por hoy la mejor oferta. En este caso no sería óptimo organizar un proceso de adjudicación formal, ya que éste tiene costes en términos de dinero y de tiempo; por ejemplo, hay que anunciarlo y nombrar una comisión que seleccione la mejor oferta. Sin embargo, muchas veces, aun sabiendo que no es óptimo, los gestores realizan una adjudicación formal. La razón es que el gestor quiere dar garantías de que se ha respetado el principio de objetividad entre los proveedores y no ha habido corrupción.

7.2. Los mecanismos de subasta

Para entender la complejidad del problema vamos a situarnos en la situación más sencilla. La Administración va a subastar un solar para construir vivienda libre, y sólo está interesada en conseguir el máximo precio posible. La primera pregunta que tenemos que hacernos es qué mecanismos

de licitación podría utilizar la Administración para adjudicar el suelo. Como la Administración sólo está interesada en conseguir un buen precio, vamos a centrarnos en mecanismos de subasta. En una subasta, las empresas presentan sus ofertas, y la Administración, en función de una regla previamente anunciada, asigna el bien (el solar) a una empresa y fija el precio que se debe pagar. Existe un número indeterminado de posibles mecanismos de subasta; por ejemplo, subastas en las que todos pagan, o subastas en las que el ganador tiene que compensar a los perdedores. Para acotar el problema, nosotros vamos a concentrarnos en cuatro mecanismos de subasta clásicos:

Subasta de primer precio. Los participantes entregan su oferta en un sobre cerrado. Gana la subasta la mayor oferta y paga el precio que viene especificado en la oferta. Ésta es la subasta que se utiliza normalmente para obras públicas.

Subasta de segundo precio. Los participantes entregan como en el caso anterior sus ofertas en un sobre cerrado. Gana la subasta la mayor oferta y paga el precio que viene especificado en la segunda mejor oferta.

Subasta inglesa. Se parte de un precio inicial y un subastador va aumentando el precio progresivamente. Los participantes se van retirando cuando el precio que fija el subastador es superior al máximo precio que ellos están dispuestos a pagar. Cuando sólo queda un participante, la subasta termina. El último participante es el ganador y el precio es aquel en el que se retiró el penúltimo participante. Esta subasta oral es la que se utiliza (con alguna variación menor) tradicionalmente para subastas de arte.

Subasta holandesa. Un subastador fija un precio y lo comienza a reducir progresivamente. El proceso termina cuando alguno de los participantes anuncia que está dispuesto a aceptar el precio. Ésta es la subasta que se utiliza tradicionalmente en las lonjas de pescado.

¿Cuál de estos mecanismos da un precio más alto a la Administración?, ¿cuál es la subasta óptima? Estas preguntas tienen una respuesta sorprendente, bajo las siguientes condiciones:

Las empresas son neutrales al riesgo. Las empresas están indiferentes entre una situación sin riesgo y una con incertidumbre, siempre que los bene-

ficios esperados que consigue con esta última sean los mismos que conseguiría en la situación sin incertidumbre.

Las empresas son homogéneas ex-ante. Antes de realizar la subasta, la Administración piensa que todas las empresas tienen la misma posibilidad de hacer una buena puja.

No existe correlación entre las distintas valoraciones del objeto que se subasta. Si supiéramos que una empresa tiene una valoración baja, esto no afectaría a la probabilidad de que otra empresa tuviese una valoración alta.

Las cuatro subastas dan el mismo resultado esperado y además todas ellas son óptimas. En esta situación, seleccionar la subasta óptima es un problema trivial. Por desgracia, estas hipótesis son muy restrictivas, y si no se cumplen, no se da la equivalencia entre los distintos mecanismos de subasta, por lo que la elección del tipo de mecanismo se convierte en importante.

Por ejemplo, si las empresas son aversas al riesgo, la subasta de primer precio y la subasta holandesa (que son estratégicamente equivalentes) dan un resultado mejor que la subasta de segundo precio y la subasta inglesa (que son estratégicamente equivalentes). Dado que son equivalentes desde el punto de vista estratégico, concentrémonos en la subasta holandesa y la subasta inglesa. En la subasta inglesa la estrategia óptima de los jugadores es muy sencilla: permanecer activamente en la subasta mientras que el precio que el subastador reclama sea menor que la valoración que tiene el jugador por lo que se subasta. Esta estrategia no depende de la actitud que tenga el jugador ante el riesgo; por lo tanto, el precio esperado será el mismo que en la situación anterior. En la subasta holandesa, cuando el subastador está bajando el precio, la estrategia de los jugadores será esperar a que el subastador alcance un determinado precio para anunciar que lo acepta. Este precio límite será inferior a la valoración que tenga sobre lo que se subasta, para obtener un beneficio. La estrategia óptima es el resultado de alcanzar un compromiso entre dos objetivos contrapuestos: rebajar el precio y reducir la probabilidad de que otro jugador se adelante y gane la subasta. Cuando los jugadores son aversos al riesgo, el riesgo de perder la subasta pesa más y hace que este precio límite suba, aumentando por tanto el precio esperado que obtiene el subastador.

Supongamos ahora que las empresas no son homogéneas. Por ejemplo, sabemos que una empresa valora mucho más el solar que las demás. En este caso, como es lógico, utilizar subastas simétricas como las descritas no es óptimo. La razón es que la empresa que valora mucho más que las demás el bien no tiene competencia real, no pujará mucho (con respecto a su valoración) y se llevará el bien. La subasta óptima tiene que dar ventajas a aquellas empresas que se espera que pujen más bajo, ya que de esta forma la empresa que tiene una mayor valoración tendrá una amenaza real y pujará más. Resumiendo, la subasta óptima dará ventajas a los que tienen menos posibilidades de obtener el bien, aumentando de este modo la competencia entre las empresas.

Por último, supongamos que existe una correlación entre las valoraciones que tienen las empresas sobre lo que se subasta. En particular, asumamos que las empresas van a construir después el mismo tipo de pisos en el solar, por lo que en realidad el valor del solar es el mismo para todas las empresas (existe una valoración común); lo que las diferencia es la estimación que tienen estas empresas sobre el valor de estos pisos. En este caso tampoco se da la equivalencia entre subastas. El problema es que va a ganar la empresa que tiene una estimación del valor más alta, pero teniendo en cuenta que la valoración real estará cerca de la media de las estimaciones, lo más probable es que el ganador de la subasta haya sido demasiado optimista y haya pagado un precio excesivo (este fenómeno se denomina, en teoría de subastas, «la maldición del ganador»). Como las empresas son racionales, reducen sus pujas para evitar este problema y, como consecuencia, la Administración puede recaudar menos dinero. Se ha demostrado que en esta situación, una subasta inglesa puede dar un mejor resultado que otros mecanismos. Esto es debido a que como se pueden observar las valoraciones de los jugadores que se van retirando de la puja, los jugadores restantes van corrigiendo sus estimaciones y el problema de la maldición del ganador es menor.

Para ilustrar lo importante que es elegir el mecanismo de subasta correcto, vamos a presentar el caso de la subasta del espectro radioeléctrico (radio, televisión y telefonía móvil) llevada a cabo en Nueva Zelanda en 1990.⁽²⁾

(2) Para una revisión más detallada del caso, consultar McMillan (1994).

En Nueva Zelanda utilizaron una subasta de segundo precio para adjudicar las licencias del espectro radioeléctrico. El resultado fue muy decepcionante; por ejemplo, en una adjudicación hubo sólo dos oferentes: el primero ofreció 7 millones de dólares neozelandeses (el valor del dólar neozelandés era aproximadamente la mitad del norteamericano), mientras que el segundo sólo ofreció 5.000 dólares neozelandeses. Por lo tanto, el precio fue 5.000 dólares neozelandeses. La estimación inicial era que se iba a conseguir unos 240 millones de dólares neozelandeses y el resultado fue de sólo 36 millones de dólares neozelandeses. El problema fue que no había competencia para todas las licencias, unas veces porque la valoración de los oferentes era muy distinta y otras porque no había suficientes oferentes. En este caso una subasta de primer precio con un precio de reserva hubiera dado un resultado mucho mejor. No obstante, aunque el uso de la subasta de segundo precio no produjo los beneficios que se esperaban, sí hizo una asignación de las licencias eficiente, en el sentido de que las licencias fueron adjudicadas a las empresas que más las valoraban.

Por lo tanto, podemos concluir que incluso en el caso más sencillo donde sólo nos interesa el precio, el problema de la elección del mecanismo óptimo de subasta no es sencillo. Existen circunstancias donde unos mecanismos dan mejores resultados que otros, y sólo podremos decidir cuál es el mecanismo adecuado para una situación específica una vez que hemos estudiado las características del bien que vamos a subastar y los potenciales participantes que vamos a tener en la subasta.⁽³⁾

7.3. Los mecanismos de concurso

En muchas situaciones la Administración tiene que valorar otras variables además del precio. Por ejemplo, cuando se adjudica una licencia de telecomunicaciones se puede tener en consideración, además del precio, cuál es el proyecto tecnológico que se presenta, los recursos financieros que existen para llevarlo a cabo y el empleo que se va a crear. Para llevar a cabo estas adjudicaciones se utiliza un mecanismo de adjudicación denominado concurso.

(3) Para una introducción a la teoría de subastas, consultar Burguet (1998).

Una característica del concurso es que normalmente deja cierta discrecionalidad en la decisión de adjudicación a la comisión que está encargada de llevarlo a cabo (mesa de contratación). Esto es debido, por un lado, a que se tienen que valorar variables difíciles de medir, como por ejemplo la capacidad tecnológica, y por otro, a que hay que valorar conjuntamente todas las variables, y habrá situaciones en las que haya ofertas mejores que otras para unas variables y peores para las otras.

Como en el caso de las subastas, existen muchos tipos de concursos distintos, que fundamentalmente se diferencian en el grado de discrecionalidad que se deja a la mesa de contratación: desde concursos donde la Administración se limita a anunciar los criterios que la mesa de contratación va a utilizar para la adjudicación, hasta concursos donde se anuncia una función de valoración de las ofertas, de tal forma que se especifica cómo se va a valorar cada variable, y una vez que se ha puntuado cada variable, se ponderan todas ellas utilizando la función de valoración previamente especificada. La oferta que alcance una mayor puntuación con esta función de valoración será la adjudicataria. En este tipo de concurso la discrecionalidad se limita a la valoración que la mesa haga de las variables intangibles, como la capacidad tecnológica. Por lo tanto, determinar la función de valoración es el paso fundamental. En el diseño de la función de valoración, las administraciones deben tener en cuenta sus propias preferencias, las características del mercado y la capacidad de las empresas de manipular sus ofertas dada la función de valoración.

El concurso-subasta es un híbrido entre el concurso y la subasta, que como veremos más adelante suele dar muy buenos resultados. Este mecanismo tiene dos etapas: en una primera fase de concurso, se selecciona a los mejores oferentes tomando en consideración características de las ofertas distintas al precio, como por ejemplo la solvencia financiera o la capacidad tecnológica, y después las empresas seleccionadas entran en una fase de subasta, donde se selecciona a la empresa que haya presentado la mejor puja.

7.4. Problemas después de la fase de adjudicación

En esta sección vamos a mencionar brevemente otros problemas añadidos que tiene la Administración en los procesos de adjudicación, más allá de la fase de licitación.

Contratos incompletos y renegociación de los contratos. Denominamos contratos incompletos a los contratos que no especifican todas las contingencias que se pueden dar y que, por lo tanto, son susceptibles de ser renegociados. Por ejemplo, cuando la Administración adjudica una obra pública es imposible incluir en el contrato que firma con la empresa adjudicataria todos los detalles de la obra y prever todas las contingencias que se pueden dar. Por ello, estos contratos se reforman y esto da lugar a los sobrecostes. Una buena política de adjudicación debe tener en consideración no sólo la fase de licitación, sino la de elaboración de los proyectos y contratos y la de renegociación de los mismos.

Posibilidad de quiebra. Un problema importante, especialmente en las adjudicaciones de obras públicas, es la posibilidad de que la empresa que ha obtenido la adjudicación quiebre. Reemplazar la empresa adjudicataria tiene muchos costes administrativos y judiciales, sobre todo en términos de tiempo. El problema es que cuando utilizamos subastas para adjudicar una obra puede aumentar la probabilidad de que la empresa adjudicataria quiebre. La razón es que una empresa que está en una situación financiera delicada, debido a su necesidad de liquidez y a la existencia de responsabilidad limitada para las sociedades anónimas ante la quiebra, puede pujar de forma más agresiva que una empresa que esté saneada. Por lo tanto, es probable que si utilizamos mecanismos de subastas sin otro requerimiento, las empresas con peor situación financiera y, por lo tanto, con mayor posibilidad de quiebra, obtengan la adjudicación. Para evitar esta situación, se pueden requerir colaterales a las empresas que se presentan a la adjudicación, realizar concursos donde además del precio se valore la solvencia de la empresa o realizar concursos-subasta que eliminen a las empresas menos solventes antes de pasar a la fase de subasta.

Repetir la adjudicación. Un aspecto importante cuando se adjudica una licencia para ofrecer un servicio o se subcontrata una actividad por un tiempo limitado, es garantizar que cuando se vuelva a adjudicar la licencia o el servicio haya competencia. Esto no es fácil por dos razones: la primera es porque la empresa que ha ganado por primera vez la provisión del servicio tiene mejor información que el resto sobre las características del mismo y sus costes; la segunda razón es que para realizar la actividad de forma eficiente a veces se tienen que realizar inversiones específicas en ella por parte de la empresa que ha ganado la adjudicación. Si realmente se garantiza la competencia y la empresa no tiene garantizada la continuidad, puede decidir invertir menos de lo que sería eficiente. En cambio, si no se garantiza esta competencia futura, normalmente el problema es que se va a resentir la calidad del servicio, que suele ser la parte más difícil de garantizar desde el punto de vista contractual.

Aunque las adjudicaciones públicas siempre han tenido una gran importancia económica, los procesos de desregulación del sector eléctrico, y especialmente de las telecomunicaciones, han puesto este tema en el centro del debate político y económico. El resultado de los procesos de adjudicación depende crucialmente del mecanismo que se utilice en la fase de licitación. Existe una multitud de posibles mecanismos que se podrían aplicar y no hay una receta única. Para definir el mecanismo de licitación óptimo en cada proceso de adjudicación, necesitamos un estudio previo del bien o la licencia a adjudicar, de los potenciales participantes y de los objetivos que persigue la Administración.

7.5. Los mecanismos de licitación. Subastas y concursos. Evidencia empírica

7.5.1. Las subastas de derechos radioeléctricos en EE.UU.

La subasta del espectro radioeléctrico es una de las mayores y más complejas subastas llevadas a cabo en EE.UU. El Gobierno de EE.UU. subastó un gran paquete de licencias para usar el espectro radioeléctrico (comunicaciones telefónicas, canales de televisión emisoras de radio, etc.).

Antes de utilizar este procedimiento, el Gobierno de EE.UU. había utilizado la asignación discrecional y las loterías para asignar las licencias. La asignación discrecional era muy lenta: las compañías tenían que solicitar la licencia y un comité decidía qué compañía era la más conveniente. El proceso era lento y se sustituyó por las loterías. Las loterías asignaban rápidamente las licencias, pero no necesariamente a la compañía que más las valoraba, y además la Administración no podía apropiarse de ningún tipo de renta. Con la subasta del espectro radioeléctrico, se pretendía conseguir tres objetivos: (a) Asignar rápidamente las licencias para desarrollar el sector de las telecomunicaciones. (b) Hacer una asignación económicamente eficiente de las licencias, es decir, adjudicar las licencias a las compañías que fueran a utilizar de forma más intensiva el espectro. Obviamente estas compañías, que tienen más perspectivas de negocio, son las que previsiblemente van a pujar más en la subasta. (c) Conseguir un precio alto por la adjudicación de las licencias. Además de estos tres objetivos, el Gobierno pretendía que una parte de las licencias se adjudicase a compañías que fueran mayoritariamente propiedad de minorías o mujeres, así como a pequeñas empresas y compañías telefónicas rurales. La subasta que se utilizó permitió alcanzar todos estos objetivos.

El problema del diseño de la subasta era complicado fundamentalmente por dos razones:

La complementariedad entre las distintas licencias. Las licencias no eran bienes independientes, ya que había muchas que por cuestiones técnicas y económicas eran complementarias entre sí. Esto quiere decir que para una empresa el valor de un paquete de licencias podía ser mayor que la suma

de la valoración de cada una por separado, puesto que se podían repartir costes fijos, evitar interferencias, realizar emisiones en cadena (con menores costes) y los consumidores podían valorar que una misma compañía les ofreciese el servicio en diferentes estados. Por lo tanto, la subasta debía ser lo suficientemente flexible como para permitir a las empresas agregar las licencias de la forma más conveniente. Por ejemplo, se puede dar el caso de que una empresa vaya a por un determinado paquete de licencias, y durante la subasta se dé cuenta de que este paquete es inalcanzable, por ejemplo porque alguna de las licencias del paquete haya sido ya adjudicada; en este caso, la subasta debería permitir a esta empresa cambiar de estrategia y buscar otro paquete de licencias alternativo. Además, se debería permitir esta agregación eficiente de las licencias bajo dos premisas: primero, que se hiciera en un tiempo no demasiado largo; segundo, que las empresas no adquiriesen poder de monopolio sobre ningún área.

La valoración común. Dejando a un lado los intereses específicos de cada compañía por determinadas agregaciones de licencias, el valor de éstas tiene un componente común importante para todas las empresas. Esto se debe a que el valor de las licencias depende de cómo va a evolucionar el mercado de las telecomunicaciones en general y, además, a que se permitía la compra-venta de licencias después de la subasta. Ya hemos mencionado que cuando el objeto que se subasta tiene fundamentalmente el mismo valor para todos los oferentes, los mecanismos de subasta no son equivalentes, y se comportan mejor aquellos que durante el proceso de adjudicación ofrecen información sobre la valoración de los otros participantes, como la subasta inglesa, en la que cuando un participante se retira nos indica que su valoración era el precio anunciado cuando se retiró.

La subasta que finalmente se utilizó se componía de tres rondas. En cada ronda las empresas pujaban por una o varias licencias, las ofertas se hacían a través de un sistema informático y los resultados de cada ronda se anunciaban a cada jugador. La subasta se terminaba cuando no había ninguna nueva puja por ninguna licencia. Como la subasta permanecía abierta hasta que no hubiera ninguna puja, una empresa podía adoptar un papel pasivo, observar el comportamiento de la subasta y decidirse a pujar en el último momento. Este comportamiento podía conllevar que la subasta se alargara

mucho. Para evitar este problema, las reglas de la subasta obligaban a las empresas a especificar el número de licencias que iban a comprar, y además obligaba a realizar pujas en cada ronda (en la primera ronda, por un tercio de las licencias que pensaban obtener; en la segunda, por dos tercios, y en la tercera, por el total de las licencias). Por último, se permitía que las empresas retirasen las pujas, pero pagando una penalización.

En el diseño de esta subasta pesaron los dos problemas antes mencionados. Se decidió que fuera una subasta abierta en la que hubiera varias rondas y los jugadores tuvieran información del comportamiento de los otros jugadores para aminorar el problema que hemos mencionado de la maldición del ganador (como en la subasta inglesa). Por otra parte, para permitir a las empresas agregar de la mejor forma posible las licencias, se decidió que todas las licencias se adjudicarían simultáneamente en el momento en el que no hubiese ninguna nueva puja por ninguna licencia, lo que significaba que mientras la subasta estaba abierta, las empresas podían pujar por cualquier licencia. Este tipo de subasta permitía que las empresas pudieran reajustar sus estrategias durante la puja, y alcanzar una asignación eficiente de los paquetes de licencias, resolviendo con ello el problema de la complementariedad que existía entre las licencias.

