

Aplicación de fórmulas para estimular la competencia en la provisión de servicios públicos

Laura Cabiedes Miragaya
Sergio González Begega*

1. La Nueva Gestión Pública: Concepto, origen y debates actuales

Desde comienzos de los años ochenta, y aún con mayor fuerza a lo largo de la década siguiente, son cada vez más numerosos los países desarrollados que deciden aplicar fórmulas de estimulación de la competencia en la provisión de servicios públicos. A pesar del reciente nacimiento de una corriente de análisis crítico hacia su orientación y medidas asociadas, lo cierto es que estas estrategias se han extendido a las principales economías mundiales desde un puñado de casos pioneros, entre los cuales destacan el estadounidense, británico, sueco o neozelandés. La difusión y utilización de conceptos propios de la Nueva Gestión Pública (NGP), tales como cuasi-mercados, mecanismos tipo mercado o externalización de servicios es hoy en día un hecho ante el cual cabe poca discusión (ver Pollit, 1994; Ridley, 1996).

En términos generales, y aunque existen numerosas definiciones¹, la NGP alude al conjunto de estrategias innovadoras que tratan de resolver algunos de los problemas relacionados con la ineficiencia del sector público y que,

esencialmente, consisten en emular los mecanismos propios del mercado para fomentar la competencia y en importar estrategias, fórmulas e instrumentos de gestión tradicionalmente característicos del sector privado. Entre las líneas de actuación concretas que se asocian a la aplicación de los principios de la NGP cabe señalar la elección de mecanismos de mercado con preferencia a los de tipo burocrático; la promoción de competencia entre productores de servicios; la financiación en función de resultados y no de *inputs*; o la descentralización de los procesos de toma de decisiones con el objetivo de satisfacer de forma más adecuada las necesidades del usuario-cliente, al que incluso se le proporciona un cierto margen de elección (ver Osborne y Gaebler, 1992). Lo que se persigue, en resumen, es que la asignación de recursos para financiar los servicios públicos resulte cada vez en menor medida del funcionamiento de una burocracia jerarquizada y derive, en su lugar, de un proceso de toma de decisiones descentralizado, inspirado en los mecanismos propios del mercado, capaz de ofrecer un rendimiento superior y, sobre todo, más ajustado a las demandas del destinatario final de los servicios prestados.

Uno de los puntos de apoyo esenciales de esta estrategia es la separación de la función de compra de la de producción de servicios públicos (lados de la demanda y de la oferta, respectivamente), canalizando recursos hacia los responsables de la primera de estas funciones según las necesidades de la población. Los compradores, sean estos departamentos públicos, los propios usuarios o las agencias elegidas por ellos, deben ocuparse de adquirir los servicios al menor coste y con la mayor calidad posible. En este contexto se articulan fórmulas contractuales con los productores (públicos o privados) de servicios para que deban competir entre sí en su búsqueda de ingresos a través de nuevos contratos o usuarios. De esta forma, el presupuesto

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo.

¹ Entre otras, aquellas que aluden a la NPG como "una visión, una ideología o (de forma quizás más prosaica) un racimo de enfoques técnicos y de gestión, muchos de ellos tomados prestados del sector privado" (ver POLLIT, 1994: 1) o como un conjunto organizado de pensamiento *managerial* (FERLIE *et al.*, 1996), cabe destacar la de HOOD (1991: 6) para quien esta es "un conjunto generado de doctrinas administrativas fundamentadas en la idea de la exportabilidad de los modelos de gestión profesionales (...), que requiere un alto nivel de poder discrecional para alcanzar resultados (...) y que resulta central e indispensable para alcanzar un mejor rendimiento a través del desarrollo de las culturas adecuadas (...) y de la medición activa y el ajuste de los *outputs* organizacionales".

asignado a cada uno de ellos dependerá (con modulaciones) de los servicios realmente provistos, y no tanto de lo gastado, en lo que constituye un intento de superar la financiación con apoyo en presupuestos (o costes) históricos y avanzar hacia un modelo de presupuestación prospectiva.

Uno de los objetivos de esta lógica es romper con el comportamiento que ha caracterizado tradicionalmente a los departamentos públicos de dar por hecho que los recursos se encuentran garantizados con independencia de las actuaciones llevadas a cabo y de los resultados obtenidos. Ahora bien, la mayor responsabilidad que supone la financiación según resultados implica, al mismo tiempo, que las unidades de compra dispongan de un mayor grado de autonomía en capacidad de gestión (gerencialismo), para lo cual es imprescindible que se produzca una verdadera traslación de riesgos. En este esquema, el centro de atención no lo constituyen tanto los procedimientos administrativos o la observancia uniforme de las normas, como los resultados obtenidos según el cumplimiento de las expectativas de unos ciudadanos crecientemente exigentes y más atentos a cómo se gasta su dinero.

La NGP, junto a otros conceptos como el de *governance*², también se ha relacionado con frecuencia con tendencias privatizadoras. De hecho, si bien el concepto aquí manejado excluye las operaciones abiertamente privatizadoras, en el sentido de que la financiación de los servicios continúa siendo pública, la privatización no deja de ser una de las posibles consecuencias de su aplicación.

