

# **“LA EVALUACION DE LAS POLITICAS AL SERVICIO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA”.**

**GUILLEM LÓPEZ-CASASNOVAS**

**Catedrático de Economía  
Universitat Pompeu Fabra**

7/27/2006

1

## **MARCO GENERAL**

- **LAS RAZONES DE LA INTERVENCION PUBLICA.**
  - **TEOREMAS FUNDAMENTALES DE LA ECONOMIA DEL BIENESTAR**
- **.....Y PROVISION DE DETERMINADOS BIENES Y SERVICIOS PREFERENCIALES**
- **LAS DIFICULTADES: DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA A LA EFICIENCIA ASIGNATIVA Y SOCIAL**

7/27/2006

2

## **LA REALIDAD PRESUPUESTARIA PUBLICA**

**1- Bienes públicos, fallo de mercado (10-20% del gasto de las AA.PP.)**

**....Administración pública. Fiducia y 'Accountability'...**

**Más Evaluación Económica. Énfasis en los objetivos. Remisión última a la esfera de lo político.**

---

**2- Bienes privados tutelados públicamente (la mayor parte del gasto).**

**.....Gestión pública a partir de bases coyunturales; énfasis en los instrumentos; interfaz con la gestión privada; contraste empírico de eficiencia en costes unitarios; mercados 'impugnables'; con 'traslado de la carga de la prueba' (Escuela de Chicago)**

7/27/2006

## **NECESIDAD DE REPLANTARSE EN 'CÓMO DE LAS ACTUACIONES PÚBLICAS'**

7/27/2006

4

- **LA CALIDAD DEL GASTO PUBLICO**

- *(Las Finanzas Públicas en la UE, Unión Europea, nov. 2002),*
- **A través del análisis de sus diferentes categorías.**
- (i) pago de intereses
  - (con relación continuamente negativa entre su peso en el PIB y la eficiencia de dicho gasto);
- (ii) retribuciones de funcionarios, pensiones y otras compensaciones
  - (relación inicialmente positiva aunque rápidamente descendente);
- (iii) Subsidio de paro
  - (con relación que evoluciona de lo negativo, a niveles muy bajos, a lo positivo, para volverse negativa para valores altos),

7/27/2006

5

(iv) finalmente, la educación, el capital humano e I+D      -(con relación creciente aunque con techo a niveles ya muy altos en su peso en el PIB),

Destaca el puesto, claramente por debajo de la media, que ocupa España.

Por lo demás, desahogados los pagos de intereses y ajustado el gasto por el ciclo económico, la composición de la 'calidad del gasto' ha empeorado relativamente durante la última década en España.

7/27/2006

6

- Otras evaluaciones menos robustas:

- V. Valle, 1989 y 1992: Eficiencia comparada público-privado para el conjunto del gasto de las AA.PP. Españolas (sobre coste público por no utilizar en conjunto la misma combinación de inputs que el sector privado y a idénticos costes unitarios.

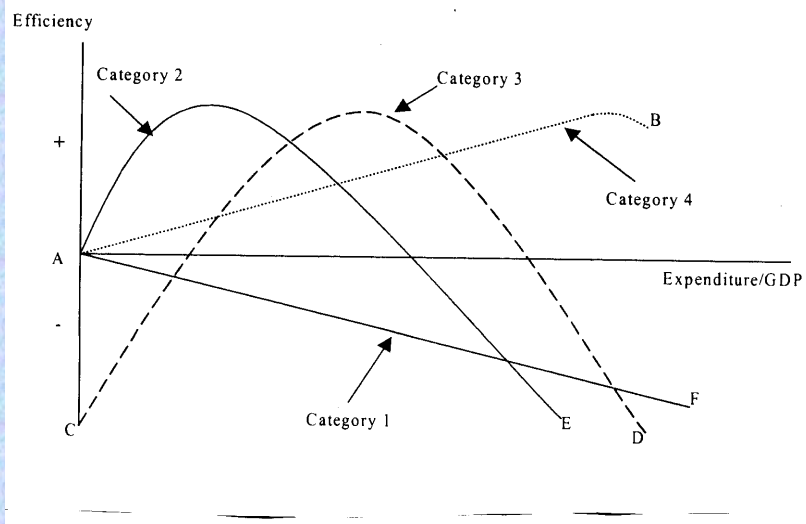
- Rueda López (2003) con la metodología Valle en comparación internacional y por funciones de gasto de las AA.PP., y construyendo un indicador sintético de actividad.

.....Mayor desarrollo de los análisis microeconómicos, por funciones de gasto, instituciones, CC.AA. ....Con sofisticación técnica no siempre acompañada con idéntica calidad de datos.....