Dar ventaja a las pequeñas empresas o compañías en propiedad mayoritaria de minorías y mujeres no fue un problema. El Gobierno especificó qué empresas entraban dentro de esta categoría y les dio un descuento de un 40% en las pujas que realizasen. Como estas compañías son las que podían en general pujar menos, esta medida tuvo además el efecto añadido de mejorar la competencia y con ello de conseguir unos mejores precios. Por último, el Gobierno también utilizó precios de reserva. Estos precios garantizaban que las licencias no se adjudicasen por debajo de dichos precios. Los precios de reserva son muy útiles cuando no hay suficiente competencia; por ejemplo, hubieran sido de gran utilidad en las adjudicaciones del espectro radioeléctrico en Nueva Zelanda. En EE.UU., sin embargo, había suficiente competencia para casi todas las licencias, lo que hizo que los precios de reserva no jugaran un papel importante.

Parece que los resultados de esta subasta fueron altamente satisfactorios. La subasta se desarrolló sin ningún problema a pesar de su complejidad

técnica y las licencias fueron adjudicadas de forma razonable. El precio que obtuvo el Gobierno fue bastante alto. Cuando se anunció la subasta el Gobierno hizo una estimación de la recaudación de unos 10.000 millones de dólares por el conjunto del espectro. La industria de las telecomunicaciones reaccionó diciendo que esa cifra era muy optimista. Al final, debido a la complejidad del proceso, se dividió el proceso de adjudicación en cinco grandes subastas y sólo hay datos de la mitad del espectro, pero el valor de éste se cifra ya en 7.700 millones de dólares, por lo que parece que los resultados de la subasta superaron ampliamente la estimación del Gobierno. A fecha de hoy es pronto para saber si las licencias fueron asignadas eficientemente, pero hay dos señales para pensar que fue así: la primera es que pocas licencias han cambiado de mano después de la adjudicación; la segunda es que los precios de adjudicación fueron altos. Por último, se consiguió que una parte de las licencias se adjudicasen a pequeñas empresas y compañías propiedad de minorías o mujeres. Además, la forma de hacerlo (con descuentos en la puja) favoreció la competencia, ya que el precio de las licencias de ámbito regional (donde se dio esta discriminación positiva) fue comparativamente más alto que las licencias nacionales.

Por último, cabe destacar que en el diseño de esta subasta participaron activamente los académicos que habían desarrollado la teoría económica sobre subastas (J. McMillan, P. Milgrom, R. Wilson, R. Weber, etc.). Podemos sacar dos importantes conclusiones de esta subasta del espectro radioeléctrico: la primera es la utilidad de la teoría de juegos, y en particular de la literatura económica de subastas, en el diseño de mecanismos de adjudicación, y la segunda es la propia importancia de la elección del mecanismo en el resultado final de la adjudicación.⁽⁴⁾

7.5.2. Las subastas de suelo público en España

El sector de la vivienda es de suma importancia para la economía española. Se calcula que representa alrededor del 6% del Producto Interior Bruto, casi el 7% de la población ocupada, y además es muy importante para la Administración por los ingresos fiscales que genera.

(4) Para una descripción más detallada del caso, ver McAfee y McMillan (1996).

En los últimos años la principal preocupación del sector y de la sociedad española en general era el elevado precio de las viviendas. Esta tendencia inflacionista, según los constructores, estaba relacionada directamente con tres factores: primero, con un posible aumento de la demanda relacionado con el crecimiento económico español; segundo, con la bajada de los tipos de interés; por último, con el alza del precio del suelo.

Los constructores de viviendas, a través de APCE (Asociación de Promotores Constructores de España), defendían que el principal factor de encarecimiento de la vivienda era el elevado precio del suelo. La APCE aseguraba que el resto de los componentes del precio de la vivienda estaban comportándose adecuadamente, pero que el precio del suelo tenía una tendencia claramente inflacionista. Las razones que la APCE apuntaba para justificar este hecho eran las siguientes: (a) una cantidad insuficiente de suelo calificado como urbanizable, (b) lentitud en los procedimientos administrativos de recalificación de suelos, y (c) la proliferación del uso de la subasta para la venta de suelo público por parte de las comunidades autónomas y ayuntamientos. La APCE decía explícitamente que era esta última causa la que más preocupante.

En esta sección no se discutirá la importancia del precio del suelo en el precio de la vivienda, ni tampoco la conveniencia o no de recalificar más suelo a urbanizable. Nos concentraremos en analizar el efecto que podría tener sustituir el mecanismo de subasta por otro mecanismo de adjudicación.

El problema de adjudicación que se analizará es el que mencionamos al principio del capítulo. Un ayuntamiento tiene un solar urbanizable en propiedad y quiere subastarlo para que se construyan en él viviendas de precio libre.

Actualmente una gran parte de los ayuntamientos adjudica los suelos a través de una subasta de primer precio. La propuesta de la ACPE es cambiar este sistema de subasta por mecanismos que rebajen el precio del suelo. En concreto, la ACPE propone un mecanismo que denomina «operativa EPSA». Este mecanismo limita el importe máximo de adjudicación en un 10% por encima de la media de las ofertas. Sobre las ofertas presentadas se calcula la media y se adjudica a la mayor oferta económica que no supere el 10% de la citada medida.

La ACPE ofrece una muestra de cómo se han comportado las subastas de suelo en comparación con la operativa EPSA en adjudicaciones recientes de suelo público llevadas a cabo en España.

La tabla 7.1 muestra un cuadro resumen de adjudicaciones realizadas utilizando una subasta de primer precio.

Tabla 7.1

ALGUNAS ADJUDICACIONES BASADAS EN SUBASTAS DE PRIMER PRECIO			
Provincia	Precio de licitación	Precio de adjudicación	Alza
Alicante	1.027.659.325	1.440.000.000	40,12
Asturias	1.717.641.000	2.537.531.000	47,73
Cáceres	847.967.112	1.144.439.801	34,96
Córdoba	1.337.303.600	2.810.552.030	110,17
León	493.000.000	745.101.000	51,14
La Rioja	2.751.967.719	3.913.000.000	42,19
Madrid	4.530.986.083	6.351.237.181	40,17
Sevilla	6.631.944.609	9.765.464.984	47,25
Zaragoza	2.000.000.000	3.612.250.000	80,61
Total	21.338.469.448	32.319.575.996	51,46

Fuente: APCE.

El precio de licitación es una estimación del valor del suelo hecha por la Administración, y actúa como precio de reserva, ya que no se puede pujar por debajo de este precio.

La tabla 7.2 muestra un cuadro resumen de adjudicaciones realizadas utilizando la normativa EPSA.

Aunque la muestra corresponde a un montante de adjudicaciones bastante menor y solamente en Andalucía, puede dar una idea bastante clara de cómo funciona la operativa EPSA con respecto a la subasta. La principal conclusión que podemos obtener es que efectivamente el precio de adjudicación, y por lo tanto el precio del suelo, es substancialmente más alto cuando la Administración utiliza una subasta para la adjudicación.

La explicación es sencilla: supongamos que todas las empresas tienen una valoración común del solar V , basada en lo que esperan obtener por los pisos, y que la incertidumbre sobre V es muy pequeña. En este caso, si adju-

Tabla 7.2

ALGUNAS ADJUDICACIONES BASADAS EN LA EPSA

Provincia	Precio de licitación	Precio de adjudicación	Alza
Almería	271.406.717	324.718.633	19,64
Cádiz	1.145.572.877	1.224.564.048	6,90
Córdoba	330.798.440	331.260.408	0,14
Granada	560.579.630	570.725.746	1,81
Huelva	723.850.083	768.910.995	6,23
Jaén	93.120.115	93.128.672	0,01
Málaga	297.305.300	347.953.750	17,04
Sevilla	934.341.637	1.092.922.637	16,97
Total	4.356.974.799	4.754.184.889	9,12

Fuente: APCE.

dicamos el solar con una subasta, está claro que todas las empresas van a pujar V , y ése va a ser el precio de adjudicación. No es posible que hubiera un equilibrio con un precio $P < V$, dado que en ese caso una empresa que no hubiera ganado la subasta podría venir y ofrecer un poco más de P , llevarse la adjudicación y hacer beneficios dado que $P < V$. Sin embargo, si utilizamos la normativa EPSA puede que ya no sea equilibrio que todas las empresas pujen V , ya que entonces una empresa se puede desviar de ese equilibrio y pujar una cantidad muy baja, rebajando la media de tal forma que todas las demás pujas queden excluidas por ser mayores del límite del 10% por encima de la media. Por lo tanto, es posible obtener un precio de adjudicación inferior a V . Además, se puede demostrar que si el número de empresas no es suficientemente grande un mecanismo como la operativa EPSA no tiene un equilibrio claro (en estrategias puras).

¿Es entonces correcta la recomendación que hace la ACPE? Nosotros pensamos que no. El problema es que, aunque es cierto que la operativa EPSA debería reducir el precio del suelo, sin embargo no tendría por qué alterar el precio de las viviendas. La valoración del suelo por parte de las empresas viene dada por la estimación del precio que esperan obtener por las viviendas menos los costes esperados de financiación, construcción y venta. Bajo la hipótesis simplista de que esa valoración es común V y no hay incertidumbre, las empresas pujarán en la subasta V , y por lo tanto V será el precio de la adjudicación y los beneficios de las empresas serán nulos. Si la

Administración utiliza la operativa EPSA, no sabemos con seguridad cuáles serán las pujas de las empresas (no hay equilibrio en estrategias puras) y, por lo tanto, tampoco el precio de adjudicación, aunque podemos suponer que menor que V . El problema es que el precio del suelo es un coste hundido para las empresas (después de pagarlo, su comportamiento en el mercado no se va a modificar). Si antes, cuando tenían que pagar V por el precio, ponían un determinado precio a las viviendas, ahora que han pagado un precio menor que V , no hay ninguna razón económica para que rebajen el precio, que estará fijado fundamentalmente por la demanda (dado lo inelástica que es la oferta). Lo único que realmente ha cambiado es que ahora las empresas pueden hacer beneficios positivos, puesto que el mecanismo de adjudicación no disipa todas las rentas que se van a obtener después. Resumiendo, cambiar a la operativa EPSA debería tener como consecuencia un trasvase de rentas de la Administración a las empresas, sin alterar el precio final de las viviendas.

Además, si nos desviamos de la hipótesis de que la valoración es común, y asumimos que algunas empresas pueden tener una valoración mayor que las otras porque tienen mejores diseños o menores costes, la subasta garantizaría la eficiencia económica, dado que sería la empresa con mayor valoración la que obtendría la adjudicación. La aplicación de la operativa EPSA no garantizaría que la empresa adjudicataria fuera la más eficiente. Al no existir un equilibrio en estrategias puras, existe un componente aleatorio que puede permitir que empresas poco eficientes obtengan la adjudicación.

7.5.3. Las subastas de obras públicas en España

En esta sección vamos a estudiar las adjudicaciones de obras públicas en España. Desde el punto de vista económico, ésta es una de las aplicaciones más importantes que se hace de los mecanismos de licitación. Por ejemplo, el año 2000 el Ministerio de Fomento presentó un plan de infraestructuras que planeaba invertir 54.000 millones de euros entre 2000 y 2007, lo que implica de media adjudicar obras por más de 6.000 millones de euros anuales.

La adjudicación de obras públicas está regulada por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP). El mecanismo habitual de adjudicación de una obra pública es el siguiente. Primero, la Administración

elabora un proyecto sobre las características que la obra debe tener y, sobre la base de este proyecto, se decide un diseño para la obra y se hace una estimación de los costes de la misma. En una segunda fase, se convoca un concurso (o una subasta) para adjudicar la obra. En el concurso se adjudica la realización de la obra que se ha especificado en el proyecto a un precio fijo, que sólo podrá ser modificado por circunstancias excepcionales. En el concurso se especifica además un precio de licitación, que es la estimación que hace la Administración sobre los costes y que actúa como un precio máximo en la adjudicación. Esto quiere decir que la licitación nunca se puede resolver con un precio de adjudicación superior al precio de licitación. Una vez que se ha adjudicado la obra a un precio fijo, comienza la realización de la misma. Durante el proceso de la construcción de la obra pueden surgir circunstancias imprevistas, se puede acordar modificar el contrato inicial para cambiar el diseño de la obra y con ello el precio de adjudicación.

Llamaremos sobrecoste a la diferencia entre el precio final (después de modificar el proyecto) y el precio de adjudicación. Aunque la LACP establece que la existencia de los sobrecostes debe ser excepcional, Ganuza (1998) muestra que en las grandes obras públicas los sobrecostes son un fenómeno habitual. El artículo analiza las adjudicaciones de las obras de más de 500 millones realizadas en el año 1993 y encuentra que el 80% de las obras presentan sobrecostes, y que el sobrecoste medio es del 20%.

De aquí en adelante vamos a utilizar el artículo de Ganuza (1998) para ilustrar con datos reales las reflexiones que haremos a continuación. La primera cuestión que debemos analizar es sobre el tipo de mecanismo de licitación que se puede utilizar para la adjudicación de la obra pública. Existen básicamente seis mecanismos de licitación que se pueden utilizar para adjudicar una obra pública:

Subasta (S): Se adjudica el proyecto a la oferta de precio más bajo, siempre que esta oferta no sobrepase el presupuesto anunciado.

Subasta con admisión previa (SAP): Idéntica a la subasta, pero las empresas que participan deben cumplir una serie de requisitos.

Procedimiento negociado (PN) (en la anterior ley, contratación directa): La Administración elige libremente al contratista. Su ámbito de aplica-

ción está limitado a proyectos en los que no hay concurrencia, son urgentes, secretos, comprometen la seguridad nacional o fueron anteriormente adjudicados y resueltos sin finalizar.

Concurso (C): La empresa adjudicataria es la que presenta la oferta más ventajosa, que no necesariamente es la de menor precio.

Concurso con admisión previa (CAP): Idéntico al concurso, pero las empresas que participan deben cumplir una serie de requisitos.

Concurso subasta (CS): La adjudicación se realiza en dos fases. En la primera, se elimina a las empresas que no reúnen las condiciones anunciadas previamente. En la segunda etapa, se produce una subasta entre las empresas que han superado la primera selección. Esta forma de adjudicación está considerada por la ley como el sistema general de adjudicación, pero, como veremos después, está lejos de ser el procedimiento más utilizado.

La ventaja de los mecanismos de subasta es que producen una mayor competencia que los de concurso. Por otro lado, los mecanismos de concurso permiten valorar otros aspectos en la oferta además del precio, y esto puede ser importante cuando la Administración está preocupada por la solvencia financiera de la empresa o por su capacidad tecnológica. Por último, el procedimiento negociado es el más rápido y más barato, pero es muy discrecional, por lo que la ley limita su uso.

La tabla 7.3 recoge la frecuencia con que la Administración utiliza cada uno de los mecanismos según Ganuza (1998).

Tabla 7.3

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS SEGÚN MECANISMOS DE ADJUDICACIÓN

Mecanismo de adjudicación	Porcentaje sobre el número de proyectos	Porcentaje sobre el presupuesto adjudicado
Subasta	4	2
Subasta con admisión previa	18	7
Procedimiento negociado	9	3
Concurso	29	49
Concurso con admisión previa	33	33
Concurso subasta	7	6

Fuente: Elaboración propia.

Como vemos, los procedimientos de concurso son los más utilizados. Como la base de datos se refiere a grandes obras, es normal que además del precio se consideren otros factores. No obstante, se podían haber utilizado procedimientos mixtos como el concurso subasta o la subasta con admisión previa. El problema de los procedimientos de concurso es que, en general, la competencia en precios es menor que con los mecanismos de subasta.

En la tabla 7.4 vamos a analizar cómo influye el mecanismo de adjudicación sobre el precio de adjudicación. Para analizar el precio de adjudicación vamos a utilizar el coeficiente de adjudicación medio, que es el cociente entre el precio de adjudicación y el precio de licitación. Cuanto más bajo sea este coeficiente, más bajo es el precio de adjudicación. En la segunda tabla vamos a volver a calcular el coeficiente de adjudicación, pero ahora utilizando el cociente entre el precio final y el de licitación. Hay que recordar que el precio final es el precio de adjudicación más los sobrecostes de la obra.

La tabla 7.4 muestra que, efectivamente, los mecanismos de subasta generan una mayor competencia en precio que los procedimientos de concurso. Este resultado se mantiene incluso cuando incluimos los sobrecostes a la hora de contabilizar el precio. Las razones son claras. En los procedimientos de concurso el precio es una variable más a valorar dentro de un conjunto, y además las empresas que tienen una mayor ventaja en las otras variables que se consideran tendrán una presión competitiva menor. El mecanismo que tiene un mejor comportamiento es el concurso subasta, que es precisamente el que se recomienda utilizar por defecto, ya que permite seleccionar a las mejores empresas y utilizar la presión competitiva que genera la subasta.

Tabla 7.4

MECANISMO DE SUBASTA «VERSUS» MECANISMOS DE CONCURSO		
Mecanismo de adjudicación	Coeficiente adjudicación medio	Coeficiente adjudicación (precio final) medio
Subasta	0,78	0,90
Subasta con admisión previa	0,75	0,88
Procedimiento negociado	0,90	0,93
Concurso	0,92	1,01
Concurso con admisión previa	0,89	1,05
Concurso subasta	0,72	0,83

Fuente: Elaboración propia.

Por último debemos comentar brevemente el problema de los sobrecostos, ya que son un componente importante del precio final de las obras. Lo primero que debemos decir es que el mecanismo de licitación no debe tener ninguna influencia sobre el nivel de sobrecostos, dado que éstos van a depender de la calidad del proyecto que se haya realizado y de nuevas circunstancias imprevistas que surjan durante la realización de la obra. En el trabajo de Ganuza (1998) se analizan las causas de los sobrecostos y los resultados se resumen en la tabla 7.5.

La conclusión que podemos obtener de esta tabla es que el 62,68% de los sobrecostos está relacionado con deficiencias en el proyecto inicial de la obra. La forma más directa de reducir los sobrecostos parece consistir en mejorar los proyectos iniciales de las obras. Además, Ganuza (1998) señala que los mecanismos de inspección que la Administración utiliza para conceder o no un sobrecoste tienen mucha influencia sobre los mismos. Los mecanismos de inspección son relativamente débiles para sobrecostos inferiores al 20% y muy exigentes y costosos para sobrecostos superiores. Parece que esta política de inspección tiene mucha influencia en el hecho de que el sobrecoste medio esté en torno al 20% y que, además, el 45% de los proyectos que presentan sobrecostos tiene un sobrecoste entre el 19% y el 20%.⁽⁵⁾

Tabla 7.5

CAUSAS DE LOS SOBRECOSTES

	Porcentaje
Mejoras del proyecto original	19,67
Corrección de defectos del proyecto	43,01
Cambios debidos al organismo contratante	10,18
Cambios debidos a solicitudes externas	12,21
Cambios debidos a otros organismos	0,68
Cambios de normativa	5,16
Regularización de urgencia y accidentes	5,97
Otras causas indeterminadas	3,12

Fuente: Elaboración propia.

(5) Recientemente se ha presentado un proyecto de ley para modificar la ley de contratos. Entre los puntos que se quieren modificar del anterior texto legislativo está el de los sobrecostos. El nuevo proyecto de ley planea modificar el sistema de inspección y control de los sobrecostos, rebajando del 20% al 10% el límite máximo que puede tener un sobrecoste para poder ser admitido sin requerir informes externos al inspector de obra.

Lo único que podemos decir con respecto a los mecanismos de licitación y los sobrecostes es que cuanta más competencia promuevan los primeros, menos perjudiciales serán los segundos. Si el mecanismo promueve mucha competencia entre las empresas, las rentas que obtienen éstas a través de los sobrecostes tenderán a reducir el precio de adjudicación. En concreto, hay que analizar la correlación que existe entre el sobrecoste y la baja. La baja se define como el cociente entre la diferencia del precio de licitación y el precio de adjudicación, y el precio de licitación. En concreto, es de esperar que los mecanismos que generan más competencia deben generar una mayor correlación. La razón es que la empresa que construye la obra obtiene beneficios a través de los sobrecostes, ya que durante la construcción de la obra esta empresa tiene más información sobre los costes y el diseño óptimo que la Administración y además se encuentra en una situación de monopolio bilateral. Por lo tanto, si las empresas ven que la obra es compleja o que el proyecto es malo, anticipan grandes beneficios por sobrecostes, y entonces pujan más agresivamente que cuando no anticipan dichos sobrecostes.