Dado que es posible emular los mecanismos del mercado tanto dentro del sector público en sentido estricto (es decir, con apoyo exclusivo en productores públicos) como (y esto es lo más común) a través de la contratación de servicios con empresas privadas, estimamos que la cuestión clave, si el interés del administrador es realmente evitar la privatización como resultado, es impedir que el sector público termine convirtiéndose en "rehen" de sus proveedores privados (Cabiedes y Guillén, 2001). En definitiva, se trata de un equilibrio de fuerzas que depende tanto del verdadero objetivo político subyacente tras la aplicación de las estrategias de NGP (algo que no siempre es fácil de discernir) como de los rasgos de la estructura institucional desde la que esta acción es llevada a cabo. De este modo, la competencia entre proveedores públicos y privados es inviable en un escenario en el que los segundos apenas existen, salvo que se desplieguen

² Dado que el examen de estos vínculos se aparta de los objetivos concretos de este artículo, baste indicar algunas referencias al respecto (AURIACOMBE, 1999: 135; BJÖRK y JOHANNSSON, s.f.; 2004; NEWMAN *et al.*, 2004; MENEGUZZO, 1998; RADCLIFFE y DENT, 2005).

iniciativas de apoyo a la creación de empresas privadas que, por otra parte, serán mejor o peor recibidas por la población en su calidad de ciudadanos y/o trabajadores. En el otro extremo, la existencia de un sector privado excesivamente poderoso puede llegar a desplazar a los productores públicos, al menos en las parcelas realmente lucrativas, situación que les otorgará una posición de fuerza desproporcionada en los procesos de negociación con el sector público, con las consecuencias privatizadoras que de aquí se pudieran derivar.

El interés por la NGP ha trascendido el ámbito nacional, hasta el punto de que actualmente son muchas instituciones y organismos públicos de carácter internacional que se han implicado en su debate. De hecho, la OCDE dispone una línea de trabajo permanente sobre las cuestiones relacionadas con la reforma de la administración pública que ha arrojado interesantes resultados³. La Unión Europea, ha incorporado a su discurso algunos de los principios y lógicas subyacentes de la NGP, al menos desde mediados de la década de los años noventa (ver European Commission, 2001). Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) también ha abierto un espacio de discusión en torno a una futura revisión del *General Agreement on Trade in Services* (GATS), que actualmente excluye de su ámbito de cobertura a todos los servicios provistos por el sector público, independientemente de su origen, privado o no⁴.

Debido a su amplia difusión y a su compleja adaptación a determinados entornos institucionales, la NPG ha sido sometida a intensas críticas. Si bien para los responsables de su construcción teórica esta constituye una combinación de soluciones firmemente asentada o un verdadero paradigma global (ver Hood, 1991; 1995), para otros analistas no es más que una moda pasajera que entró en crisis ya a finales de década de los ochenta. Ciertamente, en los últimos años han aparecido un número creciente de referencias que inciden en el carácter esencialmente coyuntural del empleo de las medidas asociadas a la NGP, que experimentan fuertes variaciones nacionales en términos de aplicabilidad y efectividad (ver Manning, 2000; Pollit y Bouckaert, 2004; Newman, 2005; 2007). Otras, insisten en la más que previsible corta vida de este discurso, como del resto de argumentos que han abordado la cuestión de las políticas públicas y sociales desde una perspectiva neoliberal (ver Jenson, 2007). A pesar de ello, y de lo que algunos autores han interpretado como una cierta reemergencia de algunos elemen-

³ Ver la serie de estudios y documentos sobre *Public Management Administration* (PUMA) disponibles a través de su página electrónica www.oecd.org, entre ellos OECD (1997).

⁴ Para más información en torno a este debate ver www.socialistfuture.org.uk.

tos propios de los viejos modelos burocratizados de administración pública (ver Evans y Rauch, 1999), lo cierto es que la NGP parece seguir proporcionando soluciones válidas para ciertos problemas dentro de su "lista de lavandería de mejores prácticas" o de los ingredientes "de la receta del pastel" (ver Ewalt, 2001).

Siguiendo con el símil utilizado por este autor, muy probablemente lo que queda por resolver no es tanto la coherencia de la NGP como la construcción teórica y otros muchos aspectos de carácter práctico que aluden a sus ingredientes, a su forma de preparación y a quién se va a comer finalmente este pastel. Seguramente, lo más importante es el carácter de la estructura institucional sobre la cual se sustenta la aplicación de estas medidas, el análisis del objetivo político subyacente tras la introducción de la NGP y, sobre todo, el resultado de las mismas en términos de mantenimiento o alteración del equilibrio entre intereses públicos y privados. El siguiente apartado incide en el sentido esencialmente práctico del debate en torno a la NGP y se detiene a analizar algunas de las soluciones más comúnmente asociadas a ella y que han sido objeto de una más frecuente puesta en práctica.

2. Fórmulas para estimular la competencia en la provisión de servicios públicos. Algunos ejemplos

Tal como muestra el cuadro 1 cabría mencionar seis grandes tipos de fórmulas orientadas a estimular la competencia en la provisión de servicios públicos: la contratación externa (pura) con el sector privado; la contratación entre distintos departamentos públicos (o contratación interna); las concesiones administrativas; los vales, bonos o cheques servicio; los mercados mixtos; y la competencia pública. La complejidad de las relaciones existentes entre diversos agentes en ciertos servicios, como los sanitarios, puede conducir a que la aplicación de incentivos de mercado se centre "en uno u otro sub-mercado, más que hacer gala de un carácter totalmente comprehensivo" (Saltman y Figueras, 1997: 40).

Si bien la lista de formulas mencionada ni es exhaustiva, ni la diferenciación entre ellas es siempre nítida, todas comparten al menos dos características comunes: la regulación y la financiación del servicio constituyen funciones reservadas al sector público y, en todas ellas se utiliza la estrategia de separación de las funciones de demanda y oferta. Sus principales diferencias estriban en los agentes que efectúan dichas funciones. De hecho, su clasificación resulta de combinar estas dos dimensiones: quién realiza la fun-

ción de compra, por un lado (el sector público, el usuario o la agencia elegida por este) y quien la de producción, por otro (los productores públicos y privados). Cada una de estas soluciones, además, presenta una serie de ventajas e inconvenientes propios, así como un conjunto de áreas dentro de las cuales su aplicación ha resultado particularmente representativa.