7/27/2006

7

Graph III.10. A graphic illustration of the links between efficiency and spending



7/27/2006

8

## MARCO GENERAL

- LOS INSTRUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN SON IMPORTANTES
- ECONOMIAS DE ALTO RENDIMIENTO (WILLIAMSON)
- LAS REALIDADES CAMBIANTES (STIGLITZ)
- PROVISIÓN PÚBLICA NO IMPLICA PRODUCCIÓN PÚBLICA DIRECTA

7/27/2006

9

## Importancia de los mecanismos de decisión

- que utilicen la máxima información disponible
- que las decisiones sean susceptibles de una interpretación mínimamente descentralizada
- que generen incentivos a la actuación individual compatibles con los sociales; es decir, que la estrategia deseada por un individuo, sea consistente con la estrategia considerada óptima para la colectividad en su conjunto
- que sean imparciales (no arbitrarias) y de equilibrio, esto es, capaces de reconducir disputas a acuerdos de una manera no sesgada.

7/27/2006

10

- **mecanismos de decisión posibles:**

- **decisiones al azar (por ejemplo, cuando no resulta claro a quienes deban corresponder los derechos),**
- **decisiones democráticas basadas en la regla de la mayoría,**
- **asignaciones basadas en una decisión dictatorial,**
- **asignaciones basadas en una decisión de arbitraje,**
- **decisiones individuales en un mercado competitivo.**

**Entre los principios de autoridad y de poliarquías, existen las formas híbridas (franquicia)**

7/27/2006

11

### **Cómo entender en este contexto la Nueva Gestión Pública**

- **Los condicionantes políticos como restricción a la gestión.**
- **La confusión de lo político y la eficiencia económica de la gestión protege en exceso al gestor.**
- **Más atención a los elementos instrumentales ('quien tiene un martillo tiende a clavar clavos') (no financiar atendiendo a 'lo que se es' o a 'lo que se hace' sino a 'lo que se consigue') evitar el 'cuanto más, mejor' en los sistemas de control y el 'cuanto peor', 'mejor' en las definiciones de estrategias.**

7/27/2006

12

## La capacidad de gestión observando las mejores prácticas

- **Atendiendo a:**
  - (a) la retribución por unidad de recursos utilizados
  - (b) los procedimientos ejecutados en atención a cada usuario o tipo de usuario -protocolización de la actividad-,
  - (c) los recursos por procedimiento incluidos en el protocolo -tecnología-,
  - (d) la desviación entre recursos realmente utilizados y los teóricamente necesarios para aquella tecnología cuando el 'know how' de utilización es el apropiado-,
  - (e) el número de usuarios- tamaño, alcance o dimensión de la actividad, en lo que se refiere a las distintas escalas de producción, dada su influencia en los costes medios de la actividad-.
- **Gestionar quiere decir controlar las desviaciones observadas entre la práctica seguida y la mejor práctica disponible**

7/27/2006

13

## Cómo entender en este contexto la Nueva Gestión Pública

- **Guía de orientación: Comprar versus producir (concertar versus integrar)**
- **Como principio general, puede no resultar conveniente producir directamente: es costoso, arriesgado y con difícil marcha atrás.**
- **Este debe ser el punto de partida. Pese a ello puede resultar conveniente:**
  - a) cuando el mercado suministrador es inestable;
  - b) en los casos en los que las transacciones son frecuentes, con costes de contratación elevados;
  - c) en situaciones en que las relaciones son inciertas existiendo racionalidad limitada, contratos consecuentemente incompletos, y en presencia de agentes oportunistas, para los que la reputación no cuenta demasiado;

7/27/2006

14

- d) si los activos son de alta especificidad (esto es, con utilización alternativa difícil fuera de su destino actual),
- e) cuando, a través de la producción, se pueda explotar mejor una ventaja competitiva o ejercer de este modo cierto poder de mercado en la fijación de una política determinada.
- En cambio, no suelen ser argumentos apropiados el 'estar más cerca del usuario', la pretensión de aminorar con ello los efectos del ciclo económico (confundiendo de este modo integración con diversificación) o asegurar el acceso al mercado.
- ...Existen estrategias mixtas o de cuasi-producción, tales como los contratos a largo plazo, las operaciones conjuntas ('joint ventures'), las alianzas estratégicas, la concesión de licencias o las franquicias...