Tabla 7.6

RELACIÓN ENTRE SOBRECOSTE Y BAJA PRODUCIDA

Mecanismo de adjudicación	Baja media	Sobrecoste medio	Correlación entre baja y sobrecoste
Subasta	0,30	0,15	0,19
Subasta con admisión previa	0,34	0,18	0,19
Procedimiento negociado	0,09	0,01	0,13
Concurso	0,09	0,11	-0,04
Concurso con admisión previa	0,13	0,18	-0,10
Concurso subasta	0,45	0,16	0,35

Fuente: Elaboración propia.

De nuevo los mecanismos de subasta presentan un mejor comportamiento que los mecanismos de concurso, y el concurso subasta es el mecanismo que parece funcionar mejor.

Como conclusión final, debemos señalar la influencia que de nuevo tiene la elección del mecanismo de licitación sobre el resultado final. Este análisis parece mostrarnos lo potentes que son los mecanismos de subasta para conseguir una fuerte competencia en precios de las empresas.

7.5.4. Las subastas de licencias de telefonía móvil de tercera generación UMTS

Tal vez el debate más importante con respecto a los mecanismos de adjudicación se ha producido con motivo de la adjudicación de las licencias de telefonía móvil de tercera generación UMTS en distintos países de la UE. El punto que centraba el debate era el tipo de mecanismo de adjudicación a utilizar, una subasta (método elegido por Alemania, Reino Unido y Holanda), una subasta con precalificación inicial (método elegido por Italia y Austria) o un concurso (método elegido por España, Francia, Portugal y Finlandia). Los resultados obtenidos por los diferentes estados europeos han sido muy distintos, especialmente en lo referente a la recaudación: mientras España ha obtenido solamente 516 millones de euros, países que han utilizado la subasta como Alemania o el Reino Unido han obtenido 51.000 millones de euros y 39.000 millones de euros, respectivamente. Pero incluso dentro de los países que han utilizado la subasta hay decepciones: por ejemplo Holanda sólo ha conseguido la mitad de lo que había previsto, unos 2.640 millones de euros. Vamos a explicar los distintos sistemas que se utilizaron y después analizaremos si era más conveniente utilizar un método u otro.

La adjudicación en España. La adjudicación se llevó a cabo utilizando un tipo de concurso denominado concurso de belleza. En este tipo de mecanismo de licitación, se fija el precio por anticipado, y los países compiten en proyectos de desarrollo de negocio, donde se valora la capacidad técnica y financiera, los planes de inversiones, las políticas de precios, la creación de empleo, etc. La adjudicación la obtienen las empresas que según estos criterios (cuantificados en una función de evaluación) presentan unos mayores beneficios para la sociedad. Con este sistema se subastaron cuatro licencias, y obtuvieron las licencias las tres operadoras que en la actualidad estaban operando el sistema GSM (Amena, Telefónica y Airtel) además del consorcio Xfera. Esta adjudicación está siendo polémica por la pobre recaudación que obtuvo. El problema fue que se llevó a cabo antes que las subastas alemana e inglesa. En un principio se pensó que el precio era incluso exageradamente alto, y que la CEE podría intervenir porque podría suponer un freno a la competencia en el mercado. Pero cuando alemanes e ingleses obtuvieron recauda-

ciones cerca de cien veces mayores quedó claro que el precio fijado en el concurso era claramente inferior al valor de mercado de la licencia.

La adjudicación en el Reino Unido. Fue la primera adjudicación que se realizó mediante la subasta, y la que puso de manifiesto el verdadero valor de mercado de las licencias UMTS. La subasta utilizada fue una mezcla de subasta inglesa y holandesa. Un elemento clave para explicar el éxito de esta subasta fue que se adjudicaron cinco licencias y que había nueve empresas pujando, lo que garantizó una competencia real. Es importante recalcar que en el Reino Unido había cuatro empresas operando con el sistema GSM, que ya disponían de red propia y una cartera de clientes. Por esta razón, se decidió dar una licencia de UMTS más: para incentivar a nuevas operadoras a participar en la adjudicación.

La adjudicación en Alemania. El proceso se inició con una selección previa de siete empresas, que competirían por conseguir una de las seis licencias de UMTS. Una diferencia con la subasta realizada en Inglaterra fue que se realizó presencialmente. Mientras que en la subasta del Reino Unido las empresas pujaban desde sus sedes centrales, en Alemania la subasta se llevó a cabo en un edificio preparado al efecto por el Gobierno alemán. No sabemos qué efecto tuvo el contacto presencial de los operadores en el resultado de la subasta (en principio se pensó que podía favorecer la colusión), pero el caso es que la subasta fue un éxito: se recaudaron más de 48.000 millones de euros y, además, el hecho de que haya seis operadores garantiza un mercado bastante abierto en el futuro.

La adjudicación en Holanda. El caso holandés es interesante porque refleja que el uso de la subasta no garantiza necesariamente un buen resultado. El problema fue que se adjudicaron cinco licencias de UMTS, cuando el número de operadores de GSM era también de cinco. Como hemos dicho anteriormente, las operadoras que estaban en el mercado de GSM cuentan con una ventaja importante, por lo que las posibilidades de que una empresa que no operase previamente en Holanda consiguiese una licencia eran bajas, y esto podía reducir el número de empresas que iban a pujar, porque participar en la subasta tiene importantes costes fijos. Efectivamente, esta adjudicación atrajo solamente a una empresa distinta (Versatel) de las que operaban

ya en el país, y además esta empresa se retiró antes de que acabase la adjudicación, con lo que finalmente quedaron cinco licencias para cinco empresas, y obviamente el precio de la licencia fue mucho más bajo del esperado. En concreto fue de 2.400 millones de euros, cuando se esperaba obtener más del doble. Un caso similar sucedió en Italia, donde la retirada de una empresa desembocó en que hubiera solamente cinco empresas para cinco licencias; el resultado fue decepcionante para la Administración italiana, que obtuvo solamente 13.200 millones de euros, la mitad de lo que pensaba obtener.

En definitiva, la adjudicación de las licencias UMTS ha demostrado el poder de las subastas para extraer rentas. Pero también hemos visto que el uso de las subastas no garantiza necesariamente el éxito. Es muy importante el diseño que se haga de la adjudicación (el tipo de subasta, si hay una fase de calificación o no, el número de licencias, etc.).⁽⁶⁾

¿Subastas o concurso?

La pobre recaudación conseguida en España por las licencias UMTS ha abierto el debate. Los defensores de la subasta señalan lo que se podría haber hecho con una recaudación que no se estima menor de 18.000 millones de euros. Por otro lado, los defensores del concurso señalan que el bajo precio de las licencias permitirá a España disfrutar de unos precios más bajos, con lo que este mercado se va a desarrollar más rápidamente. En esta sección vamos a poner en cuestión este argumento y, en general, vamos a exponer las ventajas que presentaba el uso de la subasta con respecto al concurso.

Como hemos dicho anteriormente, el uso de la subasta persigue dos objetivos claros: el primero es extraer rentas, y el segundo es identificar y seleccionar a la empresa más eficiente. La subasta selecciona al oferente más eficiente, porque la empresa que puja más es la que espera obtener mayores beneficios, y como todas se enfrentan a las mismas condiciones de demanda y de estructura de mercado, esta empresa es la que puede producir a un menor coste, o tiene alguna ventaja competitiva en términos de calidad. A veces existen problemas de responsabilidad limitada (bajas temerarias) o de exter-

(6) Según Klemperer (EL PAÍS 24-10-00), uno de los máximos expertos mundiales en subastas, no existe un modelo general: «el diseño de la subasta tiene que ser un traje a medida... porque el diablo está en los detalles.»

nalidades (espectro radioeléctrico en EE.UU.), que hacen que no necesariamente una subasta basada solamente en el precio seleccione a la empresa más eficiente. En estos casos siempre se puede mejorar la subasta para llegar a este objetivo; por ejemplo, introduciendo fases previas en las que haya una selección de oferentes (como se hizo en Alemania) o utilizando una función para valorar las ofertas que no sólo dependa del precio. Por ello, la ley de contratos del Estado recomienda la utilización del concurso subasta como mecanismo por defecto.

El sistema utilizado en España fue el concurso de belleza, que, como hemos explicado, renunciaba a que hubiera ningún tipo de competencia en precios. Es difícil que este tipo de concurso seleccione a la empresa más eficiente porque para ello, quien impone los criterios debería conocer las estructuras de costes de los oferentes, y las preferencias de los consumidores (la estructura de la función de demanda). Se puede argumentar que en este caso éste no ha sido un gran problema, ya que los criterios del concurso estaban bien establecidos y no se aprecia que haya grandes diferencias tecnológicas o de calidad de servicio entre las empresas que han obtenido la licencia y las que lo hubieran podido obtener. Pero en todo caso, es difícil argumentar que una subasta no hubiera alcanzado, en lo que respecta a la selección de la empresa más eficiente, un resultado similar.

De todas formas, el principal problema del concurso es que se han dejado de obtener rentas que hubieran podido mejorar de forma importante las finanzas públicas. ¿De dónde provienen estas rentas? Los precios pagados en las adjudicaciones de Alemania y Reino Unido reflejan que las empresas esperan obtener unos grandes beneficios futuros, que son fruto de que el mercado que se ha creado no es competitivo. Claramente un mercado con unos costes de entrada tan altos no va a ser nunca competitivo, pero además es la Administración la que limita el número de licencias y por tanto de competidores. Limitar las licencias tiene sentido, hay dos buenas razones para ello. La primera, de orden tecnológico: la limitación física del espectro radioeléctrico y la existencia de economías de escala hacen que el número óptimo de empresas sea pequeño. La segunda razón es que se quiere eliminar incertidumbre para animar a las empresas a un plan de inversiones agresivo que desarrolle el mercado. Asumamos que se fija un número de licencias óptimo. En

este caso, la Administración debería establecer un marco regulatorio que garantizase la existencia de competencia. Debemos puntualizar que la Administración debería fijar las condiciones de ese mercado futuro, sin pensar solamente en un horizonte recaudatorio de corto plazo. Se deben tener en cuenta los beneficios sociales futuros que daría una mayor competencia. Lo que se debe evitar es la ambigüedad en el anuncio del marco regulatorio, porque la incertidumbre bajaría la recaudación sin que los consumidores se beneficiaran de ello en el futuro. Pero, independientemente de cómo sea este marco regulatorio, no va a ser posible eliminar los beneficios de las empresas. El número limitado de competidores y las ventajas informativas que tienen las empresas les garantiza la existencia de beneficios.

Resumiendo: no parece posible que la Administración pueda conseguir que el mercado sea completamente competitivo en el futuro y, por lo tanto, las empresas van a conseguir rentas. Dado que estas rentas van a existir, lo único que puede hacer la Administración es intentar extraerlas (todas o parte de ellas) en el momento de la adjudicación.

Como decíamos, el argumento fundamental de los defensores del concurso es que la menor recaudación en la adjudicación se va a traducir en unos precios más bajos en el futuro. De hecho se tiende a equiparar a las pujas que se realizan en la subasta con un impuesto. Es cierto que un impuesto sobre las cantidades o los beneficios es un coste variable que claramente condiciona los precios y las decisiones de las empresas, y lleva a precios más altos y a decisiones ineficientes.

La pregunta es si debemos interpretar la recaudación de la subasta como un impuesto sobre el producto. La respuesta es que no. La razón fundamental es que para las empresas las pujas son un coste hundido. Es un coste irreversible que no debe condicionar las decisiones estratégicas ahora o en el futuro. Por lo tanto no tiene sentido suponer que una empresa que pujó más va a poner un precio más alto. La política de precios de la empresa dependerá de la competencia en el mercado, de su estrategia competitiva (si quiere ganar cuota o proveer mayor calidad) y del marco regulatorio, pero no de la puja. Sólo cuando las empresas tienen problemas de financiación (cuando tienen necesidad de obtener liquidez y beneficios rápidos) la puja puede afec-

tar la estrategia posterior de la empresa: por ejemplo, puede ralentizar las inversiones. Pero el Estado español no debería preocuparse por ello, porque para que esto fuera verdad sería necesario que las empresas tuvieran restricciones financieras y no tuvieran recursos para llevar a cabo las estrategias óptimas. Sin embargo, el alto nivel de beneficios de las empresas de telecomunicaciones, y el hecho de que las que ganan la subasta debieran ser las que son capaces de llevar a cabo las estrategias óptimas, hacen que esto no sea probable. Además, aunque fuera verdad, la estrategia óptima del Estado español sería ignorar estos problemas financieros. La razón es que las empresas son transnacionales, y por lo tanto la puja de Telefónica Móviles en Alemania afectará la estrategia de todo el grupo, en particular la estrategia de móviles España. Por lo tanto, con el concurso, España renuncia a los beneficios de la subasta, pero si existen efectos financieros negativos tendrá que soportar sus costes.

Por lo tanto, un mecanismo de subasta (posiblemente con una fase de clasificación, y con unas condiciones mínimas de desarrollo de negocio, como una fecha de inicio de negocio o una cobertura geográfica mínima), hubiera podido seleccionar a las empresas más eficientes y hubiera obtenido una gran recaudación, y esto no hubiera tenido por qué afectar ni al marco regulatorio óptimo, ni a las políticas de inversiones y precios de las empresas.

Otros argumentos y consideraciones

El impuesto de sociedades. Un argumento a favor del concurso es que gracias a que las empresas han pagado poco van a obtener beneficios antes y por lo tanto se va a recaudar más por impuesto de sociedades. Este argumento es válido, aunque no resulta obvio que lo que se va a recaudar por impuestos compense la diferencia en recaudación.

Existe un aspecto tecnológico importante. Actualmente hay tres operadoras que tienen licencias para operar el sistema GSM por 25 años. Existe una tecnología (GPRS) que hace posible ofrecer los servicios de UMTS con el ancho de banda y la tecnología base de GSM (aunque con unas prestaciones menores). Dicha tecnología permitiría una mayor competencia en el mercado de UMTS cuando el GSM se quede obsoleto. Las operadoras de GSM,

utilizando la tecnología GPRS, ofrecerían servicios muy similares a los de las UMTS. Sin embargo, como las tres empresas que tienen las licencias de GSM han obtenido licencia UMTS, lo más probable es que esta posibilidad no se utilice y por lo tanto no se aumente la competencia en el futuro. Si se hubiera utilizado una subasta, la probabilidad de que las tres operadoras de GSM hubieran obtenido la licencia sería pequeña, porque los beneficios que obtienen con la licencia UMTS son menores que los que obtendría una empresa que no tuviera la tecnología GSM y, por lo tanto, viese la licencia UMTS como la única posibilidad de introducirse en el mercado español. Además, se podía contemplar la posibilidad de que las actuales operadoras incluyesen como parte del pago renunciar a la licencia de GSM en el futuro.

El Gobierno está considerando la posibilidad de aumentar el canon anual que pagan las empresas por el uso de las licencias para compensar la baja recaudación. Con respecto a esto habría varias consideraciones, pero fundamentalmente que esta medida tiene un coste en términos de reputación para la Administración española por haber cambiado las condiciones que se habían anunciado en el concurso, por lo que las empresas adjudicatarias podrían ir a los tribunales, y esto podría conllevar muchos costes. En todo caso, el nuevo canon no parece que debería depender del flujo de llamadas, beneficios o cuota de mercado, porque en este caso distorsionaría las decisiones de las empresas.

VIII. Mercado de derechos de propiedad

8.1. Introducción

La creación de un mercado de derechos para gestionar los recursos de propiedad común es uno de los nuevos instrumentos de gestión pública que mejor está funcionando (aunque se está aplicando, como veremos, en ámbitos muy concretos de la acción pública) con respecto a los instrumentos tradicionales de regulación. En este apartado vamos a estudiar este instrumento de gestión. Primero repasaremos el concepto de recurso común, así como las razones que hacen que cuando los recursos comunes se explotan sin ningún tipo de intervención, se suele llegar a una situación ineficiente donde los recursos se explotan en exceso. En segundo lugar analizaremos cómo la creación de derechos de propiedad puede solucionar el problema anterior y, por último, compararemos este instrumento con otros alternativos más tradicionales.

8.2. Los recursos comunes (recursos de propiedad común)

Los recursos comunes son bienes rivales pero no excluibles. Los bienes rivales son bienes cuyo consumo por parte de una persona reduce el consumo que de dicho bien puede hacer otra, y los bienes no excluibles son aquellos para los que no es posible (sin un control adicional) impedir que lo consuma una persona. El ejemplo clásico de recurso común son los bancos de

pesca. Los bancos de pesca son bienes rivales porque las capturas de un barco en el banco reducen las de los demás y son no excluibles porque sin controles adicionales no se puede evitar que un barco pesque en dicho banco de pesca.

Si no hay ningún tipo de intervención, la explotación de los bienes comunes es ineficiente. Las razones de esta ineficiencia se describen perfectamente en una parábola clásica llamada «la tragedia de los bienes comunes».

8.2.1. La tragedia de los bienes comunes

Pensemos en un pueblo que vive del cuidado de las ovejas. El ganado del pueblo pasta en unas tierras comunales (son una propiedad colectiva de todos los habitantes). Potencialmente, el pasto para las ovejas es un recurso común: puede ser rival, ya que si hay muchas ovejas pastando, la calidad del pasto puede disminuir por el excesivo consumo del mismo, y además no es excluible, ya que como es una tierra comunal todo el mundo puede sacar a pastar sus ovejas.

Al principio, hay mucha tierra y no existe rivalidad en el consumo. Si pasta una oveja más, no se modifica el consumo de las demás y el pasto se repone sin problemas. Con el tiempo, crece la población del pueblo y con ello, el número de ovejas. Como la cantidad de tierra es fija, llega un momento en el que el pasto no puede regenerarse, la tierra va volviéndose estéril y con ello los beneficios de la cría de ovejas van desapareciendo. A este fenómeno se le conoce como la tragedia de los recursos comunes: en una primera etapa se sobreexplota el recurso y como consecuencia de ello, el recurso desaparece o se reduce mucho. ¿Por qué han dejado los habitantes de ese pueblo que crezca la población de ovejas hasta llegar a este extremo?

La razón es que los intereses sociales no coinciden con los intereses individuales. Cuando un vecino decide cuántas ovejas deben ir a pastar, no toma en consideración que al sacar una oveja más está reduciendo la calidad del pasto para todos los demás. Por lo tanto, existe una externalidad negativa en el consumo, y se consume más (pastan más ovejas) que la cantidad que sería eficiente.

Como estamos ante un problema de asignación de recursos en presencia de externalidades, podríamos en principio aplicar las soluciones regulatorias clásicas. Introducir un impuesto por oveja que «internalizase la externalidad» o determinar el número de ovejas por familia. Sin embargo, existe una solución más sencilla que de hecho fue la que históricamente se dio (éste fue un problema real en la Inglaterra del siglo XVII). La solución consiste en parcelar las tierras, y repartir a cada familia una parcela para que la vallen, impidiendo que otras ovejas pasten allí. Cuando las familias decidan el número de ovejas que sacan a pastar, el número total se reducirá hasta el nivel eficiente. La razón es que las familias tomarán en consideración el problema de la calidad del pasto cuando deciden cuantas ovejas sacan a pastar. En el caso anterior, no lo hacían porque, si una familia reducía el número de ganado que pastaba para aumentar la calidad del pasto no se apropiaba del beneficio de esta acción, ya que éste se repartía entre todo el pueblo. Ahora, si una familia reduce el número de ovejas, sólo ella se beneficia del aumento de la calidad del pasto. Por lo tanto, establecer derechos de propiedad sobre la tierra (que antes era un recurso común) puede solucionar el problema de sobreexplotación de la misma.