2.1. Contratación externa (pura) con el sector privado

Esta fórmula no resulta en realidad tan innovadora como las demás dado que en este esquema se está utilizando el concepto en su versión de medida aislada, más que el contexto de la articulación de un mercado. Si bien la diferencia entre contratos externos y mercados mixtos no es siempre nítida, la articulación de estos últimos tiene como objetivo (re)situar a los proveedores públicos en un entorno competitivo, abierto igualmente a productores privados y públicos de servicios. Aunque es posible que exista una relación contractual previa de negociación con el sector privado (apoyada, por ejemplo, en conciertos), el paso a mercados mixtos precisa un engranaje más sofisticado, que permita articular un mercado en el que realmente se computa en términos de precio y calidad y dentro del cual se desarrollen los dispositivos que hagan viables los objetivos perseguidos con la NGP. No tendría entonces aquí cabida un contrato con una empresa privada sin más, aun cuando se exigiera su adjudicación por subasta o concurso público. El hecho de que la contratación externa figure entre las fórmulas propuestas en el cuadro 1 responde a que realmente forma parte de la pléthora de medidas generalmente identificadas con la NGP y, adicionalmente, a que permite contrastarla con otras iniciativas más innovadoras.

El objetivo de las distintas fórmulas de contratación externa es, esencialmente, "descargar" al sector público de funciones no básicas o simplemente hacer frente a excesos de demanda, complementando una oferta pública insuficiente, pero también, en ocasiones, debilitar el poder sindical. La descarga de funciones no básicas persigue la reducción de costes, sustituyendo costes fijos por variables y/o soslayando las restricciones que impone el proceso de contrataciones en el sector público a través del recurso a las ventajas de la legislación laboral o mercantil (ver González-Páramo y Onrubia, 2003: 18).

Las principales áreas en las que se viene aplicando la contratación externa con el sector privado consisten en funciones de apoyo o servicios intermedios, tales como *catering*, lavandería, servicios informáticos o mantenimiento y seguridad de edificios, y algunos servicios tradicionalmente facilitados por la Administración Local,

Cuadro 1

FÓRMULAS PARA ESTIMULAR LA COMPETENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

	Regulador	Financiador	Comprador	Productor	Áreas de aplicación	Observaciones
A. Contratación externa (pura) con el sector privado*	S. Público	S. Público	S. Público	Privados	Catering, lavandería, servicios informáticos, transporte, limpieza y seguridad de edificios. Servicios locales de recogida de basura, y suministro de agua. Servicios sanitarios intermedios y finales como complemento de la oferta pública	En algunos casos, la contratación externa no solamente se utiliza por razones de eficiencia, sino también por objetivos de índole política, como el debilitamiento del poder sindical
B. Contratación (interna) entre departamentos públicos	S. Público	S. Público	S. Público X	S. Público Y	Servicios de mantenimiento, limpieza y seguridad de edificios. Formación	Permite obtener economías de escala a la agencia productora
C. Concesiones administrativas (iniciativas de participación privada en la inversión)	S. Público	S. Público (en lo referente al servicio) y S. Privado (en lo referente a la inversión)	S. Público	Públicos o privados**	En equipamientos públicos (escuelas, prisiones, hospitales, etcétera)	Puede originar conflicto en torno a la duración del contrato: consolida la posición del concesionario
D. Vales, bonos o cheques-servicio	S. Público	S. Público	Usuario o agencia elegida por él	Públicos y/o privados	Educación, vivienda social, cuidado de ancianos, guarderías	Exige medidas para evitar la selección de riesgos
E. Mercados mixtos***	S. Público	S. Público	S. Público (si se concede libertad de elección al usuario: bonos implícitos)	Públicos y privados	Residencias de ancianos. Servicios hospitalarios. Educación no universitaria. Recogida de basura, catering, limpieza	Obstaculizados por la existencia de monopolios locales. Riesgo de un peso excesivo del sector privado

Cuadro 1 (continuación)

FÓRMULAS PARA ESTIMULAR LA COMPETENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

	Regulador	Financiador	Comprador	Productor	Áreas de aplicación	Observaciones
F. Competencia pública***	S. Público	S. Público	Usuario (bonos implícitos)	Públicos	Elección entre universidades o médicos en el sector público	La elección del usuario orienta la asignación de recursos (en cierta medida, "el dinero sigue al usuario")

Fuentes: Elaboración propia con apoyo en Cabiedes y Guillén (2001); Glennerster y Le Grand (1995); HM. Treasury (2000); Lundsgaard (2002); Meneguzzo (1998); Noord, van den (2002); OCDE, 2000; Ortún, 2001; Planas (2002); Rae (2002); Saltman y Figueras (1997).

* La contratación externa a través de la articulación de un mercado en el que se prevea la competencia entre productores públicos y privados se contempla en mercados mixtos.

** Dado que en el marco de la NGP la extensión de las concesiones administrativas a equipamientos sociales se caracteriza por la adquisición de servicios tanto intermedios como finales, el esquema refleja la posibilidad de que los proveedores del servicio público sean públicos o privados.

*** La distinción entre mercados mixtos y competencia pública se inspira en Saltman y von Otter (1989).

como recogida de basura y suministro de agua. En el ámbito sanitario, estas fórmulas permiten tanto la adquisición de servicios intermedios, como transporte, lavandería, *catering* o medios diagnósticos, como de prestaciones complementarias de una oferta pública insuficiente, generalmente conciertos para disponer de camas hospitalarias en procesos poco complejos. El predominio de actividades simples en este tipo de contrataciones se relaciona con el hecho de que el problema del carácter incompleto de los contratos, es decir, de la imposibilidad de fijar de antemano todas las contingencias posibles, es menos acusado en estos casos. Igualmente, esta fórmula suele ser aplicada ante la presencia de activos poco específicos, de forma que no se comprometa la continuidad de los servicios ante la existencia de numerosos oferentes privados.