7/27/2006

15

### De la administración a la gestión

- **Condicionantes**
- **1.- El peso excesivo de la política en las Administraciones Públicas.**
- **2.-El fuerte arraigo del garantismo burocrático en la vida de las organizaciones administrativas**

7/27/2006

16

## Requerimientos del cambio cultural

- entender que:
- **Gestionar implica prestar atención a los circuitos de adopción de decisiones**
- **Se trata de gestionar recursos humanos y no de administrar nóminas**
- **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**
- **Hace falta redefinir centros de responsabilidad -con capacidad de gestión presupuestaria, a la vista de los objetivos establecidos-**
- **Gestionar implica una persecución activa de la eficiencia en la asignación**

7/27/2006

17

## La calidad en los servicios públicos

- que incluye factores tales como:
- a) Elementos tangibles del servicio, como es la limpieza o el grado de conservación de las instalaciones;
- b) El grado de competencia (preparación, conocimientos, etcétera.) del personal que atiende el servicio.
- c) La fiabilidad o grado de resolución al problema que ofrece el prestador del servicio (por ejemplo, haciendo que una sola consulta o actuación sea suficiente para la solución del problema o la obtención de un determinado resultado);
- d) El modo en el que el prestador del servicio asume la necesidad del usuario y se esfuerza en su resolución.
- e) La disposición al servicio: facilidad de acceso (localización adecuada, horario de atención apropiado, etcétera.), adecuación a las necesidades del usuario (lenguaje, funcionalización de la relación, etcétera.
- f) Credibilidad, reputación (preservar la confidencialidad, honestidad, etcétera.);
- g) Cortesía, educación, buen trato.

18

## LAS REFORMAS ORGANIZATIVAS, FINANCIERAS Y DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO

7/27/2006

19

### MARCO GENERAL: SERVICIO PUBLICO, GESTION PRIVADA

Quien produce el servicio?

la institución pública exclusivamente	la institución pública y privada
--	-------------------------------------

¿Quién decide (qué y como se financia) el suministro del servicio público?

	-Directamente la autoridad pública	
	Provisión y producción pública	Provisión pública con producción pública y privada.
	<b>MODELO BUROCRÁTICO</b>	<b>COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA</b>
*Caracterización	Jerarquías Centros de coste Presupuestos globales Autoridad 'Lealtad'	Establecimiento de franquicias Financiación según actividad contratada Restricciones de entrada Impugnabilidad limitada Poder de mercado.
*Posibilidades de Reforma	Evaluación por comparación (Torneos) Bonos y primas	Licitaciones abiertas Contratos de base presupuestaria
	<b>MODELO DE COMPETENCIA PÚBLICA</b>	<b>COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA DESCENTRALIZADA</b>
	-Indirectamente como consecuencia de la elección del usuario	
*Caracterización	Mercado restringido Financiación según elección 'Voz'	Mercado regulado Financiación sigue a la elección 'Voz' y 'Salida' Restricciones de entrada: Acreditación
*Posibilidades de reforma	Introducción de elementos contributivos (bonus/malus o pagos complementarios)	Introducción de elementos contributivos, complementarios, sustitutivos y alternativos

7/27/2006

20

## MARCO GENERAL: SERVICIO PUBLICO, GESTION PRIVADA

### •MECANISMOS CUASICOMPETITIVOS Y DE MERCADO (MCMS).

#### •OBJETIVOS:

- A) ELEVAR 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.

•NO SÓLO DESDE UNA POLÍTICA BASADA EN LA EFICIENCIA, BIENESTAR Y RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL, SINO TAMBIÉN DE LA EQUIDAD (AL 'DESANCLAR' LA PROVISIÓN PÚBLICA DE INTERESES INDIVIDUALES LARVADOS EN EL 'STATUS QUO' ACTUAL)\_\_\_\_\_

•\_\_\_\_\_NUEVOS INSTRUMENTOS (...)

7/27/2006

21

## MARCO GENERAL: SERVICIO PUBLICO, GESTION PRIVADA

### •PRECIOS, TASAS Y TÍQUETS MODERADORES

•BUSCANDO INDUCIR A UNA CONCIENCIA DE COSTE QUE INCITE AL CIUDADANO A RACIONALIZAR LA DEMANDA) JUNTO UNA MAYOR DIVERSIDAD EN LA OFERTA DE SERVICIOS QUE PERMITA MECANISMOS DE SALIDA, PRESIONANDO LA PROVISIÓN PÚBLICA MONOPOLÍSTICA, HACIA UNA MEJORA EN SU GESTIÓN.