8.2.2. Ejemplos

Existen multitud de situaciones donde se puede producir la tragedia de los recursos comunes, y podemos aplicar la asignación de derechos de propiedad como una solución a la ineficiente asignación de recursos. Los ejemplos más conocidos son:

Los bancos de pesca. Como comentamos antes, la pesca es un ejemplo clásico de recurso común. En ausencia de respuesta regulatoria la competencia entre los distintos barcos pesqueros puede llevar a la desaparición de la riqueza piscícola de una determinada zona. Por desgracia, esto no es sólo una hipótesis y podemos encontrar en la historia reciente varios casos, tanto en aguas internacionales donde hay especies en peligro de extinción, como en el deterioro grave de una costa, por ejemplo, la plataforma pesquera peruana, e incluso gran parte del litoral mediterráneo español. En la segunda parte de este apartado veremos las soluciones que se han llevado a cabo para solucio-

nar el problema de la sobre pesca, y que están basadas fundamentalmente en establecer derechos de propiedad sobre las aguas.

El medio ambiente. La calidad medioambiental (el aire y el agua limpios) es un recurso común. Cuando una empresa vierte residuos a un río o contamina el aire, reduce la calidad del agua y del aire para todos los demás. Por lo tanto, en ausencia de regulación debemos esperar que haya un nivel de contaminación más alto del deseable. Con respecto a este problema se han ensayado muchas soluciones, desde introducir impuestos sobre las emisiones a imponer restricciones tecnológicas. Como veremos después una de las medidas que están dando mejor resultado es fijar, a través de políticas públicas, la cantidad de contaminación, y repartir (usualmente a cambio de un cierto importe de dinero) entre los agentes contaminantes «derechos» a contaminar hasta esa cantidad fijada, dejando después que las empresas intercambien estos derechos.

Las especies en peligro de extinción. La ballena azul y los elefantes son recursos comunes, ya que viven en espacios abiertos y no existen derechos de propiedad sobre ellos; en principio todo el mundo podría capturarlos. Por desgracia, la tragedia de los bienes comunes predice perfectamente lo que ha pasado con estas dos especies, ya que hubo un período en el que se las capturó en exceso, y como consecuencia de ello la población se redujo dramáticamente hasta llegar a una situación en la que se temió por su extinción. El caso de los elefantes muestra perfectamente el poder que tienen los derechos de propiedad para reducir la sobreexplotación de un recurso común. Cuando la población de elefantes se redujo, unos países africanos (Kenia, Tanzania y Uganda) optaron por prohibir el comercio de marfil y la caza de elefantes, mientras otros (Botswana, Malawi, Namibia y Zimbabwe) han hecho de los elefantes un bien privado de la gente que reside en su hábitat, permitiendo la caza de elefantes, pero sólo de aquellos que son propiedad del cazador. Mientras en el primer grupo de países el coste de los controles y la corrupción han hecho que la prohibición no tuviera los efectos deseados, y la población de elefantes ha descendido, en el otro grupo de países la población de elefantes se ha mantenido e incluso ha empezado a aumentar. Esto es debido a que ahora los habitantes de las reservas tienen incentivos para controlar la caza furtiva y para preservar las especies, reduciendo la caza.

Otros casos más próximos son la caza en cotos abiertos o la recolección de setas en bosques públicos; en ambos casos las capturas ciertamente pueden superar fácilmente el óptimo social.

8.2.3. Los derechos de propiedad transferibles

Supongamos que un regulador se enfrenta a un problema de exceso de contaminación y va a asignar derechos de contaminación hasta cubrir la cantidad que él estima óptima de contaminación. Los derechos de contaminación pueden ser interpretados como derechos de propiedad sobre el recurso común, que es el aire limpio. Dado que, en caso de emitir más contaminación de la especificada en sus permisos, las empresas tienen que pagar una multa indemnizatoria, podemos esperar que la cantidad de contaminación que se alcanzará no diferirá mucho de la fijada por el regulador.

¿Hemos resuelto el problema? ¿Es suficiente esta medida para alcanzar la eficiencia? La respuesta es que no. Además, debemos dejar que las empresas puedan intercambiar estos derechos. Imaginemos que hay dos empresas que contaminan al mismo nivel, pero que para una es más barato reducir la contaminación que para la otra. Está claro que si se asigna a las dos empresas la misma cantidad de derechos de contaminación se produce una ineficiencia, dado que lo óptimo sería que redujera más la contaminación aquella empresa a la que le resulta más barato hacerlo. La solución del problema consiste en dejar a las empresas intercambiar los derechos de contaminación. De esta forma, la empresa a la que resulta más costoso reducir la contaminación puede comprar a la otra sus permisos de contaminación, y lo seguirá haciendo hasta que el precio que la otra está dispuesta a aceptar sea igual al coste que tiene para ella reducir la contaminación. De esta forma, se pone precio a la contaminación, y las empresas toman sus decisiones de forma óptima, alcanzando la solución eficiente.

Los derechos transferibles de contaminación son un método de regulación que utiliza las ventajas que el mercado ofrece como mecanismo de asignación de los recursos. Este instrumento tiene dos ventajas muy importantes.

Se alcanza la asignación eficiente de los recursos comunes independientemente de la asignación inicial que se hubiera hecho de los mismos. Una

vez que hemos establecido los derechos, se generan una demanda y una oferta de derechos y el mercado los termina asignando de forma eficiente. Si para una empresa es más barato que para la otra reducir la contaminación, la primera le venderá a la segunda sus derechos de contaminar. De esta forma la empresa que puede reducir la contaminación de forma más barata es la que reducirá más su nivel de contaminación. Esta característica es muy conveniente, ya que la Administración tiene dos restricciones muy importantes a la hora de repartir los derechos de contaminación: primero, a menudo por presiones políticas se debe dar prioridad a otros criterios (como respetar derechos adquiridos o repartir los derechos equitativamente) antes que a la eficiencia y segundo, la Administración no cuenta con buena información sobre las tecnologías de las empresas. Estas dos limitaciones hacen que una asignación de derechos de contaminación, sin dar la libertad a las empresas para intercambiarlos, lleve normalmente a una asignación ineficiente. En este contexto puede resultar apropiado que la Administración asigne los derechos utilizando mecanismos competitivos, como una subasta, que además de reducir la discrecionalidad del regulador para asignar los recursos, puede permitir a la Administración extraer parte de las rentas que después el «mercado de derechos» va a generar sin que esto tenga efectos sobre la eficiencia.

Es una solución que genera incentivos para modernizar la tecnología. Uno de los problemas más importantes de la regulación es generar incentivos para que las empresas mejoren su tecnología, reduciendo sus costes o la contaminación que producen. Los derechos transferibles dan incentivos a las empresas para mejorar su tecnología, ya que, como hemos dicho, ponen un precio a la contaminación. Por ejemplo, una empresa que contamina mucho y como consecuencia de ello tiene que comprar derechos de contaminación, tendrá incentivos para mejorar su tecnología, ya que con ello podría ahorrarse el coste de los permisos.

A modo de resumen, el problema de los recursos comunes, es que cuando los agentes (individuos o empresas) los consumen no toman en consideración que están reduciendo los recursos para los demás. Como consecuencia de ello, se produce a corto plazo una sobreexplotación del recurso, y en el largo plazo la escasez del mismo o su desaparición. Para solucionar este problema podemos prohibir su consumo (como en el caso de la caza de ele-

fantes), o fijar unas cuotas de consumo (cuotas de capturas de pesca o derechos de contaminación); pero para ser efectivas, estas medidas necesitan de mucha información o de altos costes de control, y generalmente devienen en situaciones ineficientes. Sin embargo, los derechos de propiedad transferibles, son un instrumento de gestión basado en el mercado, que tiene como principal característica que puede solucionar el problema de eficiencia independientemente del reparto inicial de derechos de propiedad. Dicha ventaja hace que este instrumento de gestión sea más fácil de aplicar, con la ventaja añadida de promover el cambio tecnológico entre los agentes afectados.

8.3. Casos prácticos

8.3.1. El problema pesquero

En esta sección vamos a estudiar los problemas pesqueros, empezando por analizar las razones que han llevado a que los caladeros de pesca se hayan reducido por el problema de la sobrepesca.

La pesca es un ejemplo clásico de recurso común. El acceso al mar ha sido tradicionalmente abierto y es bien conocido como los bancos de peces se desplazan de unas zonas a otras. Ambas características han hecho de la pesca un bien no excluible. Para que el bien sea un recurso común y se pueda acabar generando la que hemos denominado la tragedia de los bienes comunales, es necesario no sólo que el recurso sea no excluible, sino que sea también rival. Durante mucho tiempo no hubo problema dado que no se daba esta segunda característica, ya que la capacidad reproductora de los recursos marítimos era mucho más alta que la capacidad tecnológica del hombre para capturarlos. Sin embargo, con la mejora tecnológica que trajo la revolución industrial, aumentó dramáticamente la capacidad de captura y con ello se crearon los problemas de escasez. Al principio el hombre no fue consciente de ello; interpretó, por ejemplo, el descenso en el número de ballenas como que éstas habían huido a otros mares. Sin embargo, después de la Primera Guerra Mundial (durante la cual no hubo prácticamente actividad pesquera), la pesca en el Mar del Norte se incrementó mucho. Este hecho puso de manifiesto que la pesca era un recurso común, y que el exceso de capturas reducía el tamaño de los bancos de peces, y con ello hacía más difícil las capturas en el futuro.

Durante mucho tiempo, el acceso a gran parte de los recursos pesqueros no estuvo restringido, con lo que se produjo el fenómeno de la sobrepesca. La tragedia de los bienes comunales llevaba a un consumo excesivo (un número de capturas mayor que el eficiente) del recurso común (la pesca). Para comprender bien el fenómeno de la sobrepesca debemos entender los aspectos biológicos y económicos de la pesca.

Primero pensamos en cómo evoluciona la población de peces en el banco. Supongamos que no existe pesca. La población de mañana depende de la población que existe hoy. La tasa de crecimiento de la población es la diferencia entre la natalidad y la mortalidad, y nos indica lo que va a crecer la población del banco el año siguiente. Si dibujamos la tasa a la que crece el banco $T(X)$ como una función del número de peces X que existe hoy obtenemos una parábola. El punto inicial es 0, si no existe ningún pez, la tasa de crecimiento es cero $T(0) = 0$. A partir de este punto, la tasa crece conforme aumenta la población hasta alcanzar un máximo. Esto es debido a que cuanto más población hay, se producen más apareamientos y por lo tanto la tasa de reproducción crece. Denominemos X^* a la población en la que el banco crece a la tasa máxima $T(X^*)$. Cuando la población rebasa un cierto límite (el tamaño X^*), el alimento se convierte en un recurso escaso, y esto hace aumentar la mortalidad. Como consecuencia de ello, a partir de X^* la tasa de crecimiento es decreciente con la población, hasta alcanzar un nivel X_m donde la tasa de crecimiento de la población vuelve a ser 0. El nivel de población X_m sería la población de equilibrio en ausencia de pesca, ya que la tasa de natalidad es igual a la de mortalidad. Para niveles de población menores $X < X_m$, la natalidad es mayor que la mortalidad, y la población crecería a tasa $T(X)$ hasta alcanzar X_m .

Cuando existe pesca, cualquier nivel de población del banco puede ser de equilibrio. Para ello basta con que el número de capturas se vea compensado por la tasa de crecimiento de la población, de tal forma que la tasa de natalidad sea igual a la de mortalidad natural más las capturas.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, además del número de capturas, debemos considerar el esfuerzo que es necesario para conseguir dichas capturas (el número de barcos y el tiempo que faena cada uno).

El esfuerzo depende de la población de peces, ya que, en general, el coste de capturar un número de peces determinado será menor cuanto mayor sea la población de peces que haya en el banco.

Imaginemos por un momento que el coste de las capturas es cero, es decir no hace falta esfuerzo alguno. En este caso, la situación eficiente sería tener un banco de tamaño X^* , ya que podríamos mantener en equilibrio un nivel de capturas igual al máximo valor de la tasa de crecimiento de la población $T(X^*)$. Si los costes de las capturas son positivos es eficiente tener bancos mayores que X^* . La razón es que aunque el nivel de capturas de equilibrio sea menor que $T(X^*)$, esto se compensa por el ahorro en los costes, ya que cuanto mayor es el banco de peces, más barato resulta su pesca. Sin embargo, bancos de un tamaño menor X^* son claramente ineficientes, ya que no maximizan las capturas de equilibrio ni minimizan los costes de pescar.

Cuando hablamos del problema de la sobrepesca nos referimos a que estamos en equilibrios en los que el tamaño del banco es menor que X^* . Esto quiere decir que si se redujeran las capturas por un pequeño período de tiempo, en el largo plazo, en equilibrio, se podrían aumentar las capturas y además reducir los costes de las mismas.

El problema es que con condiciones muy generales sobre los costes, se puede demostrar que si no existe ninguna regulación y se permite el libre acceso a los caladeros, en equilibrio se produce el problema de la sobrepesca. Esto es porque la competencia del mercado produce un número demasiado alto de capturas al principio, lo que conlleva un tamaño pequeño del banco y un número pequeño de capturas. Es decir, cada pescador, cada barco, compete y rivaliza con los demás para capturar la mayor cantidad posible en el menor tiempo posible, y como consecuencia de ello, se llega a una situación ineficiente. Esta situación en principio puede ser corregida, con sistemas que definan mejor los derechos de propiedad sobre los caladeros, tal como veremos más adelante.

El propietario de los derechos de propiedad (normalmente un país) puede a su vez utilizar diversos instrumentos de gestión pública para hacer un uso eficiente del recurso. Puede utilizar la regulación, limitando directamente el número máximo de capturas, o restringiendo el esfuerzo pesquero, limi-

tando el número de barcos, el tipo de tecnología, o los días de pesca. También se pueden utilizar impuestos, o crear un mercado de derechos sobre capturas. En la próxima sección vamos a dar una breve descripción de la historia de la regulación pesquera y a describir con más detalle algunos de los instrumentos de gestión que hemos enumerado.

ASPECTOS HISTÓRICOS

Es importante analizar cómo se han desarrollado las leyes internacionales que regulan los derechos de propiedad sobre el mar y los caladeros pesqueros.

Desde el siglo XVI era comúnmente aceptado que las aguas territoriales pertenecían a cada Estado, pero no había acuerdo sobre su delimitación (por ejemplo, las aguas que se pudieran ver desde tierra o las que se podían defender desde un cañón). Como hemos dicho antes, hasta después de la Primera Guerra de Mundial no se tuvo conciencia de que la pesca era un recurso renovable y potencialmente escaso, y la defensa de las aguas territoriales se hacía fundamentalmente por razones militares y comerciales.

En 1930 la Sociedad de Naciones convoca una conferencia en La Haya para aglutinar toda la legislación marítima. Uno de los puntos de debate más importante fue definir las aguas territoriales. No obstante, no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando el problema de la territorialidad de las aguas tomó trascendencia. En 1945 el presidente Truman defendió que los recursos naturales que se hallaban en la plataforma continental de las costas de EE.UU. pertenecían a este país y estaban sometidos a su jurisdicción y control. Esta declaración de la potencia vencedora animó a que otros países reclamasen la territorialidad de las aguas. Por ejemplo, en 1952 en la Declaración de Santiago, Perú, Argentina y Chile reclamaban jurisdicción y soberanía sobre las aguas que distan menos de 200 millas de su costa, e inauguraban con ello el denominado club 200. El proceso

de reclamación de soberanía sobre las aguas territoriales continuó en Europa y en los países africanos, y concluyó en la Conferencia sobre los Derechos del Mar, que empezó en 1973 y terminó en 1982. Los acuerdos de esta conferencia establecen que son los países ribereños los que tienen que fijar las capturas máximas y la forma en la que otros países pueden pescar (se establecen las ZEE –Zonas Económicas Exclusivas) y además se generalizaba el derecho de soberanía de todos los países sobre sus aguas territoriales, hasta las 200 millas.

Podemos resumir la situación diciendo que hasta la Conferencia de los Derechos del Mar los derechos de propiedad no estaban bien establecidos y la mayoría de las capturas se producían en zonas de libre acceso, con lo que se podía generar fácilmente el problema de la sobrepesca. En la actualidad se estima que solamente el 10% de las capturas se realizan en zonas de libre acceso.

No obstante, como veremos más adelante, los problemas persisten, dado que el estado de los recursos no era muy bueno cuando se alcanzó el acuerdo y, además, hay países que por problemas económicos o presiones internacionales o del sector pesquero no han aplicado políticas eficaces para recuperar los recursos piscícolas. De hecho, podemos dar dos datos un poco alarmantes de las consecuencias que tuvo la ausencia de derechos de propiedad sobre los recursos pesqueros durante gran parte del siglo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación establece que casi un 70% de los recursos pesqueros marinos del mundo están amenazados y requieren medidas urgentes de conservación. Por último, desde 1950 a 1976 la capacidad pesquera se expandió a una media del 5%: se pasó de 19 a 90 millardos de toneladas en capturas. Pero en los años ochenta, a pesar de las mejoras tecnológicas, la producción mundial se estancó e incluso se redujo entre los 80 y 90 millardos, lo que nos da una idea del reducido tamaño de los recursos.

Instrumentos regulatorios

En esta sección vamos a repasar los instrumentos regulatorios con que cuentan los estados o las confederaciones de estados para regular sus recursos pesqueros una vez han obtenido derechos de propiedad sobre los mismos. Como hemos visto anteriormente, el principal problema que se quiere combatir es la sobreexplotación del recurso. Básicamente podemos dividir los instrumentos en dos grupos en función de si actúan sobre las capturas (*output*) o sobre el esfuerzo para conseguirlas (*inputs*).

Instrumentos sobre las capturas

Tasas Autorizadas de Capturas (TAC). La forma más directa de reducir las capturas es fijar un nivel de las mismas, y repartir derechos sobre las capturas hasta alcanzar dicho nivel. Los problemas que tiene este instrumento son varios: primero, el reparto de las cuotas, que usualmente se hace recurriendo a series históricas. También los derivados del control, que es costoso, y del fraude. Además, las cuotas se establecen sobre pescado desembarcado, no sobre capturas reales, ya que éstas no se pueden controlar, lo que hace que la tasa de mortalidad sea más alta que las TAC repartidas. Con todo ello, el problema más importante es que después de asignar las cuotas, suele haber una flota con exceso de capacidad y sin ningún incentivo para mejorar tecnológicamente ya que con los actuales barcos, los armadores pueden conseguir fácilmente su cuota. Esto produce que los países que han implantado el sistema de cuotas terminen con flotas más envejecidas e ineficientes. Una forma de solucionar este problema es permitir que se puedan vender las cuotas.

Cuotas Individuales y Transferibles (ITQ). Son idénticas a las cuotas, pero se permite el intercambio de las mismas. Esto da incentivos a que los armadores compren los mejores barcos, y comprando las cuotas a los otros armadores, puedan trabajar todo el año con la tecnología más eficiente.

La Unión Europea utiliza el sistema de TAC, pero con alguna particularidad. Se determinó un reparto fijo de las cuotas en 1986 por criterios históricos y de territorialidad. Esto quiere decir que, independientemente de la cuota de capturas que se fije para una especie, el reparto de esa cuota es fijo. Esto se hizo para evitar complejas negociaciones anuales. Las cuotas se fijan teniendo en consideración la opinión científica sobre el estado de los recur-

tos, y existe una cuota para cada especie. Por último, los países tienen libertad para asignar las capturas que les corresponden entre su flota; lo que permite que los países establezcan sistemas de asignación de capturas más flexibles como el ITQ.

Instrumentos sobre el esfuerzo

Estos instrumentos intentan controlar el esfuerzo que realizan los pescadores en lugar de controlar las capturas. Se trata de sistemas de licencias que limitan el número de barcos, el número de días que se puede pescar o el tipo de técnicas que se pueden utilizar. La ventaja de este instrumento radica en que los sistemas de control pueden ser menos complejos. Por contra, el principal problema de cara a su aplicación es que puede resultar difícil predecir las capturas que se vayan a producir, que es lo que se quiere controlar en última instancia. El problema fundamental es que los pescadores van a intentar maximizar el esfuerzo de aquellas variables que no están reguladas. Por ejemplo, si se controlan los barcos y no los días de pesca es de esperar que los barcos aumenten el número de días que faenan. Además, este instrumento tiene problemas similares a los de las cuotas, como sucede con la distribución de las licencias. No obstante, normalmente se trata de un instrumento que favorece el desarrollo tecnológico.