2.2. Contratación entre departamentos públicos (contratación interna)

La contratación de funciones de apoyo puede también realizarse a través de la denominada contratación intergubernamental, que descarga al departamento comprador de funciones no básicas y permite a la agencia pública productora alcanzar un mayor grado de especialización y obtener economías de escala⁵. Esta figura, cada vez más común en los países de la OCDE, se aplica por lo general

⁵ Si se otorgase al departamento cliente la posibilidad de proveerse del servicio, tanto internamente como fuera de la organización, y de retener los ahorros obtenidos, nos encontraríamos ante el enfoque básico de articulación de mercados mixtos (ver ORTÚN, 1995: 188-189).

en áreas tales como la cesión de edificios públicos a una empresa o entidad de carácter público, que se responsabiliza de su mantenimiento, limpieza y seguridad (ver Lundsgaard, 2002: 22).

2.3. Concesiones administrativas

Esta fórmula se puede clasificar entre los diversos tipos de asociación público-privado, según las iniciativas de financiación privada de la inversión. La NGP ha entendido este modelo de concesión, tradicionalmente utilizado con relación a las grandes infraestructuras de transporte, a otros equipamientos de carácter social como escuelas, prisiones y hospitales, con la innovación de incorporar la adquisición de ciertos servicios intermedios (limpieza, *catering*, mantenimiento, administración, gestión de nóminas, etc.) y finales (el servicio público en sí mismo). Además, tal y como señala Noord (2002: 24), a diferencia de los prestados en las infraestructuras de transporte, estos servicios son comprados por el sector público y no directamente por los usuarios.

En los últimos años, y bajo los gobiernos laboristas, se ha venido produciendo en el Reino Unido un proceso de extensión de la fórmula de licencias administrativas, inicialmente introducida por la administración conservadora de Margaret Thatcher como fórmula de NGP, hacia el ámbito sanitario. Por el momento se ha aplicado mayoritariamente a la construcción de hospitales, que son arrendados al sector público a través de contratos de larga duración. Pero también se ha venido contemplando la

posibilidad de negociar otros servicios de carácter clínico, además de los actuales de apoyo, tales como los informáticos o la administración de nóminas (HM Treasury, 2000; OECD, 2000)⁶.

Existe una gran controversia en torno al impacto de las concesiones administrativas sobre los costes. Aparentemente, estas constituyen una forma de contar con el apoyo financiero del sector privado para la financiación de infraestructuras, pero a medio/largo plazo su coste puede ser mayor al que la Administración Pública habría tenido que hacer frente si la hubiese afrontado de forma directa. Por lo general, las empresas o consorcios privados involucrados en este tipo de iniciativas pactan, además del arrendamiento de la infraestructura, la prestación de servicios intermedios y/o finales, con contratos de larga duración. Este tipo de contratación a largo plazo tiene el inconveniente de que puede conducir a la consolidación de la posición del concesionario y a la erosión de posibles ahorros. Es decir, que uno de los posibles resultados de su aplicación es precisamente lo contrario de lo que se pretende conseguir con la NGP. Dicha situación es más frecuente si se trata de activos muy específicos, como los hospitales, donde se pueden generar relaciones de dependencia mutua (Noord, van den, 2002: 27). En aquellos casos en los que la fórmula adoptada sea un pacto de co-propiedad para que el sector público pueda capturar parte de las ganancias, puede llegar incluso a crearse una situación de monopolio *de facto*, en la medida en la que ser regulador y accionista al mismo tiempo no favorece comportamientos neutrales (Noord, van den, 2002: 28). Una posible solución a estos problemas es la estipulación de una fecha a partir de la cual la propiedad pase finalmente a manos públicas.

El recurso a las concesiones administrativas, defendido en su versión actual por sus partidarios, en la medida en la que trascienden la dimensión de los *inputs* (activos fijos) y centran la atención más bien en los *outputs* (servicios), parece más bien una vía de escape en el corto plazo a las restricciones y controles presupuestarios que una salida estable a los problemas de los servicios públicos. En muchos casos, es más una forma de repartir altos costes en pagos anuales respetando las exigencias de estabilidad presupuestaria que se han visto obligadas a adoptar muchas administraciones públicas, entre ellas las europeas, sobre todo desde comienzos de la década de los años noventa⁷.

⁶ Para más información acerca del debate que estas medidas están suscitando dentro del propio laborismo inglés puede consultarse la página electrónica www.socialistfuture.org.uk.

⁷ Hasta una reciente detección de Eurostat sobre un caso austriaco: "(...) la única manera de conseguir diferir presupuestariamente el coste de la inversión, sin que esta se consolidase como pública, era involucrando al sector privado con mecanismos de tipo concesional o similares" (CALLEJÓN y ORTÚN, 2003).

2.4. Vales, bonos o cheques-servicio

En principio esta modalidad de adquisición de servicios públicos otorga al usuario (o en su defecto, a la agencia que este haya elegido) la capacidad de elegir entre distintos productores previamente autorizados por los responsables de la provisión de dichos servicios. Los bonos representan un derecho con valor monetario, intercambiable por un servicio que puede ser objeto de financiación pública total o parcial (Planas, 2002: 7). Las áreas en las que más frecuentemente se aplica este tipo de fórmulas son educación, vivienda social, cuidado de ancianos y, en menor medida, atención infantil.