También conviene que nos refiramos a un instrumento que se está mostrando muy efectivo: el asignar un derecho de propiedad exclusivo sobre un área del litoral a una comunidad de pescadores, y dejar que sean ellos los que la administren. Para estas comunidades resulta más sencillo controlar el cumplimiento de los acuerdos y establecer, en su caso, penalizaciones. Esta medida es efectiva siempre que los pescadores sean conscientes de que, en caso de que usen mal el recurso, no van a recibir compensaciones posteriores. Este sistema está siendo utilizado por la Unión Europea en el Mediterráneo, ya que de otro modo sería muy costoso controlar las cuotas, puesto que normalmente la pesca es más minorista y se suelen capturar muchas especies a la vez.

La conclusión global es que el problema de eficiencia generado por la sobreexplotación de recursos pesqueros se está solucionando con la asignación de derechos de propiedad entre países. Estos países, a su vez, asignan

derechos de capturas entre las flotas pesqueras, como forma de aprovechar eficientemente el recurso. Podemos ver que instrumentos clásicos de regulación como los impuestos no se utilizan prácticamente en este área y que, por el contrario, instrumentos basados en el mercado como los ITQ son cada día más utilizados, ya que no sólo garantizan un uso eficiente del recurso, sino que además aseguran una modernización tecnológica.⁽¹⁾

8.3.2. El mercado de derechos de contaminación

En 1990, el título IV de las enmiendas al *Clean Air Act* estableció en EE.UU. el primer gran programa de protección medioambiental basado en un mercado de permisos transferibles de contaminación.

El objetivo del programa era luchar contra la lluvia ácida. Este fenómeno surge cuando el dióxido de azufre SO_2 reacciona con los óxidos de nitrógeno en la atmósfera y se forman ácido sulfúrico y nítrico. Estos ácidos, con el tiempo, vuelven a depositarse en la superficie, a veces a una gran distancia de donde se originaron, produciendo un importante deterioro medioambiental. En EE.UU. el principal precursor de la lluvia ácida es el SO_2 que producen las centrales eléctricas de combustión de carbón.

La meta concreta del programa era reducir las emisiones de dióxido de azufre a la mitad del nivel alcanzado en 1980.

El programa tenía dos fases: en la primera, de 1995 hasta 1999, se concentraba en las 263 centrales más contaminantes y les obligaba a reducir sus emisiones en aproximadamente un 40%. En la segunda fase, se incluiría a todas las centrales que operasen en EE.UU. y se fijaría para todas ellas un techo de emisiones de 9 millones de toneladas por año.

En ambas fases el programa consistía en repartir entre las centrales afectadas unos permisos de contaminación transferibles. Además había una pequeña cantidad que se repartía utilizando una subasta. Cada permiso permitía la emisión de una tonelada de SO_2 y la cantidad total de permisos que se repartían era igual al objetivo de contaminación fijado. Las empresas de-

(1) Para conocer en detalle la situación de la pesca en España y la regulación de la Unión Europea, consúltese el monográfico especial de *Papeles de Economía Española: Pesca, un Nuevo Horizonte* (1997).

bían entregar a la agencia reguladora una cantidad de permisos idéntica a las emisiones de SO₂ que se habían producido. La emisión de cada central se controlaba de forma continua. Por cada tonelada de SO₂ que no tuviera su correspondiente permiso, la central debía pagar unos 2.000 dólares y además sufría una reducción en los permisos para el año próximo.

Los permisos se repartían entre las empresas según sus datos históricos sobre emisiones de SO₂. Las empresas podían utilizar los permisos, venderlos, almacenarlos o comprar nuevos permisos. El mercado de permisos estaba completamente desregulado, y de hecho podían intervenir en él toda clase de intermediarios financieros. La única intervención de la agencia reguladora consistía en introducir, a través de una subasta, un pequeño número de permisos en el mercado (en torno al 3%). El objetivo de esta subasta, sobre todo al comienzo del mercado, era dar una señal sobre el precio de los permisos.

Aunque sólo disponemos de datos completos sobre los años 1995 y 1996, el programa ha sido calificado unánimemente como un éxito. Desde el punto de vista medioambiental, se redujeron las emisiones de SO₂ mucho más que el número de permisos distribuidos. En concreto, en 1995, las emisiones fueron un 39% inferiores a las previstas y en 1996, un 33% menores. Las empresas decidieron reservar los permisos para utilizarlos más adelante, en previsión de que el precio de los permisos subiese cuando se redujese el número de permisos disponibles.

Una de las principales preocupaciones era que el mercado de permisos no se desarrollase. Sin embargo los hechos parecen indicar justamente lo contrario. Por ejemplo, el año 1994 hubo solamente 900.000 transferencias de permisos, mientras que en el año 1998 el número de transacciones subió a más de 9,5 millones de transacciones.

Además el precio de los permisos fue mucho más bajo de lo que se preveía; por ejemplo, el precio previsto para un permiso en 1995 estaba en el rango de 250-350 dólares, y el precio real estuvo por debajo de 130 dólares. Las razones hay que buscarlas sobre todo en que inesperadamente se abarataron los costes de reducir las emisiones. Había dos formas para reducir las emisiones: bien haciendo una inversión en equipos para reducir las emisiones, bien manteniendo la misma tecnología, pero cambiando a un carbón que pro-

dujera menores emisiones de SO₂. La reducción del coste del transporte del combustible, muy relacionada con la desregulación del ferrocarril, abarató mucho la segunda opción y fue el principal componente para explicar la diferencia entre el precio esperado y el precio real.

La principal virtud de este programa es que permitió una gran flexibilidad para que las empresas redujeran sus emisiones de la forma y al ritmo más conveniente. Además, la intervención de la agencia reguladora fue mínima, concentrándose básicamente en el control de las emisiones. Una regulación tradicional que hubiera impuesto una reducción homogénea entre las empresas, en términos de tiempo y cantidad, hubiera sido muy costosa. Un análisis contractual realizado por Ellerman *et al.* (1997) calculaba que el coste de reducir una tonelada de SO₂ fue, de media, un tercio del que hubiera sido si se hubiera utilizado un sistema de regulación tradicional. En total, los autores mencionados calculan que la cantidad total que se ahorró fue de unos 300 millones de dólares por año.⁽²⁾

(2) Para una descripción más detallada de este mercado de derechos, consultar Ellerman *et al.* (1998).

IX. Mercados internos de competencia pública

9.1. Introducción

9.1.1. Definición y características

La creación de mercados internos de competencia pública consiste en el establecimiento de un espacio de competencia controlada entre empresas públicas, donde el usuario y/o los agentes que le representan, actúan como jueces del mismo. El usuario puede ser el destinatario final del servicio o bien la propia Administración. La clave de estos mercados reside en la separación entre la producción y la financiación o compra de los servicios, tradicionalmente asumidas por el sector público. Para una correcta implantación de un mercado interno, todas las empresas en competencia deben disponer de la suficiente capacidad de gestión para responder a las exigencias de los usuarios o clientes.

Una de las características que aparecen como más relevantes es que estas empresas no pueden quebrar, lo que implica la necesidad de establecer mecanismos que simulen este riesgo (tales como amenazas sobre la gestión o la absorción por parte de otras instituciones), ya que ésta es una de las claves del mercado.

9.1.2. Objetivos

La nueva gestión pública ofrece dos dimensiones como esenciales del paradigma de la gestión pública eficiente: la flexibilización y la descentralización. Este instrumento pretende conseguir ambos objetivos.

La literatura clásica clasifica en cuatro las objeciones de los teóricos a la estructura de planificación y control de la producción frente a los mecanismos de mercado. En este caso, la introducción de las características propias del mercado pretende eliminar los problemas que se imputan, y ello lo hace a través de los mecanismos que se citan a continuación:

- Estableciendo señales claras entre el proveedor, el financiador y el usuario de los servicios. Bajo ciertas condiciones el usuario debe ser capaz de realizar una elección informada o delegada en un agente con mayor información acerca de qué servicios y con qué nivel de calidad y costes desea, aportando señales acerca de sus preferencias en el mercado.

- Incrementando la eficiencia técnica en el interior de las empresas proveedoras, mediante la potenciación de las nuevas tecnologías, la utilización de mecanismos de incentivos del personal, y mediante la planificación estratégica de la actividad, actuando de una manera programada más eficiente insertando ciertos elementos de *benchmark* (comparación). Para la producción de servicios diversos y complejos, incrementando la ineficiencia asignativa dentro de las empresas proveedoras. Esto se consigue mediante la destinación de los recursos a aquellas unidades de servicio de mayor demanda. La flexibilización de la gestión frente a la clásica rigidez burocrática permite introducir cambios en la estructura organizacional que mejoran la eficiencia asignativa y, a su vez, reaccionar con mayor rapidez a los cambios en la estructura de la demanda.

- Introduciendo incentivos a la mejora en el desempeño del personal de las empresas productoras. La rigidez contractual que marca la legislación de la estructura administrativa impide introducir estos incentivos dinamizadores.

- Introduciendo incentivos al cambio tecnológico. Las características del mercado resultan, bajo los supuestos de los modelos de contratación teóricos, mejores impulsores de este cambio que los de las estructuras burocráticas.

9.1.3. Requisitos para la implantación óptima de mercados de competencia pública

Los mecanismos de competencia pública en mercados internos requieren de unos requisitos previos y unas condiciones técnicas concretas para que su desarrollo resulte en mejoras de eficiencia y resuelva los problemas originados por los mecanismos burocráticos de la jerarquía pública.

La separación clara y jurídica entre la provisión y compra de servicios debe ser un paso previo a la implantación de mercados de competencia pública. De hecho, aunque esta separación no lleve a la creación de estos mercados, suele ser un mecanismo impulsor de mejoras en la contabilidad de los servicios, conociendo *qué*, y *quién* gasta, pudiendo atribuir responsabilidades concretas. La creación de agencias de compra separadas de las estructuras financiadoras del servicio ha sido uno de los elementos comunes en los casos observados.

La presencia de una amenaza creíble de penalización a aquellos proveedores que operen de un modo ineficiente es un elemento esencial para que se cumplan las propiedades teóricas que este modelo permite. Al permanecer bajo el auspicio público, los proveedores deben estar amenazados de sanciones como: pérdida de los nuevos privilegios de gestión,⁽¹⁾ cambio en los consejos de gobierno o de los gestores, etc.

Estos mecanismos facilitan las herramientas de gestión clásicas de la empresa pública y a su vez se ven favorecidos por ellas (contabilidad de costes, presupuestos, precios de transferencia, incentivos monetarios al personal, etc.).

Esta pseudoprivatización de la provisión de servicios públicos implica nuevas actividades para estos proveedores: la estrategia de compra y venta, la gestión del riesgo financiero, el marketing, etc.

Otro punto importante se basa en evitar la subsidiación cruzada entre servicios. Esta práctica limita la determinación exacta del coste de los servicios por parte del comprador, la entrada de nuevos proveedores en el merca-

(1) Un buen ejemplo de este punto son los NHS trusts, los cuales, en caso de no cumplir ciertos requisitos financieros de desempeño, pierden su estatus de fundaciones y quedan integrados en el conjunto de administraciones que configuran la autoridad regional.

do y con ello la competencia real entre proveedores. Hay que recordar que el objetivo último de este instrumento es que cada servicio sea producido por aquel productor más eficiente.

Y por último, sin ser por ello menos importante, para evitar prácticas oligopolísticas, se requiere la posibilidad de los compradores de contratar parte de los servicios con proveedores privados, aunque la existencia de un mínimo garantizado permite a los proveedores públicos regularizar sus servicios para adaptarse a la nueva situación.

Teniendo en cuenta todos estos factores podríamos definir el siguiente proceso de implantación:

- Definición de la estructura legal del nuevo mercado interno:
 - forma jurídica más adecuada para los proveedores en función de la legislación de cada país;
 - composición de los órganos de gobierno;⁽²⁾
 - estructura de los contratos de compra de servicios;
- Descentralización de la función compradora en agencias o entes locales.
 - Elaboración de documentos de publicidad del nuevo sistema para dar a conocer al usuario las nuevas características de los servicios.
 - Puesta en marcha de programas piloto. Elaboración de informes y extensión del sistema al resto de proveedores públicos.
 - Incentivar entre los compradores el uso de contratos óptimos basados en el desempeño.
 - Incentivar la publicación de indicadores de calidad entre los proveedores. Puede crearse una agencia estatal encargada de esta función.

(2) En el caso de los sistemas nacionales de salud es muy importante la participación de los grupos de interés de los hospitales en los órganos de gobierno (médicos, enfermeras/os, etc.), para una buena aceptación del nuevo sistema y una mayor implantación que se traduzcan en mejoras de eficiencia.

9.1.4. Contabilidad y presupuestación, contratación y control, responsabilidad, autoridad y poder legal en mercados internos de servicios

Con la implantación de un mercado interno de competencia pública los proveedores pasan a tener mayores funciones en el ámbito contable. Entre estas funciones destacan: (a) presupuestación prospectiva para el cálculo de necesidades de activos materiales y ahora también *financieros*, (b) compra de recursos a proveedores públicos o privados mediante contratos de compra privados (mayor agilidad), (c) capacidad de endeudamiento con el departamento de la Administración financiadora del servicio o con entidades privadas y (d) contabilidad de costes con el objetivo de determinar el coste unitario de cada servicio.

El control se sustituye por el contrato. Se mantiene la supervisión de las actividades por parte del regulador, aunque se incentiva la elaboración de indicadores de desempeño con auditorías internas y secuencialmente externas. Los contratos entre proveedores y compradores de los servicios son elementos básicos de este tipo de mecanismos. De la introducción de contratos que impliquen la especificación de estándares de calidad, coste por volumen o penalizaciones por exceso de producción, depende en gran parte el éxito de este instrumento.

Los contratos entre usuarios y proveedores, que suelen ser de carácter implícito, permanecen bajo control de los reguladores/financiadores del sistema. Por este motivo, la duración de los contratos no suele sobrepasar el período de uno a dos años. La transferencia de riesgos está ligada directamente a la duración de estos contratos, al igual que ocurre en los contratos entre compra y provisión. Las autoridades reguladoras y financiadoras del sistema pueden establecer condiciones técnicas en estos contratos (duración, formato, mínimos de calidad, etc.), pero no es aconsejable fijar precios, estándares precisos de calidad, etc., aspectos en los cuales su función debería limitarse a asesorar a los compradores.

La situación jurídica de los nuevos proveedores debe ser clara y con amplias libertades de gestión. Deben disponer de poder legal para establecer contratos y negociarlos, defender sus derechos y asumir responsabilidades

ante los tribunales de justicia ordinarios. Este paso supone la devolución de la gestión a los proveedores con relación al sistema de planificación y control. En términos exactos será una gestión sin límites.

El mercado introduce señales de voz y elección por parte de los usuarios, penalizando a aquellos productores ineficientes. Éstos, a su vez, sostienen amenazas sobre su supervivencia como ente autónomo de la Administración pública. Sin embargo, la responsabilidad sobre la evolución global del sistema y el bienestar de la población recae ahora sobre los compradores, librando a los proveedores de esta labor y permitiéndoles buscar únicamente su propio interés y el de sus usuarios.

9.1.5. Elección, equidad y eficiencia

Las posibilidades de elección por parte de los usuarios del sistema aumentan el grado de satisfacción de éstos, su percepción sobre el nivel de funcionamiento del mismo y actúan como motores asignativos entre proveedores.

El principal problema que surge al implantar los mercados internos de competencia pública con relación a la equidad es la aparición de actividades de descremado de la demanda (*cream skimming*). Los proveedores en competencia pública intentan seleccionar a aquellos individuos que suponen una menor utilización de recursos y dedicarse a aquellos servicios con mejor tasa de retorno. Ello implica una disminución de las garantías de igualdad en el acceso a los servicios, y en caso extremo la inexistencia de proveedores dispuestos a ofrecer determinados servicios. Sin embargo, si el mecanismo se introduce correctamente y las condiciones del mercado posibilitan una competencia real, cada complejidad implicará un precio adecuado, llegando a un equilibrio donde el retorno de cada servicio dependa exclusivamente de la eficiencia interna de cada proveedor. En los contratos de financiación capitativa el ajuste de riesgos puede evitar en gran parte estas desigualdades en el acceso.⁽³⁾

También dentro del concepto de equidad debemos considerar la devolución de la toma de decisiones desde el Estado paternalista a los usuarios,

(3) La literatura sobre ajustes por riesgo es extensa y por ello sugerimos la revisión del capítulo 14 del *Handbook of Health Economics*.

aunque para ello es necesario realizar un esfuerzo de divulgación para que estos puedan tomar decisiones informadas.

La competencia entre proveedores públicos puede crear desigualdades por motivos geográficos en los servicios. La noción de igualdad en los servicios queda rota por la estructura propia del sistema, y es por ello que el organismo regulador/financiador debe evitar que se produzcan estas situaciones de monopolio local o de desigualdades regionales; no obstante, cualquier intervención en contra de la competencia real (favoreciendo a los menos aventajados) pone en tela de juicio la idea básica del sistema.

Finalmente, la eficiencia, justificación inicial del sistema, está centrada en el desempeño y asignación de recursos productivos. En cuanto a la asignación de recursos productivos, la lógica económica nos lleva a estimar que este sistema produce un aumento en la demanda de recursos productivos y una disminución en el coste de éstos (debido a la libre competencia). En un país como España, donde la producción de los recursos productivos más importantes (médicos, enfermeras y personal auxiliar –70% de los recursos–) está en manos de las administraciones públicas, ello abre una puerta a que parte del coste de formación sea asignado a los proveedores. En cuanto a estos profesionales (médicos, enfermeras, etc.), sus mejoras en el desempeño pueden llevar a la mejoría del prestigio de la institución en la que trabajan, la cual ya es claramente identificable y no queda camuflada en el conjunto de administraciones públicas, como ocurre en el sistema burocrático.

Los gestores de las empresas proveedoras no pueden apoderarse del excedente de explotación o de los beneficios, como en las empresas privadas. Sin embargo, pueden reinvertir en la propia empresa potenciando el crecimiento de la misma. La buena gestión les proporciona beneficios no en forma de mayores ingresos, sino en forma de reputación. Con relación a los gestores burocráticos, las prioridades se han trasladado de aumentos en el presupuesto a mejoras de eficiencia. Por todo ello podemos identificar tres motores de eficiencia en el nuevo sistema: los usuarios, los gestores y los recursos productivos.

A continuación veremos algunas de las experiencias que se han llevado a cabo en los países de nuestro entorno.

9.2. La competencia pública en el National Health Service y los servicios sanitarios del condado de Estocolmo

La separación de las funciones entre financiador-comprador y proveedor de servicios públicos, y concretamente la introducción de un mercado interno donde las empresas públicas compiten entre ellas, es otro instrumento que se enmarca dentro de los denominados instrumentos de cuasimercado. Los países con sistemas nacionales de salud, como el Reino Unido, Suecia o España, han buscado soluciones a una mejor asignación de los recursos destinados a la atención sanitaria. Los casos del Reino Unido y Suecia tienen además la característica especial del proceso de descentralización del poder de compra desde una autoridad central a agencias locales. El establecimiento de este cuasimercado, donde todos los proveedores de salud públicos compiten por los pacientes para obtener los fondos públicos, tiene fuertes implicaciones sobre la equidad y la eficiencia del sistema.

9.2.1. La competencia pública en el National Health Service (NHS)

La estructura actual del NHS nos ofrece un claro ejemplo de competencia pública en un mercado de servicios sanitarios. En este apartado intentaremos desglosar los aspectos más relevantes de la estructura del NHS actual, haciendo hincapié en aquellos que afectan a la equidad y la eficiencia con relación al resto de sistemas sanitarios de la OCDE.