El sector sanitario ha quedado excluido de este tipo de estrategias, al menos en sentido restringido (sin incluir los servicios socio-sanitarios), lo que tal vez se encuentre relacionado con la existencia de problemas de información asimétrica por parte del paciente para valorar la calidad técnica de los servicios ofertados por los productores. De hecho, en aquellas áreas en las que se estime que el usuario es más sensible a la publicidad de elementos poco relevantes que a los propios elementos de calidad técnica, resulta más recomendable utilizar otras fórmulas, como la de competencia pública que, aún permitiendo que el usuario pueda elegir, garantiza que lo haga únicamente entre productores públicos. Así, los usuarios transmiten con su elección la percepción de ciertos aspectos de calidad intangibles, como el trato, que difícilmente pueden ser captados por el sistema, al mismo tiempo que garantizan la calidad técnica del servicio⁸. Con todo, es preciso subrayar que también pueden presentarse problemas de información (y de capacidad de elección) en el caso de ancianos de edad elevada y sin familia, a pesar de lo cual la utilización de bonos en este ámbito está muy extendida, así como la presencia del sector privado. En ocasiones, se articula una fórmula intermedia tal que la función de compra, con asunción de riesgo, permanece en manos de una agencia elegida por el usuario o sus representantes. Para evitar problemas de selección de riesgos por los proveedores del servicio, que traten de soslayar al usuario potencial y previsiblemente costoso, y quedarse con el "rentable", se recomienda canalizar fondos ajustados por las características del usuario a la agencia (Ortún, 1995: 188).

Los bonos o vales tienen entre sus principales objetivos facilitar la elección por parte del usuario. Sin embargo, resulta obvio que esta no siempre es viable, bien por exceso de demanda de los servicios ofertados por un deter-

⁸ En este sentido, cabría entender que la fórmula de competencia pública constituye en sí misma un sistema de bonos implícitos.

minado productor o por limitaciones físicas impuestas por la distancia de acceso a los mismos. Adicionalmente, en ocasiones, son los propios proveedores quienes realizan *de facto* la elección, discriminando entre sus potenciales clientes. En contrapartida, la flexibilidad de los bonos ante fluctuaciones de la demanda, cuando se utilizan en la provisión de servicios sin cobertura plena, puede desencadenar presiones de la demanda y, en consecuencia, sobre el presupuesto. Por este motivo, es necesario desarrollar procesos de elegibilidad previos (Lundsgaard, 2002: 14). Por último, si bien el sistema de bonos genera menores costes de transacción en comparación a otros instrumentos de contratación externa, dado que reduce el número de trámites contractuales, también es cierto que la evidencia empírica demuestra que, en la práctica, estos instrumentos han sido utilizados bajo unos criterios que no han protegido la equidad del sistema (Planas, 2002: 16).

2.5. Mercados mixtos

El objetivo de esta fórmula es romper el monopolio público en la prestación de servicios, creando condiciones de competencia entre productores públicos y privados con el fin de configurar una estructura de carácter oligopólico. Por lo general, la elección entre productores es responsabilidad de los departamentos públicos designados para ello. No obstante, una vez aplicado este mecanismo, cabe otorgar también cierta capacidad de elección a los usuarios o a sus representantes, tratándose entonces de bonos implícitos. Este ha sido el caso, por ejemplo, de la educación no universitaria en Nueva Zelanda, donde se permite que los padres elijan el centro en el que desean que estudien sus hijos⁹. La capacidad de elección entre hospitales públicos y privados por parte de los pacientes, supe-
 peditada o no a la superación de un plazo de espera máximo, constituye otro ejemplo de bonos implícitos en el contexto de los mercados mixtos.

⁹ La elección entre centros educativos en este país, en su mayoría públicos o integrados en el sistema público, prioriza desde el año 2000 la proximidad geográfica. En aquellos casos en los que sobren plazas dentro de una determinada circunscripción, se procede por sorteo a su asignación entre demandantes pertenecientes a otras zonas. Entre 1996 y 2000 se ensayó un sistema limitado de bonos con financiación a familias de bajo nivel de renta para facilitarles el acceso a centros privados (en 1999 la subvención pública de la plaza de cualquier alumno en un centro privado ascendía al 30-40 por 100 de su coste en un centro público). El ensayo fue abandonado debido a que los centros privados participantes insistieron en no perder la capacidad de elegir a sus clientes (RAE, 2002: 24-26). Asimismo, se ha documentado un aumento de la brecha entre los grupos de población de renta alta y baja con el empleo de vales educativos en el Reino Unido, Francia y Chile, países donde "estos sistemas han creado la ilusión de la capacidad de elección, mientras que han sido las escuelas las que realmente han elegido" (PLANAS, 2002: 16).

2.6. Competencia pública

Esta fórmula se diferencia de la anterior en que pretende introducir competencia, pero solamente entre productores públicos, correspondiendo por lo general la elección de productor al usuario (sistema de bonos implícitos). Actualmente, pueden encontrarse ejemplos de este tipo en la libre elección entre universidades públicas o entre médicos del sector público en algunos países de la OCDE. Los mercados mixtos, junto a la competencia pública, constituyen fórmulas que podrían englobarse bajo el concepto de competencia gestionada (ver Cabiedes y Guillén, 2001)¹⁰.

La viabilidad u oportunidad de la introducción de la competencia gestionada depende del cumplimiento de varios requisitos, entre los que cabe destacar la existencia de un número suficiente de productores para que el mercado pueda ser suficientemente competitivo. En este sentido, se plantea el problema de la existencia de monopolios geográficos, ante los cuales el comprador, en la práctica, apenas tiene margen de elección (Glennester y Le Grand, 1995: 208). La relación contractual debe apoyarse en una definición (y delimitación) muy cuidadosa de los servicios y de los estándares de calidad, prerrequisito este que no deja de ser en muchos casos una ventaja en sí mismo. Precisa una flexibilización de las relaciones laborales y, por último, exige que los costes de transacción, derivados de la preparación y seguimiento de los contratos, así como de la eventual sustitución de un productor por otro, no superen a los ahorros obtenidos gracias al aumento de la eficiencia.

La separación de las funciones de compra y producción genera en ocasiones problemas de información asimétrica a favor del productor, que este puede aprovechar para recortar sus costes sin reflejo en los gastos en

¹⁰ Eludimos aquí el confuso término de mercados internos utilizado por A. C. Enthoven en su propuesta de trasladar las fórmulas de competencia gestionada al sistema sanitario británico a mediados de los años ochenta. En el ámbito de la sanidad, el concepto de mercados internos se asimila más a mercados mixtos que a competencia pública (SALTMAN y VON OTTER, 1994). En este contexto, conviene hacer referencia a las prácticas de *benchmarking*, otra de las fórmulas de NGP importadas del ámbito privado, que consiste en generar y compartir información que permita comparar la actividad y los resultados de diferentes departamentos, respecto a un referente de "excelencia", con el fin de conseguir mejoras. Esta técnica sirve de apoyo a las fórmulas de competencia gestionada, pudiendo preceder o incluso sustituir a este tipo de iniciativas, aunque por lo general deriva de ellas de forma natural. En cualquier caso, la aplicación de prácticas de *benchmarking* no implica necesariamente la separación de las funciones de compra y producción de servicios.

los que incurre el financiador público. En paralelo, esto conduce, según algunos autores, a que los departamentos públicos pierdan “la memoria colectiva” y, en el caso de los mercados mixtos, a que los ciudadanos desconffien de las empresas contratadas (Auriacombe, 1999). Otro de los inconvenientes de los mercados mixtos consiste en que los proveedores públicos pueden verse presionados financieramente a alterar la cartera de servicios que ofrecen, eliminando “(...) «valor de uso» de sus servicios, que en el pasado eran los que (...) diferenciaban a los proveedores públicos de los privados con ánimo de lucro; por ejemplo, funciones de referencia y asesoría social, educativas y preventivas”, centrándose en los servicios más lucrativos (y no en los más necesarios) (Saltman y von Otter, 1994: 114).

La competencia pública centra más la competencia en la calidad que en los precios. En el entorno de los mercados mixtos, en cambio, existe el riesgo de que el sector privado termine decidiendo de hecho qué servicios se proveen, si su presencia es muy abultada (Saltman y von Otter, 1994: 115). Esta situación engendra problemas de eficiencia asignativa, quedando la función de regulación y planificación de los servicios públicos “secuestrada” por decisiones mercantiles. Por su parte, es muy difícil generar credibilidad en materia de limitación presupuestaria sobre los productores públicos. De hecho, puede haber impedimentos legales, por ejemplo, para no financiar (y por tanto penalizar, como haría el mercado) “déficit presupuestarios”¹¹. Además, la financiación según resultados que respalda la NGP puede determinar la aparición del “efecto trinquete”, documentado en la economía soviética como un fenómeno por el cual “(...) los gerentes de las empresas eran comúnmente castigados por una buena actuación [en el presente] con mayores estándares para el plan del año siguiente (...). En la medida en que los directivos (...) anticipen esta posibilidad, se introducen efectos perversos en el sistema de gestión” (Ventura y González, 1998: 107).

3. Impacto de la aplicación de la NGP. Consecuencias sobre el empleo

Los resultados de los estudios acerca de la incidencia de las fórmulas de la NGP sobre las finanzas públicas no parecen concluyentes y/o generalizables. No obstante, generalmente coinciden en señalar los elevados costes de

transacción que acarrea su aplicación¹². Su repercusión sobre las condiciones laborales de los trabajadores en procesos de externalización de servicios ha recibido una especial atención, particularmente en aquellos casos en los que, a través de los contratos externos puros y de las concesiones administrativas, los empleados del sector público pasan a depender de empresas externas. La externalización de servicios puede ser utilizada “(...) como una mera fórmula para liberar a las empresas de trabajadores, (...) reducir plantilla y eliminar costes fijos” (Casani *et al.*, 1996: 95). En este contexto, es muy probable que la transferencia de trabajadores a la empresa proveedora derive en salarios más bajos y mayor flexibilidad de despido, dependiendo de la legislación laboral. En el caso de las prisiones estadounidenses, la externalización ha generado importantes ahorros (estimados en un 10 por 100 del coste), precisamente porque los guardas empleados por el sector público cobran salarios superiores en un 15 por 100 a los del sector privado. Para evitar este tipo de situaciones, las autoridades holandesas han establecido una serie de garantías mínimas para aquellos trabajadores que abandonen el sector público y pasen a depender de empresas privadas en procesos de externalización que conlleven traspasos de plantilla (Lundsgaard, 2002: 6).

Aunque no es infrecuente que unos salarios relativamente más bajos expliquen la reducción de costes en las empresas externas, lo cierto es que la evidencia empírica es ambivalente en este terreno, ya que los salarios podrían aumentar si la competencia debilita el poder monopsonista del sector público en el mercado laboral (Lundsgaard, 2002: 6). Este parece ser el caso de la sanidad pública sueca, con unas condiciones de partida, a finales de la década de los años ochenta, determinadas por un problema de reclutamiento de personal, la desmoralización ante unas condiciones laborales poco atractivas, salarios más bajos que en el sector privado y reducidas diferencias salariales entre los trabajadores en función de los resultados obtenidos. Estas condiciones explican el apoyo de los sindicatos al proceso de reforma de la atención primaria promovido en 1992 por un gobierno de centro-derecha en el condado de Estocolmo, que consistió en un proceso de concesión de licencias a empresas privadas autorizadas a competir, primero en la provisión de servicios como transporte, pruebas de diagnóstico, atención a domicilio, y luego la provisión de otros paquetes de servicios de atención primaria, ofertados por cooperativas de médicos y enfermeros que dejaron su plaza en el sector público para constituir empresas privadas. Los incrementos salariales del personal de estos equi-

¹¹ Por ejemplo, un gasto en el que se ha incurrido pero que no encuentra su reflejo en el valor de la actividad que realmente se ha llevado a cabo.