Desde los orígenes del sistema a la separación de funciones, pasando por la unificación y la dirección estratégica

Para poder entender algunas de las políticas sanitarias llevadas a cabo en los últimos años en el seno del NHS debemos reflexionar brevemente sobre su origen y evolución.

Siguiendo las recomendaciones del Informe Beveridge de 1942, el Gobierno británico empezó un conjunto de medidas encaminadas a transformar el mercado interno, con la intención de crear un sistema nacional de

salud cuyo fundamento fuese el acceso universal. La idea original de Beveridge se basaba en la financiación pública de un conjunto descentralizado de proveedores de salud. Las reformas fueron llevadas a cabo por el gobierno laborista en 1948 dentro de su reforma social. Como consecuencia de ello se estableció el Sistema Nacional de Salud (NHS), cuya estructura básica la formaban tres entes administrativos claramente separados: (a) los Comités de Gestión de Hospitales (Hospital Management Committees) y Consejos de Dirección de los Hospitales de Docencia (Boards of Governors of Teaching Hospitals), (b) los servicios de salud comunitarios gestionados por las autoridades locales (LA) y (c) los médicos generalistas (GP), los farmacéuticos, los dentistas y los ópticos que actuaban como profesionales independientes.

La tendencia de las políticas gubernamentales de los siguientes veinticinco años estuvo centrada en intentar unificar estas tres estructuras. El proceso no estuvo exento de crisis. La primera fue en 1951, motivada por el gran incremento de los costes del NHS; el Guillebaud Committee of Enquiry realizó un informe donde se detallaba que el incremento no era debido a la ineficiencia del sistema sino al inevitable crecimiento demográfico. A finales de los sesenta, la idea de que la unificación de las tres estructuras era inevitable había calado hondo entre la clase política. La publicación de dos Libros Verdes en 1968 abrió el camino para esta reorganización del sistema. Se crearon 14 Autoridades Regionales de Salud (RHA) a cargo de las noventa Autoridades de Área de Salud (AHA), también de nueva creación. A su vez, las AHA eran responsables de supervisar el trabajo de los Comités de Médicos de Familia (FPC), los cuales remplazaban a los Consejos Ejecutivos y a las agencias encargadas de la administración de los GP, los farmacéuticos, los dentistas y los ópticos. En 1974 se crearon los Equipos de Gestión de Distrito (DMT) para cubrir el nivel inferior a las AHA.

La nueva capacidad de dirección estratégica creada por la reestructuración de 1974 fue impulsada con el establecimiento de una nueva fórmula de asignación de recursos, la RWAP. Esta fórmula calculaba los recursos a destinar a las RHA en función de la población ajustada por edad, género y la ratio estándar de mortalidad (como *proxy* de la morbilidad). En 1982 las AHA fueron eliminadas, y el Departamento de Salud estableció objetivos anuales para las RHA; se introdujeron grandes controles administrativos y financieros.

1987 sería el origen de la creación del mercado interno. Hasta el momento, no habían dejado de oírse críticas acerca de los grandes costes del sistema. Sin embargo, ninguna de las políticas llevadas a cabo se encaminaban a este objetivo. La propuesta de privatización de la financiación del NHS fue rechazada inmediatamente por motivos de equidad. En substitución de esta propuesta se eligió la creación de un mercado interno bajo la idea de Alain Enthoven basado en las Health Care Maintenance Organisations (HMO) americanas. Las propuestas se recogieron en el Libro Blanco *Working for Patients* (1989).

La creación del mercado interno y su estructura

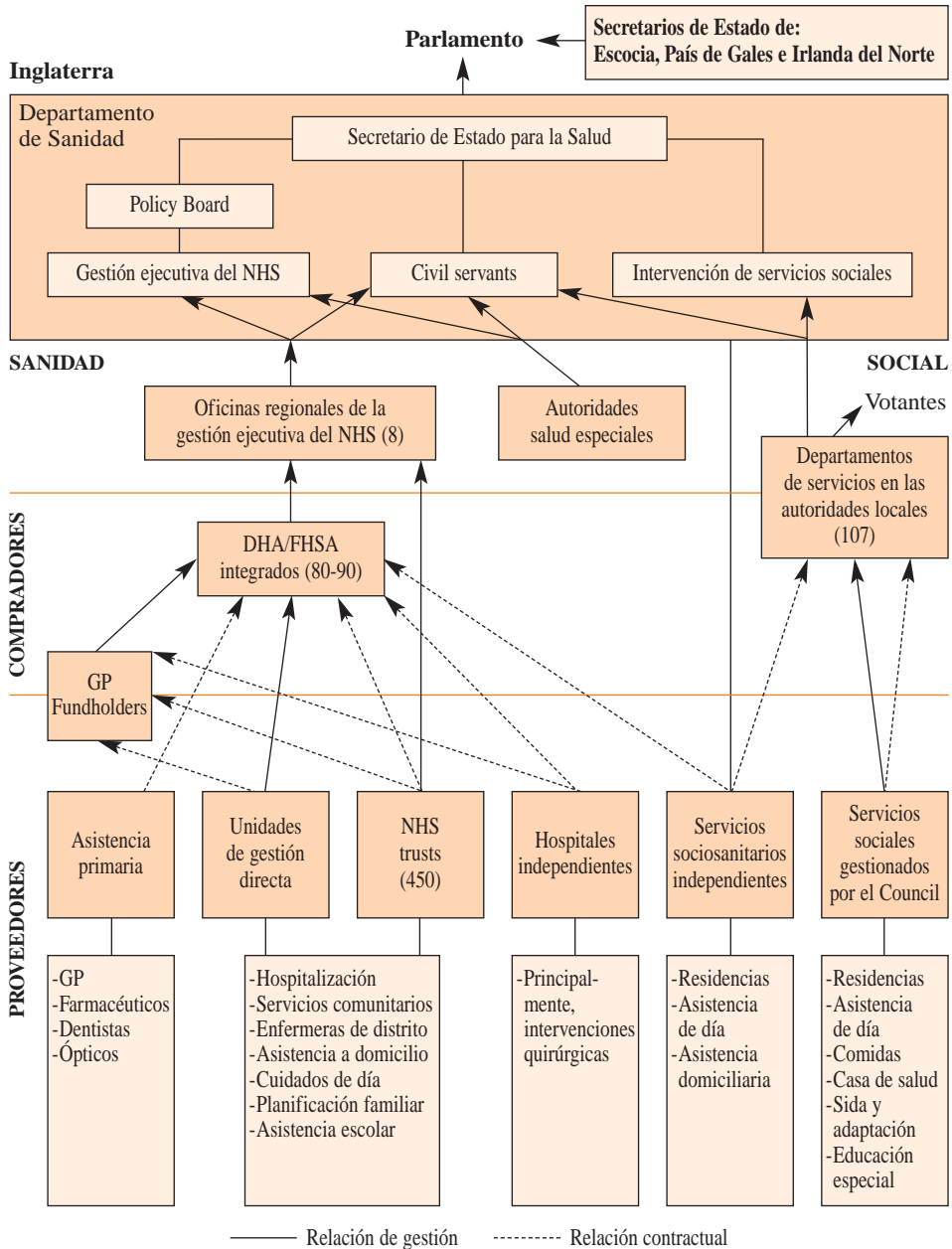
Como hemos dicho, *Working for Patients* (1989) estableció las bases para la creación de un mercado interno que puede considerarse implantado en 1991. Las DHA se convertían en agencias de compra de servicios, y los hospitales del NHS y otros proveedores se convirtieron en trusts (forma análoga a las fundaciones). Al mismo tiempo, se invitó a los médicos generalistas (General Practitioners, GP) a adquirir el papel de financiadores y convertirse en GP Fundholders (grupos de médicos de cabecera destinatarios y gestores de un presupuesto basado en un tanto por población atendida, GP Fundholders, en adelante). Estos GP Fundholders realizan la función de compra de tratamiento quirúrgico y hospitalización de sus pacientes, además de los fármacos prescritos.

Esta reforma del NHS fue interpretada como la culminación del proceso empezado desde su establecimiento en 1948. La reorganización de 1991 amplía la capacidad de dirección y control del Gobierno al introducir sanciones de pérdida de ingresos a aquellos proveedores incapaces de atraer a los pacientes. Sin embargo, el Gobierno, con la introducción de los GP Fundholders, pierde parte del poder de dirección, ya que éstos asignarán sus fondos en función de sus propios pacientes, lo cual no siempre está en sintonía con las necesidades globales de la población.

La clave de las reformas que condujeron al establecimiento de un mercado interno fue la separación de los papeles de comprador y proveedor de servicios de salud, reemplazando las relaciones de gestión entre ambos por relaciones contractuales.

Gráfico 9.1

ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD BRITÁNICO



Fuente: *Managing The NHS*, William Laing, OHE, 1994.

Bajo el auspicio de los conceptos de inequidad y altos costes de transacción, el Gobierno laborista actual está dispuesto a eliminar el esquema de los GP Fundholders.

En el gráfico 9.1 podemos observar la estructura del NHS después de las reformas introducidas en 1994, que ha permanecido intacta hasta las reformas originadas a raíz de la publicación del Libro Blanco *The New NHS: Modern, Dependable*, en diciembre de 1997.

En este mercado interno, que ha prevalecido desde 1991 hasta 1999, las figuras fundamentales son:

Compradores

Autoridades Sanitarias de Distrito (DHA). Las DHA son organismos gubernamentales encargados de la compra de los servicios comunitarios y hospitalarios para los ciudadanos residentes en su distrito y adscritos a GP no Fundholders. Para ello establecen contratos de compra con los NHS trusts y el resto de Unidades de Gestión Directa (DMU). Son responsables de asesorar acerca de las necesidades de salud de su población.

En cuanto a los ciudadanos cuyo médico generalista (GP) detenta presupuesto, la función de las DHA consiste en asignar el presupuesto a estos GP Fundholders.

Las DHA reciben control contable por parte de la Secretaría de Estado a través de las RHA, con las cuales establecen contratos corporativos anuales en función de los cuales se revisa anualmente su actuación.

Los ciudadanos no pueden elegir a qué DHA quieren pertenecer, excepto si cambian su domicilio.

GP Fundholders. El esquema de médicos generalistas detentores de presupuesto (GP Fundholders) se estableció por el Community Care Act en 1990. Éste consiste en el poder de aquellos médicos de familia (generalistas) acogidos al programa de contratar aquellos servicios hospitalarios y comunitarios de sus pacientes, así como las prescripciones. Los GP Fundholders podrían definirse como médicos de asistencia primaria bajo régimen de autoempleo, que gestionan un presupuesto para garantizar un conjunto de determinados servicios.

Los GP Fundholders dependen de la gestión ejecutiva del NHS a través de las RHA, las cuales en la mayoría de los casos delegan esta función en las autoridades de atenciones familiares de salud (FHSA), que están encargadas, a su vez, de otros GP no detentores de presupuesto y de los servicios de atención primaria en general (Departamento de Salud, 1989).

Para poder convertirse en Fundholders (detentores de presupuesto), los GP (General Practitioners, o Médicos de Cabecera en Asistencia Primaria) debían disponer de una lista de 7.000 pacientes como mínimo. Por ello, muchos GP se agruparon para poder formar un solo ente gestor bajo el cual poder disponer de los privilegios que suponía convertirse en Fundholders (gestores de presupuesto).

Tabla 9.1

EVOLUCIÓN DE LOS GP FUNDHOLDERS

(Se cuenta los entes gestores, aunque incluyan a varios GP)

Año	1991	1992	1993	1994	1998
Número	249 (7,5%)	540	1.120 (25%)	1.743 (33%)	3.500

Nota: Entre paréntesis, porcentaje de la población atendida.

Fuente: Elaboración propia en función de datos recogidos del NHS.

Primary Care Groups y Primary Care Trusts (Grupos de Asistencia Primaria y Fundaciones de Asistencia Primaria). Estas nuevas formas de gestión fueron introducidas a raíz de la coordinación entre GP Fundholders y su agrupación en unidades de mayor tamaño. Su objetivo principal consistía en reducir los costes asociados con la compra de materiales y servicios sanitarios, y venta de servicios de salud. Es decir, los costes de transacción generados por los riesgos de la actividad en las siguientes actividades: (a) negociación y contratación, (b) coordinación, (c) control y (d) formación e investigación.

Los PCG (Primary Care Groups) entraron en funcionamiento en abril de 1999, y agrupan a un conjunto de GP y una población de unos 100.000 habitantes, los cuales no disponen de la opción de cambiar el PCG al cual están asignados. En el momento inicial se crearon 481 PCG, a los cuales se asignó la gestión del 54% del presupuesto del NHS. Su composición orgánica típica es la siguiente: 20 GP, 10 auxiliares, 1 personal de servicios sociales, personal de administración y unas 3 personas de soporte de gestión. Una par-

te importante de los PCG están planteando la posibilidad de asociarse, buscando el tamaño óptimo para aprovechar las economías de escala.

Los PCT (Primary Care Trusts) significan un paso más en la autogestión de los grupos de atención primaria. Su diferencia principal con los PCG consiste en que los primeros disponen de personalidad jurídica propia (fundaciones). En su momento de introducción, abril del 2000, eran 17, siendo a mediados del 2001 un total aproximado de 150. Estos entes disponen de competencias ampliadas respecto a los anteriores, que pasan por la salud pública, la gestión de la información, responsabilidades en el gasto farmacéutico o la búsqueda de alianzas estratégicas con otros niveles asistenciales, entre otras. Su composición habitual es la siguiente: 75 GP, 24 auxiliares, farmacéuticos, ópticos, dentistas, etc., cubriendo a una población aproximada de 150.000 habitantes.

Autoridades del Servicio de Atención Sanitaria Familiar (FHSA). Aparecen en 1991 en sustitución de los Comités de Médicos de Familia (FPC) al crearse los GP Fundholders. Dependen de las RHA y están encargadas de administrar los servicios de atención sanitaria familiar. Estos servicios los componen los GP no Fundholders, los farmacéuticos, los dentistas y los ópticos, los cuales no pertenecen al personal del NHS pero están ligados a él a través de contratos.

Los contratos se negocian de manera centralizada con el Departamento de Sanidad, y por ello la capacidad de gestión de las FHSA es muy limitada. Las FHSA disponen de un presupuesto que pueden asignar como crean conveniente para favorecer la eficiencia en el desempeño de los servicios de atención familiar.

Son responsables del gasto farmacéutico de los GP, y deben promover la reducción del mismo.

Debido a la delegación que realizan las RHA también se encargan de administrar ciertos servicios con los GP Fundholders.

Proveedores

NHS trusts. Los NHS trusts son hospitales pertenecientes al SNS, con el poder de autogestión bajo la forma jurídica de corporaciones públicas.

En teoría, son organizaciones independientes no gubernamentales que proveen atenciones de salud secundarias y comunitarias. Tan sólo pueden disolverse bajo la orden de la Secretaría de Estado. En el proceso de creación, el trust adquiere una deuda equivalente al valor de sus activos.

El Departamento de Sanidad estableció tres obligaciones financieras a los trusts: (a) un 6% de interés sobre la deuda inicial adquirida; (b) no pueden realizar subsidiación cruzada entre servicios,⁽⁴⁾ y los precios establecidos en los contratos con los compradores deben estar basados en los costes medios de cada servicio y (c) su deuda externa no puede exceder un determinado límite.

En cuanto a la capacidad de endeudamiento, los NHS trusts pueden realizarlo o bien con la Secretaría de Estado o bien con el sector privado. Ante la escasa búsqueda de alternativas en el sector privado por parte de los NHS trusts, el Gobierno anunció en 1993 la PFI (Private Finance Initiative). La PFI es un programa especial del Gobierno británico para buscar alternativas de colaboración financiera con el sector privado.

Como se observa en el esquema anterior, los NHS trusts obtienen sus ingresos mediante contratos de provisión de servicios de salud con las DHA y los GP Fundholders, y en menor medida de la atención a pacientes privados. Los contratos pueden adquirir diferentes formatos: en bloque, coste por caso, contratos programa, etc.

Su estructura interna consiste en un consejo de gobierno formado por cinco directores ejecutivos, cinco directores no ejecutivos y un gerente. Disponen de total autonomía en la toma de decisiones de gestión, concretamente: poder para decidir los salarios y condiciones de sus trabajadores, el tamaño y cualificación de los mismos y la gestión financiera del trust. El control contable ejercido por la Secretaría de Estado se realiza a través de las RHA.

Al iniciar la reforma no se planteó que todos los hospitales se convirtiesen en NHS trusts. La tabla siguiente recoge la evolución del número de NHS trusts.

(4) La subsidiación cruzada entre servicios supone compensar las pérdidas en un servicio con los beneficios de otro.

Tabla 9.2

EVOLUCIÓN DE LOS NHS TRUSTS

Año	1991	1992	1993	1994	1998
Número	57	162	330	500	450

Nota: La disminución en el número es debida a las fusiones entre NHS trusts. En 1998 todos los hospitales de agudos, proveedores de servicios de salud comunitarios y servicios de transporte sanitario habían adquirido el estatus de trust. Fuente: Elaboración propia con datos recogidos del NHS.

Directly Managed Units (DMU). Las DMU son unidades asistenciales no acogidas a la nueva forma de NHS trust. Permanecen bajo control de las DHA. En el contexto empírico la permanencia de esas unidades ha permitido comparar la evolución del mercado interno con la estructura precedente. En el marco del mercado interno estas unidades operan a través del poder de compra de las DHA. En 1994 tan sólo existían 44 unidades bajo esta forma organizativa.

Autoridades Especiales de Salud (Special Health Authorities). Consisten en autoridades que permanecieron bajo la supervisión y control directo de la Secretaría de Estado. Están bajo este régimen la Health Education Authority, la Mental Health Act Commission, la Special Hospitals Services Authority y los hospitales docentes de Londres.

Contratistas independientes. Bajo esta denominación podemos incluir dos grupos. El primero lo componen los GP, dentistas, farmacéuticos y ópticos que realizan la función de contratistas independientes con el NHS. Formalizan contratos, administrados por las Autoridades de Servicios de Salud a la Familia, directamente con el Departamento de Salud. El segundo está formado por hospitales independientes, casas de salud y otros servicios de atenciones de salud que no pertenecen al NHS. A pesar del escaso uso realizado tanto por los GP Fundholders como por las DHA, tienen especial relevancia en determinados sectores como la salud mental, las atenciones a crónicos o las residencias de ancianos.

Implicaciones de eficiencia y equidad del mercado interno británico

El establecimiento del mercado interno británico mediante la separación de las funciones de compra y provisión de servicios de salud, abría

expectativas en cuanto a mejoras de calidad, eficiencia y responsabilidad de los pacientes, que al menos en el plano teórico eran esperables.

Los dos principios en los que el libro blanco *Working for patients* se basaba para plantear estas mejoras eran: (a) la nueva capacidad de gestión de la que se dotaba a los NHS trusts (hecho que permitiría a los gestores adaptarse a las necesidades locales de la población e introducir medidas de eficiencia en la actuación de su personal mediante incentivos que estimularan la innovación y las mejoras en el desempeño) y (b) la nueva capacidad de elección de las autoridades de distrito (DHA) y los GPFH, que motivaría el aumento de la competencia entre los diferentes NHS trusts e incluso entre éstos y otros proveedores privados.

La idea parece clara: la presión ejercida por los pacientes a través de los agentes que les representan, DHA y los GPFH, sobre los NHS trusts, presionaría a éstos para adaptarse más a las necesidades de los primeros, aumentar la actividad en aquellos servicios con mayor demanda para intentar reducir las listas de espera, reducir la de aquéllos con menor demanda y hacer un esfuerzo por aumentar la calidad percibida.

Podemos resumir en tres las implicaciones de la nueva libertad concedida a los GP al convertirse en Fundholders, al menos en el plano teórico:

- Responsabilidad: al poder gestionar un presupuesto, los GPFH tienen incentivos a hacer un uso racional del mismo, teniendo en cuenta la efectividad-coste de los medicamentos y los beneficios relativos de la hospitalización frente a la prescripción.⁽⁵⁾

- Los GP Fundholders, al igual que las DHA, actúan ahora como porteros (*gatekeepers*) del sistema de atención secundaria. Con ello, la toma de decisiones que afectan directamente al paciente se acerca más a éste. Al mismo tiempo, los GPFH pueden exigir, a través de contratos, servicios con una determinada calidad y tiempo.