¹² Ver LIGHT (1995: 148), MANNING (2000) y MINOGUE (2000), entre otros, se muestran poco partidarios de su exportación, fundamentando sus aseveraciones en estudios de impacto.

pos han sido muy superiores a los correspondientes al sector público¹³.

4. Hipótesis explicativas de la aplicación de fórmulas de NGP

A pesar de las controversias generadas por la NGP, resulta bastante llamativo que, tras su establecimiento al amparo de gobiernos de corte neoliberal, la reforma haya sido continuada, o al menos no contestada, en su caso, por gabinetes de signo socialdemócrata. En este sentido, puede perfilarse un escenario, con líneas más o menos definidas según el caso, que propicia la introducción de estos cambios y que es parcialmente independiente de la orientación política del gobierno que los introduce.

En primer lugar, el modelo burocrático tradicional, jerarquizado y centralizado, ha quedado obsoleto ante un nuevo sector público obligado a gestionar vastos recursos, orientados a la prestación de servicios públicos complejos, y no tanto a tareas administrativas coercitivas o rutinarias.

En segundo lugar, cabe resaltar las fuertes tensiones presupuestarias a las que se han visto sometidas las finanzas públicas en las dos últimas décadas, en un contexto de expectativas crecientes por parte de una ciudadanía que, por otra parte, no parece dispuesta a admitir un aumento de la presión fiscal.

Por último, en este mismo contexto, no resulta extraño que sea urgente mitigar la ineficiencia de la producción pública, que se relaciona con la ausencia de incentivos organizativos e individuales. Con relación a los primeros, la inexistencia de precios que canalicen la información impide a los ciudadanos "votar con los pies", como puede ocurrir en el sector privado, no existiendo, por tanto, el riesgo de quiebra propio del mercado. Por su parte, la práctica ausencia de incentivos individuales se relaciona con la di-

ficultad que tienen los trabajadores del sector público de rentabilizar la obtención de buenos resultados, al igual que es casi imposible su despido (Ortún, 1995: 185)¹⁴.

De esta forma, el (viejo) discurso ideológico de la derecha a favor del mercado (e implícitamente en contra del sector público como origen de todos los males) prende fácilmente en este caldo de cultivo. Con todo, no deja de ser llamativo que sea igualmente recibido en países con estructuras institucionales tan distintas como Estados Unidos o Suecia o que, una vez introducido por gobiernos de orientación conservadora no sea revisado por sucesivos gabinetes de signo socialdemócrata.

Junto a la existencia del trasfondo común al que nos hemos referido, cabe apuntar algunas hipótesis explicativas de esta buena acogida generalizada de la NGP. Una de ellas es la existencia de grupos privados de interés, ávidos de capturar las parcelas más lucrativas de la provisión pública de servicios y capaces de introducirse en los puntos más vulnerables de estos sistemas (como listas de espera hospitalarias, residencias para ancianos o financiación de grandes infraestructuras). En una línea quizás menos suspicaz, la explicación quizás estribe en que la NGP constituye en realidad un paraguas bajo el cual se cobijan prácticas muy distintas, con fines también diferentes, y que por tanto pueden adaptarse a una gran variedad de estructuras institucionales, equilibrios de fuerzas y objetivos políticos (Henman y Adler, 2001). Finalmente, cabe subrayar que, al menos en el mercado político, los principios de NGP han tendido a dotarse de un significado de modernidad, siendo entendidos como una reacción eficaz ante los problemas del sector público, aunque, como demuestran algunos ejemplos prácticos, esto no siempre haya sido necesariamente así.

Bibliografía

- AURIACOMBE, C. (1999): "Reflections on the New Public Management", *Journal of Public Administration*, 34 (2): 124-136.
- BJÖRK, P. G. y JOHANSSON, H. S. H. (s.f.): "Towards Governance Theory: In search for a common ground", Documento de trabajo, Department of Business and Public Administration, Mid Sweden University.
- CABIEDES, L. y GUILLÉN, A. M. (2001): "Adopting and adapting managed competition: health care reform in Southern Europe", *Social Science & Medicine*, 52: 1205-1217.
- CALLEJÓN, M. y ORTÚN, V. (2003): "Empresa privada en Sanidad: grado de adecuación a las diferentes funciones sanitarias", en LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.), *El interfaz público-privado en Sanidad*, Barcelona: Masson: 103-121.

¹³ En el Reino Unido, y a tenor de la puesta en marcha de numerosas iniciativas privadas, se comenzó a regular a finales de la década de los años noventa el traspaso de personal del sector público al privado a través de planes que protegen, entre otras cuestiones, el tratamiento de las pensiones (HM TREASURY, 2000). En cualquier caso, todas estas evidencias permiten concluir que la externalización de servicios no es, en absoluto, una fórmula neutral en materia de relaciones laborales, tal y como indica ORTÚN (2001) en su análisis crítico del impacto de estas medidas en España: "(...) la competencia destruye y altera el *statu quo* (...) y el poder sindical no tan sólo puede ser un freno a la externalización, sino que también puede limitar la desburocratización del sector público (...). En España, (...) las restricciones políticas a la racionalidad económica son mayores que las de carácter legal (...) la laboralización puede correlacionarse con mayores salarios en lugar de con mayor productividad".

¹⁴ GONZÁLEZ PÁRAMO y ONRUBIA (2003) ofrecen una reciente y pormenorizada descripción de las causas de la práctica ausencia de incentivos de eficiencia dentro del modelo burocrático tradicional.

- CASANI, F.; LUQUE, M. A.; RODRÍGUEZ, J. y SORIA, P. (1996): "La problemática del outsourcing", *Economistas*, 72: 86-98.
- EVANS, P. y RAUCH, J. E. (1999): "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effectiveness of the «weberian» state structures on economic growth", *American Sociological Review*, 64: 748-765.
- EWALT, J. A. G. (2001): "Theories of governance and New Public Management: links to understanding Welfare Policy implementation", Documento de trabajo, Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark NJ.
- (2004): "Alternative governance structures for welfare provider networks", en INGRAHAM, P. W. y LYNN, L. E. (eds.), *The art of governance. Analysing management and administration*, Washington DC: Georgetown University Press: 49-70.
- European Commission (2001): *European Governance. A White Paper*, Brussels 27/07/2001, COM (2001) 428 final.
- FERLIE, E.; PETTIGREW, A.; ASHBURNER, L. y FITZGERALD, L. (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- GLENNESTER, H. y LE GRAND, J. (1995): "The development of quasi-markets in Welfare provision in the United Kingdom", *International Journal of Health Services*, 25 (2): 203-218.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. y ONRUBIA, J. (2003): "Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos", *Papeles de Economía Española*, 95: 2-23.
- HM TREASURY (2000): *Memorandum by the HM Treasury*, www.publications.parliament.
- HENMAN, P. y ADLER, M. (2001): "Tecnología de la información y transformaciones en las políticas y la administración de la seguridad social: un examen general", *Revista Internacional de Seguridad Social*, 54 (4): 27-54.
- HOOD, C. (1991): "A public management for all seasons", *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- (1995): "Contemporary public management: A new global paradigm", *Public Policy and Administration*, 10 (2): 104-117.
- JENSON, J. (2007): "Redesigning citizenship regimes after Neoliberalism. Ideas about social investment", Documento de trabajo, Université de Montreal: Canada Research Chair in Citizenship and Governance.
- LIGHT, D. W. (1995): "Homo Economicus: escaping the traps of managed competition", *European Journal of Public Health*, 5 (3): 145-154.
- LUNDGAARD, J. (2002): *Competition and efficiency in publicly funded services*, Economics Department Working Papers 331, OECD.
- MANNING, N. (2000): *The New Public Management and its legacy*, World Bank: Administrative & Civil Service Reform Series (www1.worldbank.org/publicsector/).
- MENEGUZZO, M. (1998): "Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local", *Reforma y democracia*, 11.
- MINOGUE, M. (2000): *Should flawed models of public management be exported? Issues and practices*, Public Policy and Management Working Paper Series, 15, Manchester: IDPM.
- NEWMAN, J.; BARNES, M.; SULLIVAN, H. y KNOPS, A. (2004): "Public participation and collaborative governance", *Journal of Social Policy*, 33 (2): 203-223.
- NEWMAN, J. (2005): "Network governance, transformational leadership and the micro politics of public service change", *Sociology*, 39 (4): 717-734.
- (2007): "Rethinking the public in troubled times: unsettling nation, state and the liberal public sphere", *Public Policy and Administration*, 22 (1): 27-47.
- NOORD, VAN DEN, P. (2002): *Managing Public Expenditure: The UK approach*, Economics Department Working Papers, 341, OECD.
- OECD (1997): *Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services*, Paris: OECD.
- (2000): *Étude économique du Royaume-Uni 2000*, Synthèses de l'OCDE, www.ocde.org.
- ORTÚN, V. (1995): "Gestión pública: concepto y métodos", *Revista Asturiana de Economía*, 4: 179-193.
- (2001): "Organización de los servicios sanitarios en el Estado del Bienestar", en PAREJO, L. (coord.), *La organización de los servicios sanitarios públicos*, Madrid: Marcial Pons: 47-70.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley.
- PLANAS, I. (2002): *Un instrumento de contratación externa: los vales o cheques. Análisis teórico y evidencias empíricas*, Documentos de Trabajo 2, Bilbao: Fundación BBVA.
- POLLIT, C. (1994): "Modernizing the management of the Public Services Sector: between Crusade and Catastrophe?", Helsinki: Administrative Development Agency Conference.
- POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (2004): *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- RADCLIFFE, J. y DENT, M. (2005): "Introduction: from New Public Management to the new governance?", *Policy and Politics*, 33 (4): 617-622.
- RAE, D. (2002): *Next steps for public spending in New Zealand: The pursuit of effectiveness*, Economics Department Working Papers, 337, OECD.
- RIDLEY, F. F. (1996): "The New Public Management in Europe: comparative perspectives", *Public Policy and Administration*, 11 (1): 16-29.
- SALTMAN, R. B. y FIGUERAS, J. (1997): *European health care reform. Analysis of current strategies*, Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe.
- SALTMAN, R. B. y VON OTTER, C. (1989): "Public competition versus mixed markets: an analytic comparison", *Health Policy*, 11: 43-55.
- (1994): *Mercados planificados y competencia pública. Reformas estratégicas en los sistemas sanitarios de los países del norte de Europa*, Barcelona: SG Editores y Escuela Nacional de Sanidad.
- VENTURA, J. y GONZÁLEZ, E. (1998): "Valoración del efecto «Ratchet» en la negociación de contratos programa en atención especializada del Insalud Gestión Directa", en PEIRÓ, S. y URIARTE, L. I. (coords.), *Información sanitaria y nuevas tecnologías*, Vitoria: AES: 107-119.