(5) Hay que tener en cuenta que una buena gestión del presupuesto permite a los GPFH obtener beneficios personales por dos vías: (a) ofreciendo una gama más alta de servicios a sus pacientes, con la posible atracción de nuevos y (b) contratando mayor personal para realizar asistencia complementaria.

- Los GPFH actúan también como elemento dinamizador de la competencia del mercado interno. Por un lado, al presionar a los NHS trusts, y por el otro, al representar una amenaza y un elemento de comparación (*benchmark*) para las DHA.

No todos los académicos coinciden en los elementos positivos del mercado interno del modo en que ha sido aplicado por el NHS. Levaggi, R. (1996) realiza un estudio analítico de las características introducidas en el NHS con las reformas del libro blanco *Working for patients*. Según la autora, la eficiencia al mínimo coste que pretende conseguir el esquema está respaldada por la teoría microeconómica bajo determinadas condiciones. La provisión de atenciones de salud presenta, sin embargo, incertidumbre, oferta racionada y demanda sindicada, características que modifican los resultados del modelo.

La creación de un mercado interno provoca asimetría de la información entre comprador y proveedor de servicios, lo cual no permite llegar a una asignación óptima en el sentido de Pareto.⁽⁶⁾ La existencia de competencia real y contratos eficientes permite mejorar la situación, pero sin llegar al óptimo descrito.

Para que un agente revele su información necesita mecanismos que le incentiven a ello. La presencia de contratos en bloque permite al comprador traspasar todo el riesgo al proveedor y evitar los problemas de asimetría de la información. En el largo plazo esto perjudica al comprador, ya que no le permite observar las mejoras de eficiencia de los proveedores y renegociar los contratos en función de ello. Por este motivo, el NHS intenta incentivar el uso de contratos por caso.

A continuación detallaremos las conclusiones que pueden extraerse de la contrastación empírica del mercado interno británico.

Evolución financiera y costes, niveles de actividad y actividad

Los estudios iniciales acerca de la actuación financiera de los NHS trusts realizados por Newchurch (1993) y Bartlett y Le Grand (1994) detalla-

(6) Una asignación Pareto óptima es aquella en la que ninguno de los agentes puede mejorar sin perjudicar a otro.

ban que los primeros hospitales en acogerse al programa habían satisfecho su obligación financiera de tasa de retorno del 6%.

En otro estudio anterior de Bartlett y Le Grand (citado en Bartlett y La Grand, 1994), se llega a la conclusión que los NHS trusts consiguieron durante sus primeros años de existencia establecer unos costes medios de los servicios por debajo de los del resto de los hospitales del NHS.

Sin embargo, ellos mismos justifican este hecho en que los 57 primeros NHS trusts partían de una situación más favorable que el resto de los hospitales del NHS.

En el caso de los GPFH, los resultados que pueden extraerse de los escasos estudios empíricos del tema son:

- Un aumento de la prescripción de genéricos en substitución de los fármacos más caros y la eliminación de prescripción innecesaria. Mientras que los GP aumentaron el coste de sus prescripciones en un 12,8%, los GP Fundholders lo hicieron en tan sólo el 8,5% en 1993 (Audit Comission, 1994).

- En cuanto al nivel de derivaciones a los NHS trusts, el único estudio disponible es el de Coulter (1993), que no encuentra evidencia empírica que éste haya sufrido una variación.

- El aumento más espectacular se ha producido en el número de servicios que ofrecen los GPFH (Corney, 1993).

- Le Grand y Bartlett (1993) afirman que hay evidencia para creer que las decisiones de derivación de los GPFH han llevado a una mayor competencia en el mercado interno. Éstos han establecido contratos exigiendo determinados niveles de calidad a los NHS trusts, al mismo tiempo que su mayor sofisticación y amplitud de servicios imponían mayor presión sobre los GP asociados a las DHA.

Niveles de actividad

A pesar del aumento de actividad en ciertos servicios (como en operaciones de *bypass* coronario o cataratas), del número de altas y de la reducción de las listas de espera, no pueden extraerse conclusiones certeras por la distorsión que supone el aumento de los recursos que el Gobierno destinó al NHS durante estos años (Bartlett y Le Grand, 1994).

Como hemos mencionado en el punto anterior, los GP Fundholders han aumentado el número de servicios que ofrecen a sus pacientes. No existen estudios muy detallados sobre el número de pacientes visitados ni listas de espera, aunque diferentes autores afirman que las listas de espera son más cortas en el caso de los GPFH que en el de las DHA.

Equidad

No existen estudios específicos que hayan comprobado los efectos del mercado interno de salud británico sobre la equidad. Al no disponer de estudios concretos, no podemos afirmar si el grado de desigualdad en el NHS actual es menor o mayor que el de antes de las reformas. Sin embargo, podemos aventurar algunas implicaciones sobre el marco conceptual del mismo.

La estructura diseñada por el NHS permite al paciente un mayor poder de decisión a través de su agente (el GP Fundholder) en cuanto a los servicios sanitarios que le afectan. En este sentido, si la estructura de los GP Fundholders discrimina a los ciudadanos de menor renta a través de algún mecanismo específico, cabría esperar un aumento de la desigualdad en el acceso a los servicios.

Los sistemas bismarquianos se caracterizan por el acceso universal de los ciudadanos a servicios de igual calidad, con lo cual en el plano teórico no existen desigualdades posibles. Sin embargo, en la realidad práctica, los costes de desplazamiento, los copagos no ponderados y otros costes paralelos pueden desvirtuar esta igualdad.

El principal aspecto sobre el cual debería estudiarse la equidad es sobre si la competencia entre NHS trusts provoca un descremado de la demanda (*cream skimming*).

9.2.2. Los servicios sanitarios en Suecia

El sistema sanitario sueco, al igual que el británico, es un sistema nacional de salud basado en las ideas bismarquianas. El principio fundamental es el acceso universal de los ciudadanos a un conjunto de atenciones de salud proveídas y financiadas por el Estado. La estructura del sistema está fundamentada en torno a las autoridades locales de salud (Councils), encargadas tanto de la financiación como de la provisión de los servicios.

Recientemente se han introducido reformas en el sistema encaminadas a mejorar la eficiencia del sistema y a aumentar la capacidad de elección del usuario. Estas reformas han consistido en la separación de las funciones de comprador/proveedor, junto a la introducción de un sistema de pago basado en la actuación (*performance*).

Estructura del SNS sueco

Suecia está dividida en consejos condales o provinciales (County Councils, CC, 25), municipalidades (288) y parroquias (2.500).

El establecimiento de los CC en 1862 sienta la base del actual SNS sueco. En 1955 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Social. El objetivo del sistema es ofrecer un conjunto básico de servicios sanitarios que se adapten a las necesidades individuales de la población.

El SNS sueco se divide en tres niveles diferenciados: (a) la asistencia primaria, (b) la asistencia secundaria y (c) la asistencia regional.

(a) La asistencia primaria se estructura en torno a los distritos sanitarios que se organizan en centros de atención primaria que incluyen en muchos casos especialistas. Des de 1992 los municipios también disponen de competencias en asistencia domiciliaria y de enfermería.

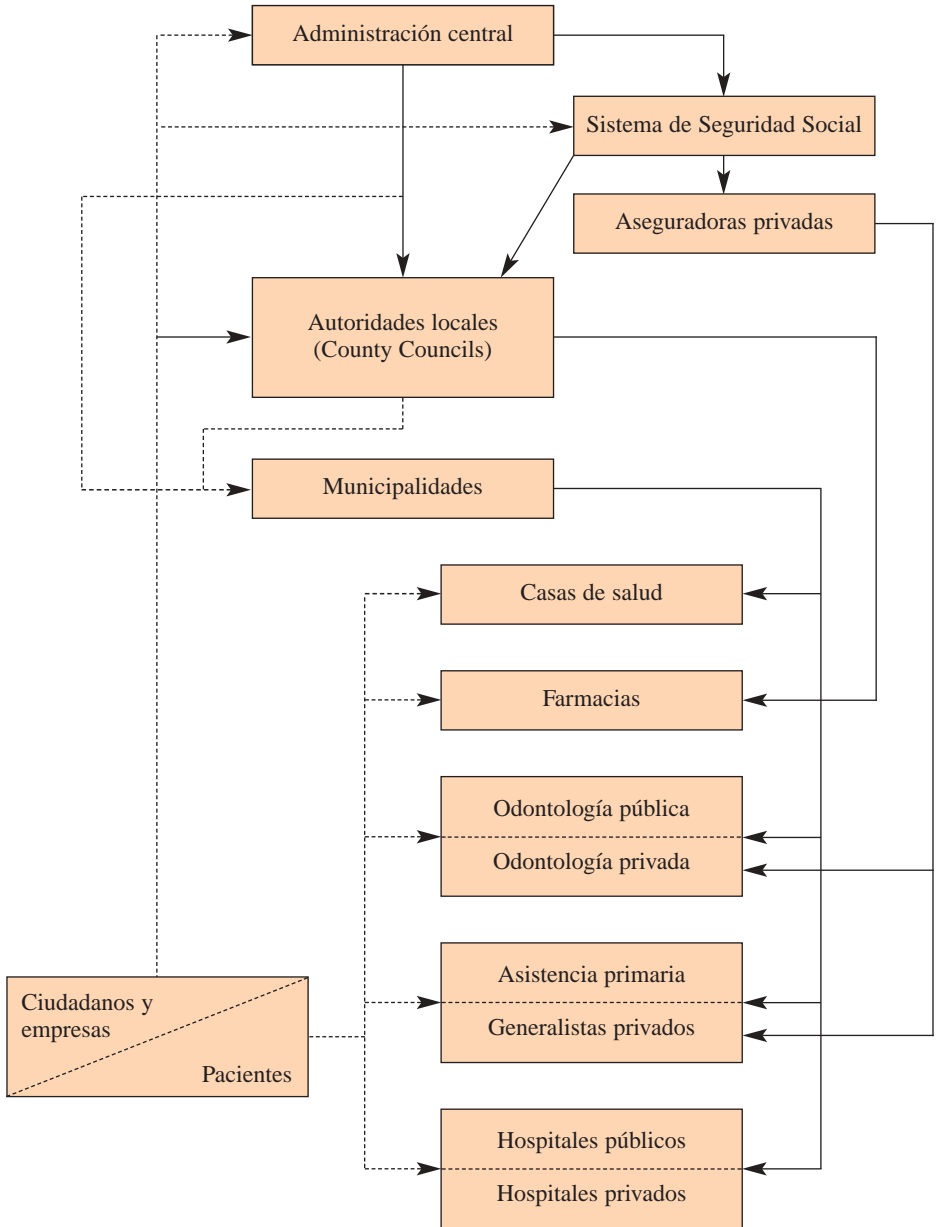
(b) La asistencia secundaria es realizada por los consejos provinciales en centros hospitalarios y clínicas ambulatorias. La asistencia psiquiátrica también es responsabilidad de los CP.

(c) La asistencia regional es la que se realiza en los grandes hospitales regionales altamente especializados, encargados también de la docencia y la investigación.

Cambios en la organización del SNS sueco

La asignación de recursos del SNS sueco a los proveedores se ha basado tradicionalmente en presupuestación histórica. Los proveedores disponían de una amplia libertad para decidir acerca del uso de estos recursos una vez asignados. Las reformas introducidas en 1990 han supuesto grandes cambios en este ámbito.

FLUJOS DE CONTROL Y FINANCIACIÓN EN EL SNS SUECO



Fuente: Elaboración propia a partir de Spri Library and Research Report Bank, Suecia.

La reforma de 1990 tiene dos grandes puntos: la separación entre el papel de comprador y proveedor de servicios y el cambio en el sistema de asignación de recursos.

La descentralización implementada entre los años sesenta y setenta había desarrollado una estructura con el poder administrativo de los consejos provinciales (County Councils) como elemento principal. Con la reforma, algunos de estos consejos provinciales delegaron la función de compra en unidades locales correspondientes a los distritos sanitarios, y otros establecieron agencias de compra centralizadas. Estas agencias de compra reciben los recursos en función de criterios de población y, a su vez, los utilizan para comprar servicios sanitarios de proveedores del distrito o incluso de otros distritos. A diferencia del caso británico, los hospitales siguen siendo propiedad del SNS; aunque bajo voluntad propia, los políticos dejan de estar representados en los órganos de gobierno de los mismos.

Esta separación de la función de compra y provisión de servicios ha sido bajo una base voluntaria, aunque con una buena aceptación; en 1995 doce de los 26 consejos provinciales había ya delegado la función de compra.

Este proceso vino acompañado de la introducción de nuevos tipos de contratos con los proveedores donde se premia la buena actuación (*performance*), como el pago por servicio o el pago por caso.

Implicaciones de eficiencia y equidad del mercado interno sueco

Las implicaciones que pueden esperarse de la teoría microeconómica de la implantación de un mercado interno en el SNS sueco no difieren en demasía de las comentadas anteriormente para el caso británico.⁽⁷⁾

En cualquier caso, podemos resumirlas en estos tres puntos:

- Mayor responsabilidad, por parte de los agentes compradores, a partir de la reforma de los distritos sanitarios. Éstos deben ser capaces de introducir mecanismos en los contratos que incentiven un desempeño óptimo en la provisión de los servicios sanitarios por parte de los proveedores.

(7) Véase apartado sobre Implicaciones de eficiencia y equidad de la implantación del mercado interno británico. Pág. 284.

- Mayor competencia entre proveedores, que pueden ver disminuidos sus ingresos debido a dos motivos: el primero, la capacidad de los distritos sanitarios de establecer relaciones contractuales con proveedores de otros distritos en caso de que estos sean más coste-eficientes; el segundo, la posibilidad de recibir sanciones establecidas en los contratos en caso de un desempeño ineficiente.

- Mayor eficiencia, que se deriva del punto anterior por la mayor presión sobre los proveedores.

- Mayores costes de transacción. Los costes de negociación de contratos, la duplicidad de funciones y los costes de control de la actividad parecen, en el plano teórico, el precio a pagar por este sistema.

En cuanto a las implicaciones de la experiencia empírica, comentaremos las obtenidas por Gerdtham, U. G., Rehnberg, C. y Tambour, M. (1997), quienes realizan un estudio de AED (análisis envolvente de datos)⁽⁸⁾ sobre un conjunto de datos de proveedores de los 26 consejos provinciales (County Councils) durante dos años, 1993 y 1994.

Los autores comparan el efecto de la eficiencia del mercado interno en los cuidados hospitalarios. Para ello comparan los hospitales de consejos provinciales donde se ha producido la separación de funciones con otros donde se sigue utilizando el proceso de presupuestación histórica.

Los resultados obtenidos concluyen que en aquellos consejos provinciales donde se ha producido la separación y se han introducido mecanismos de contratos óptimos, se han obtenido ratios más altas de eficiencia que en el resto. Aunque se han introducido otras reformas en el SNS, éstas han sido aplicadas en todo el territorio, con lo cual cabe esperar que las mejoras se deben en su mayor parte a la introducción de mercados internos. Los resultados del estudio también muestran que el ahorro potencial del cambio de un sistema de asignación de recursos basándose en presupuestos a uno basado en el desempeño es aproximadamente del 13%.

(8) Técnica paramétrica que se utiliza para estimar la diferencia del desempeño de los agentes con la frontera de eficiencia, pudiéndose separar los resultados entre eficiencia técnica y asignativa.

Referencias bibliográficas

- ALBI, E. *et al.* (2000): *Economía Pública II*, Ariel Economía, Barcelona.
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1997): *Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.
- AUDIT COMMISSION (1994): *A prescription for improvement: towards more rational general practice*, Londres, HMSO.
- BARR, N. (1992): «Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation», *Journal of Economic Literature*, 30(2): 741-803.
- BARTLETT, W. y LE GRAND, J. (1993): «The performance of trusts», en *Evaluating the NHS reforms*, The Royal King Fund.
- BEALES, J. R. (1992): «Survey of Education vouchers and their budgetary impact on California», Reason Public Policy Institute, *Working Paper*, Los Angeles.
- BISHAI, D. M. y LANG, H. C. (2000): «The willingness to pay for wait reduction: the disutility of queues for cataract surgery in Canada, Denmark and Spain», *Journal of Health Economics*, 19: 219-230.
- BOSCH, N., PEDRAJA, F. y SUÁREZ, J. (1998): *La medición de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales: el caso del servicio de recogida de basuras*, Fundación BBV, Bilbao.
- BROOK, R. H. *et al.* (1983): «Does Free care Improve Adults' Health?», *The New England Journal of Medicine*, 309(23): 1426-1434.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (eds.) (1996): *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Serie: Administración General.

- BURGAT, P. y JEANRENAUD, C. (1990): «Mesure de l'efficacité productive et de l'efficacité-coût: cas des déchets ménagers en Suisse», *Working Paper 9002*, Institut des Recherches Economiques et Régionales, Université de Neuchâtel.
- BURGUET, R. (1998): «Auction theory; a guided tour», *Working Paper n.º 422*, Institut d'Anàlisi Econòmica.
- CABASÉS, J. y MARTÍN, J. (1995): «Contratos de servicios en el sistema sanitario», en XV Jornadas de Economía de la Salud, Instrumentos para la gestión de la sanidad, Asociación de Economía de la Salud, Valencia.
- CENTER FOR EDUCATION REFORM (2000): «The Truth about Education vouchers: New Information on school choice», presentado en la convención nacional de la Education Writers Association, Atlanta, abril 2000.
- CHERNOCHOVSKY, D. (2000): «The public-private mix in the modern health care system – Concepts, issues and policy options revisited», *Working Paper 7881*, NBER, septiembre.
- CHIAPPORI, P. A. *et al.* (1998): «Moral hazard and the demand for physician services: First lessons from a French natural experiment», *European Economic Review*, 42: 499-511.
- (2000): «Cost of Time, Moral Hazard, and the Demand for Physician Services», mayo, mimeo.
- COLES, J. W. y HESTERLY, W. S. (1998): «Transaction costs, quality, economies of scale: examining contracting choices in the hospital industry», *Journal of Corporate Finance*, 4: 321-345.
- COLIN, L. y SHIRLEY, M. (1998): «Information, Incentives and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts Between Government and State Enterprises». *The Journal of Law, Economics & Organization*, 14 (2).
- COLOMAR, J. (1993): «Les formes diferenciades de gestió dels serveis i les activitats municipals» *Papers de Gestió* 8, Barcelona: Institut d'Estudis de la Diputació de Barcelona.
- CONSELLERIA DE BENESTAR SOCIAL, GENERALITAT VALENCIANA (2000): «Orden de 4 de enero de 2000, por la que se regulan y convocan ayudas para financiar estancias en residencias de tercera edad mediante el sistema de bono-residencia para el año 2000», *DOGV* n.º 3663.
- CORNEY, R. (1993): «Fundholding in general practice in South East Thames Regional Health Authority», citado en Clive H. Smee, *Self-Governing Trusts and GP Fund-Holders: The British Experience*.
- COX, D., JIMÉNEZ, E. (1990): «The Relative Effectiveness of Private and Public Schools: Evidence from Two Developing Countries», *Journal of Development Economics*, vol. 34, no. 1-2 (noviembre, 1990).

- COULTER, A. (1993): «Evaluating of GP fundholding in Oxford RHA», University of Oxford, marzo, citado en Clive H. Smee, *Self-Governing Trusts and GP Fund-Holders: The British Experience*.
- CUBBIN, J., DOMBERGER, S. y MEADOWCROFT, S. (1987): «Competitive tendering and refuse collection: identifying the sources of efficiency gains», *Fiscal Studies*, 8: 431-450.
- CUERVO, J. I. (1996): «L'Estat del benestar i les reformes del sistema sanitari espanyol», *Quaderns CAPS*, 25: 7-16.
- CULLIS, J. G. y JONES, P. R. (1987): *Microeconomía y economía pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DISTEXHE, V. (1993): «L'efficacité productive des services d'enlèvement des immondices en Wallonie», *Cahiers Économiques de Bruxelles*, 137: 119-138.
- DOMBERGER, S. y JENSEN, P. (1997): «Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects», *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4): 67-78.
- DOMBERGER, S. y RIMMER, S. (1994): «Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey», *International Journal of the Economics and Business*, 1(3): 439-453.
- DOMBERGER, S., HALL, C. y LI, E. (1995): «The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts», *Economic Journal*, 105: 1545-1570.
- DOMBERGER, S., MEADOWCROFT, S. y THOMPSON, D. (1986): «Competitive Tendering and Efficiency: the case of refuse collection», *Fiscal Studies*, 7(4): 69-89.
- (1987): «The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services», *Fiscal Studies*, 8(4): 39-54.
- DOWNES, A. (1962): «The Law of Peak-Hour Expressway Congestion», *Traffic Quarterly*, 16: 393-409.
- ELLERMAN, D., SCHMALENSEE, R., JOSKOW, P., MONTERO, J. y BAILEY, E. (1997): «An Interim Evaluation of Sulfur Dioxide Emissions Trading», *Journal of Economic Perspectives*, 12: 53-68.
- ELLIS, R. P. y MCGUIRE, T. G. (1993): «Supply-Side and Demand-Side Cost Sharing in Health Care», *Journal of Economic Perspectives*, 7(4): 135-151.
- EPP, M. J. *et al.* (2000): «The impact of direct and extra billing for medical services: evidence from a natural experiment in British Columbia», *Social Science and Medicine*, 51: 691-702.
- EPPLE, D. y ROMANO, R. (1998): «Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects», *American Economic Review*, 62: 33-62.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): «Commission Communication on the Single Market in Pharmaceuticals», adoptado por la Comisión el 25 de noviembre de 1998. Dirección General III - Industria.

- EVANS, R. G. *et al.* (1983): *It's Not the Money, It's the Principle: Why User Charges for Some Services and Not for Others?*, Vancouver: Centre for Health Services and Policy Research, University of British Columbia.
- FARRELL, M. J. (1957): «The Measurement of Productive Efficiency», *Journal of The Royal Statistical Society, Series A, CXX*, Part 3: 253-290.
- FERNÁNDEZ, R. y ROGERSON, R. (1995): «On the political Economy of Education Subsidies», *Review of Economic Studies*, 62: 246-262.
- FIES (1997): «Monográfico: Pesca, un Nuevo Horizonte», *Papeles de Economía Española*, 71.
- FIELDING, G. J. y KLEIN D. B. (1993): «How to Franchise Highways», *Journal of Transport Economics and Policy*, mayo: 113-130.
- FRIEDMAN, M. (1962): *Capitalism and freedom*, University of Chicago, Chicago.
- GAEBLER, T. y OSBORNE, D. (1994): *La reinversión del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ed. Paidós, Estado y Sociedad. Barcelona.
- GANUZA, J. J. (1991): «Los sobrecostes en las obras públicas. Un análisis económico del caso español», *Economía Industrial*, 318: 111-122.
- GERDTHAM, U. G., REHNBERG, C. y TAMBOUR, M. (1997): «The impact of internal markets on health care efficiency: Evidence from health care reforms in Sweden», Centre for Health Economics, Stockholm School of Economics, Estocolmo, Suecia, *Working Paper Series in Economics and Finance*, 170.
- GERTLER, P. y HAMMER, J. (1998): «Strategies for Pricing Publicly Delivered Health Services», en G. Schieber (ed.): *Innovations in Health Care Financing*, World Bank, Washington DC.
- GIULIANI, G., SELKE, G. y GARATTINI, L. (1998): «The German experience in reference pricing», *Health Policy*, 44: 73-85.
- GONZÁLEZ, B. *et al.* (2000): «Evaluación de las políticas sanitarias en el Estado de las autonomías. Análisis comparativo de las CC.AA. del País Vasco, Andalucía y Cataluña», capítulo III, G. López Casasnovas (ed.): Fundación BBV e Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya (en prensa).
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1996): «El gasto público: problemas actuales y perspectivas», *Papeles de Economía Española*, 69, 2-38.
- GRAMLICH, E. M. (1994): «Infrastructure Investment: A Review Essay», *Journal of Economic Literature*, septiembre, XXXII: 1176-1196.
- HARRIS, B. L. *et al.* (1990): «The effect of drug copayments on utilization and cost of pharmaceuticals in a health maintenance organization», *Medical Care*, 28(10): 907-917.
- HENDERSON, V., MIESZKOWSKI, P. y SAUVAGEAU, Y. (1978): «Peer group effects and educational production functions», *Journal of Public Economics*, 10: 97-106.

- HILLMAN, A. L. *et al.* (1999): «Financial Incentives And Drug Spending in Managed Care», *Health Affairs*, 18(2): 189-200.
- HITIRIS, T. (2000): «Prescription charges in the United Kingdom: A critical review», *Discussion Papers in Economics 00/04*, University of York, Department of Economics and Related Studies.
- HOFFER, T., GREELY, A., y COLEMAN, J. (1997): «Achievement Growth in Public and Catholic High Schools», en *Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice*, Ed. Elchanan Cohn, 173-211. Nueva York: Pergamon, 1977.
- HOXBY, C. (1994): «Do private schools provide competition for public schools?», *NBER working paper 4978*, diciembre.
- (2000a): «Does competition among public schools benefit students and taxpayers?», *American Economic Review*, diciembre 2000.
- (2000b): «Would school choice change the teaching profession?», *NBER working paper 7866*, agosto 2000.
- HOYT, W. H. y LEE, K. (1998): «Educational vouchers, welfare effects, and voting», *Journal of Public Economics*, 69: 211-228.
- HUTTIN, C. (1994): «The use of prescription charges», *Health Policy*, 27: 53-73.
- HYMAN, D. N. (1999): *Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy*, sexta edición, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- IRELAND, N. J. (1990): «The mix of social and private provision of goods and services», *Journal of Public Economics*, 43: 201-219.
- JACOBZONE, S. (2000): «Pharmaceutical policies in OECD countries: Reconciling social and industrial goals», *OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers* n.º 40.
- JONES-LEE, M. W. (1989): *The Economics of safety and physical risk*, B. Blackwell.
- KEMBER, P. y QUIGLEY, P. (1976): *The economics of refuse collection*, Cambridge, M.A.: Ballinger Publishing Co.
- KETTL, D. F. (2000): *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- KOOREMAN, P. (1994): «Nursing Home Care in The Netherlands: A Nonparametric Efficiency Analysis», *Journal of Health Economics*, 13: 301-316.
- KÜHN, K., REGIBEAU, P. y BRANDTS, J. (1998): «¿Ha llegado la competencia? Un análisis económico de la reforma de la regulación en el sector eléctrico en España», mimeo, Institut d'Anàlisi Econòmica.
- LEVAGGI, R. (1996): «NHS Contracts: An Agency Approach», *Health Economics*, 5: 341-352.

- LOHR, K. *et al.* (1986): «Use of medical care in the RAND health insurance experiment: Diagnosis- and service-specific analyses in a randomized controlled trial», *Medical Care*, 24: S1-S87.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1989): «Simulación de mercados y competencia en el sector público», *Papeles de Economía Española* 41, FIES.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G., ORTÚN, V. y MURILLO, C. (1999): *El sistema sanitario español: informe de una década*, Bilbao: Fundación BBV.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G., VALOR, J. y ARTAL, R. (1989): «Distribución equitativa de recursos y ajuste por variaciones geográficas en el coste de provisión de servicios públicos: El caso de los servicios sanitarios», *Economía Pública*, 3: 53-65.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y WAGSTAFF, A. (1991): «Indicadores de Eficiencia para la Gestión Pública: Una revisión de métodos», *Cuadernos de Economía*, octubre.
- (1993): «Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: Algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria», *Moneda y Crédito*, 196.
- LÓPEZ, G. y RAMÍREZ, D. (1996): «Los costes de utilización del capital público en mecanismos de competencia gestionada y cuasimercados», *Hacienda Pública Española*, 139(4).
- LUNDBERG, L. *et al.* (1998): «Effects of user charges on the use of prescription medicines in different socio-economic groups», *Health Policy*, 44: 123-134.
- MANNING, W. y MARQUIS, M. (1996): Health Insurance: the tradeoff between risk pooling and moral hazard», *Journal of Health Economics*, 15: 609-640.
- MCAFEE, P. y McMILLAN, J. (1996): «Analyzing the airwaves auction», *Journal of Economic Perspectives*, 10: 159-175.
- MOORE, M. H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Ed. Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, C. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona.
- MOSSIALOS, E. y LE GRAND, J. (1999): «Cost containment in the EU: an overview», en *Health Care and Cost Containment in the European Union*, E. Mossialos y J. Le Grand (eds.): pp. 1-154, Ashgate, Aldershot.
- MURILLO, C. y CARLES, M. (1999): *Diseño de indicadores de capacidad adquisitiva de los usuarios para mejorar la racionalidad y la equidad en la financiación sanitaria*, Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo y CRES.
- NELSON, A. A. *et al.* (1984): «The effects of Medicaid medicine co-payment programme on the utilization and cost of prescription services», *Medical Care*, 22: 724-736.

- NEWBERY, D. M. (1990): «Pricing and Congestion: Economic Principles Relevant to Pricing Roads», *Oxford Review of Economic Policy*, 6(2): 22-38.
- NEWHOUSE, J. P. *et al.* (1993): *Free for All? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- NOYCE, P. R. *et al.* (2000): «The cost of prescription medicines to patients», *Health Policy*, 52: 129-145.
- NYMAN, J. A. (1999): «The economics of moral hazard revisited», *Journal of Health Economics*, 18: 811-824.
- OCDE (1991): *Reviews for National Policies on Education: Netherlands*, OCDE Public Management series.
- OHLSSON, H. (1998): *Ownership and Production Costs. Choosing between public production and contracting out*, Uppsala University, artículo no publicado, mimeo.
- ORTÚN, V. (1992): *Gestión Pública*, Fundación BBV, Madrid.
- (2000): «Sistema sanitario y estado del bienestar: ¿todo, para todos y gratis?», en J. R. Amor *et al.* (eds.): *Ética y gestión sanitaria*, Sanitas-Icade, Madrid: 95-124.
- OVRETVEIT, J. (1995): *Purchasing for Health. A multidisciplinary introduction to the theory and practice of health purchasing*, Open University Oress, Buckingham.
- PAREJO ALFONSO, L. (1999): «El reto de la eficaz gestión de lo público», *Sistema*, 149: 3-23.
- PAULY, M. (1968): «The economics of moral hazard: comment», *American Economic Review*, 58: 531-537.
- PUERTO CELA, M. (1986): «Situación Actual de los Contratos Programa», *Hacienda Pública Española*, 102-103: 117-130.
- PUIG-JUNOY, J. (1988): «Gasto farmacéutico en España: Efectos de la participación del usuario en el coste», *Investigaciones Económicas*, XII(1): 45-68.
- PUIG-JUNOY, J. y PÉREZ, J. (2001): «Integración vertical y contratación externa en los servicios generales de los hospitales españoles», *Documento de Trabajo*, Fundación BBVA.
- PUTNAM, R. D. (1993): «The prosperous community: Social capital and Public Life», *American Prospect*, 13.
- RAMÍO, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública*, Universitat Pompeu Fabra, Ed. Tecnos, S.A.
- RICE, T. (1992): «An alternative framework for evaluating welfare losses in the health care market», *Journal of Health Economics*, 11: 86-92.
- (1998): *The Economics of Health Reconsidered*, Chicago: Health Administration Press.

- RICE, T. y MORRISON, K. R. (1994): «Patient Cost Sharing for Medical Services: A Review of the Literature and Implications for Health Care Reform», *Medical Care Review*, 51(3): 235-287.
- RODRÍGUEZ, M. (1986): «La eficacia del ‘ticket moderador’: entre el ahorro y la equidad», *Gaceta Sanitaria*, 30: 232-236.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1986): «Reforming public bureaucracy through economic incentives?», *Journal of Law, Economics & Organization*, 2: 131-161.
- ROUSE, C. (1998): «Schools and Student Achievement: More Evidence from Milwaukee Parental Choice Program», artículo no publicado, mimeo.
- SAPPINGTON, D. (1991): «Incentives in Principal-Agent Relationships», *Journal of Economic Perspectives*, 5: 45-66.
- SAPPINGTON, D. E. M. y STIGLITZ, J. E. (1987): «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 567-582.
- SHELANSKI, H. A. y KLEIN, P. G. (1995): «Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment», *The Journal of Law, Economics & Organization*, 11(2): 335-361.
- SHIRLEY, M. y COLIN, L. (1998): «Information, Incentives, and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts Between Government and State Enterprises», *Journal of Law, Economic & Organization*, 14: 358-378.
- SIU, A. L. *et al.* (1986): «Inappropriate Use of Hospitals in a Randomized Trial of Health Insurance Plans», *The New England Journal of Medicine*, 315(20): 1259-1266.
- SMALL, K. A., WINSTON, C. y EVANS, C. A. (1989): *Road Work. A New Highway Pricing and Investment Policy*, The Brookings Institut., Washington.
- SOUMERAI, S. B. *et al.* (1987): «Payment restrictions for prescription medicines under Medicaid, effects on therapy, costs and equity», *The New England Journal of Medicine*, 317(9): 550-556.
- STEVENS, B. (1978): «Scale, market structure and the cost of refuse collection», *Review of Economics and Statistics*, 60: 438-448.
- STIGLITZ, J. E. *et al.* (1992): *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- STUART, B. y ZACKER, C. (1999): «Who Bears The Burden Of Medicaid Drug Copayment Policies?», *Health Affairs*, 18(2): 201-212.
- SZYMANSKI, S. (1996): «The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services», *Fiscal Studies*, 17(3): 1-19.
- TAMBLYN, R. *et al.* (2001): «Adverse Events Associated with Prescription Drug Cost-Sharing among Poor and Elderly Persons», *JAMA*, 285(4):421-429.

- TAMBOUR, M. y REHNBERG, C. (1997): «Internal Markets and Performance in Swedish Health Care», Centre for Health Economics, Stockholm School of Economics, Estocolmo, Suecia, *Working Paper Series in Economics and Finance*, 161.
- TEJA, R. S. y BRACEWELL-MILNES, B. (1991): «The Case for Earmarked Taxes», Londres: Institute of Economic Affairs.
- VICKREY, W. (1969): «Congestion Theory and Transport Investment», *American Economic Review*, 59: 251-260.
- VILARDELL, I. (1988): «El control de l'eficiència en la gestió de les administracions municipals», tesi doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- VILLAR ROJAS, F. J. (1993): *Privatización de servicios públicos*, Ed. Tecnos, Madrid.
- (1994): «La huida al derecho privado en la gestión de los servicios de salud», *Derecho y Salud. Publicación Oficial de la Asociación Juristas de la Salud*, 2(2): 98-107.
- VOS, C. M. (1996): «The 1996 Pricing and Reimbursement Policy in The Netherlands», *PharmacoEconomics*, 10, Sup. 2: 75-80.
- WEARE, C. y FRIEDMAN, L. S. (1998): «Public Sector Pricing: An Institutional Approach», en F. Thompson y M.T. Green (eds.): *Handbook of Public Finance*, Nueva York: Marcel Dekker, Inc.
- WEST, E. G. (1996): «Education vouchers in practice and principle: a world survey», Human Capital Development and Operations Policy, *Working Papers*, Banco Mundial.
- WILLCOCKS, S. G. (1998): «Managerial effectiveness in an NHS Hospital Trust. Some observations based on contrasting organizational perspectives», *International Journal of Public Sector Management*, 11 (2/3):130-138.
- WILLIAMSON, O. E. (1983): «Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange», *American Economic Review*, 73: 519-40.
- ZWEIFEL, P. y MANNING, W. G. (2000): «Moral hazard and consumer incentives in health care», en *Handbook of Health Economics*, A. Culver y J. Newhouse (eds.): North-Holland.

Colección Estudios Económicos

Disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es

Títulos publicados

1. ESTUDIO DE LA OCDE SOBRE EL EMPLEO. HECHOS, ANÁLISIS, ESTRATEGIAS (*Agotado*)
2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN ESPAÑA Y EN EUROPA (*Agotado*)
Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea
3. ÉTICA Y PROGRESO ECONÓMICO (*Agotado*)
James M. Buchanan
4. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA (*Agotado*)
José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz (directores)
5. POBLACIÓN Y ACTIVIDAD EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS (*Agotado*)
A. Blanes, F. Gil y J. Pérez
Centre d'Estudis Demogràfics
6. EL SECTOR BANCARIO EUROPEO: PANORAMA Y TENDENCIAS (*Agotado*)
Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer y Montserrat Soler
7. EL DESAFÍO DE LA MONEDA ÚNICA EUROPEA (2ª edición) (*Agotado*)
Joan Elias
8. EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA: HACIA UN SISTEMA MIXTO (*Agotado*)
José A. Herce, Simón Sosvilla Rivero, Sonsoles Castillo y Rosa Duce
9. ESPAÑA Y EL EURO: RIESGOS Y OPORTUNIDADES (*Agotado*)
Joaquim Muns (director), Susan M. Collins, Manuel Conthe, Juergen B. Donges, José Luis Feito, José Luis Oller-Ariño y Alfredo Pastor
10. LA OPINIÓN PÚBLICA ANTE EL SISTEMA DE PENSIONES (*Agotado*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá
11. LOS BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS
Antón Costas y Germà Bel (editores)
12. LA SUCESIÓN EN LA EMPRESA FAMILIAR (*Agotado*)
Miguel Ángel Gallo
13. BENEFICIOS FISCALES EN LA EMPRESA FAMILIAR: PATRIMONIO Y SUCESIONES (*Agotado*)
Ernest de Aguiar
14. EL IMPACTO DEL EURO EN LOS MERCADOS FINANCIEROS
Enrique Vidal-Ribas (director)
15. LA CULTURA DE LA ESTABILIDAD Y EL CONSENSO DE WASHINGTON
Manuel Guitián y Joaquim Muns (directores), Antonio Argandoña, Miguel A. Fernández Ordóñez, Paul Krugman y John Williamson
16. EL SECTOR BANCARIO EUROPEO: PANORAMA Y TENDENCIAS (2ª parte)
Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer y Montserrat Soler

17. LA MEDICIÓN DE LA INFLACIÓN EN ESPAÑA
Javier Ruiz-Castillo, Eduardo Ley y Mario Izquierdo
18. LA ECONOMÍA DEL ARTE (*Agotado*)
Bruno Frey
19. LA REFORMA DE LAS PENSIONES ANTE LA REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO
José A. Herce y Javier Alonso Meseguer
20. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL ESTE DE EUROPA
Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa
21. DEL REAL AL EURO. UNA HISTORIA DE LA PESETA (*Agotado*)
José Luis García Delgado y José María Serrano Sanz (directores)
22. CÓMO TRATAR CON BRUSELAS. EL LOBBY EN LA UNIÓN EUROPEA
Robin Pedler
23. CRECIMIENTO Y EMPLEO EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES
Ángel Hermosilla y Natalia Ortega.
CEAM (Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico)
24. LA REGULACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: DEL GATT A LA OMC (*Agotado*)
Montserrat Millet
25. QUIEBRAS Y SUSPENSIONES DE PAGOS: CLAVES PARA LA REFORMA CONCURSAL
Fernando Cerdá Albero e Ignacio Sancho Gargallo
26. EL EURO: BALANCE DE LOS TRES PRIMEROS AÑOS
Joan Elias (director), Pere Miret, Àlex Ruiz y Valentí Sabaté
27. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez
28. INTERNET: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS
Fèlix Badia
29. EL GOBIERNO DE LA EMPRESA
Vicente Salas Fumás
30. LA BANCA EN LATINOAMÉRICA. REFORMAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS
Josep M. Liso, Montserrat Soler, Montserrat Manero y Maria Pilar Buil
31. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA
Guillem López Casanovas (director), Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza e Ivan Planas Miret