#### •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.

22

**MARCO GENERAL: SERVICIO PÚBLICO, GESTIÓN PRIVADA**

**•VALES, BONOS, CHEQUES, O CONCEPTO GENÉRICO DE “MONEY FOLLOWS THE USER”**

**•REQUISITOS:**

**•POSIBILIDADES DE ELECCIÓN Y UN SISTEMA DE INFORMACIÓN COSTE-CALIDAD DE LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS PARA QUE ESTA POSIBILIDAD SEA EFECTIVA.**

**•LOS INCENTIVOS MONETARIOS**

**•CONTRATOS-PROGRAMA**

**•EVALUACIÓN RELATIVA DE ACTIVIDADES O TAREAS**

**•SUPUESTOS**

**•OBJETIVOS MEDIBLES,**

**•INCREMENTO DEL ESFUERZO POR PARTE DEL AGENTE IDENTIFICABLE, MENOR SEA SU AVERSIÓN AL RIESGO Y MÁS FÁCIL EL CÁLCULO DEL ESFUERZO CON RELACIÓN A LOS RESULTADOS.**

7/27/2006

23

**MARCO GENERAL: SERVICIO PÚBLICO, GESTIÓN PRIVADA**

**(PERMISOS O CUOTAS PARA GESTIONAR EL USO DE RECURSOS DE PROPIEDAD COMÚN O MERCADOS DE DERECHOS.**

**» SE ENFRENTA A LOS PROBLEMAS DE SOBRECAPACIDAD, AUSENCIA DE PRODUCTIVIDAD Y DISMINUYE LAS PRESIONES DEL SECTOR SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PARA OBTENER SUBVENCIONES**

**» 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.**

7/27/2006

24

## **MARCO GENERAL: SERVICIO PÚBLICO, GESTIÓN PRIVADA**

### **(CONTRATACIÓN EXTERNA)**

- **BUSCA UNA REDUCCIÓN DE COSTES FAVORECIDA POR LA CAPACIDAD DE SUBSTITUCIÓN DE LOS COSTES FIJOS POR COSTES VARIABLES**
- **LA MAYOR ADAPTABILIDAD AL CAMBIO TECNOLÓGICO,**
- **Y LA FLEXIBILIDAD DEL DERECHO LABORAL O MERCANTIL FRENTE AL DERECHO ADMINISTRATIVO.**
  
- **COMO CONTRATOS INCOMPLETOS QUE PUEDEN SER, GENERAN COSTES DE SUPERVISIÓN.**

7/27/2006

25

## **MARCO GENERAL: SERVICIO PUBLICO, GESTION PRIVADA**

### **(COMPETENCIA PÚBLICA)**

- **CON LA CREACIÓN DE MERCADOS INTERNOS CONTRA EL MONOPOLIO TRADICIONAL DE PRODUCCIÓN PÚBLICA**
- **IMPLICA LA SEPARACIÓN DE LA FINANCIACIÓN, LA COMPRA Y LA PRODUCCIÓN**
  
- **INCENTIVA LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, REDUCE LA INEFICIENCIA TÉCNICA, Y PERMITE OBTENER INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDAD Y COSTES.**

7/27/2006

26

**MARCO GENERAL: SERVICIO PÚBLICO, GESTIÓN PRIVADA**

**(COMPETENCIA EN MERCADOS SIMULADOS)**

**-CON LA PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS PRIVADAS CON LO QUE EL COMPRADOR PÚBLICO TIENE ALTERNATIVAS PRIVADAS PARA CONTRATAR EL SERVICIO PRESERVANDO LOS CRITERIOS DE EQUIDAD Y CALIDAD.**

**-FAVORECE LA FLEXIBILIDAD DE LOS MARCOS JURÍDICOS Y PARA QUE LOS GESTORES PÚBLICOS PUEDAN 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.**

7/27/2006

27

**MARCO GENERAL: SERVICIO PÚBLICO, GESTIÓN PRIVADA**

**(NUEVOS INSTRUMENTOS)**

**(-A) VINCULABLES A REFORMAS EN LOS MECANISMOS DE LICITACIÓN, CONCURSO Y SUBASTAS (CONTRA ASIMETRÍAS EN LA INFORMACIÓN Y GENERACIÓN RENTAS RESIDUALES INEFICIENTES DESDE UN PUNTO DE VISTA SOCIAL)**

**- (B) RESULTANTES DE LA APLICACIÓN DE FINANCIACIÓN PRIVADA A LA CREACIÓN DE NUEVOS EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS (*PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP* O ANTIGUA *PUBLIC FINANCE INITIATIVE*), MÉTODOS DE *RENTING*, *LEASING* U OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS, PUEDEN PERMITIR OBTENER UNA MAYOR RENTABILIDAD DEL CAPITAL PÚBLICO.**

7/27/2006

28

## **REFLEXIONES FINALES. Acuerdos y desacuerdos gestión pública- gestión privada**

- **En gestión estratégica (explotar ventajas competitivas versus satisfacer demanda como necesidad revelada)**
- **Marketing/ ‘Demarketing’**
- **Equilibrio de intereses (colectivos/ individuales)**
- **Gestión presupuestaria (ajuste coetáneo gastos/ ingresos, versus ejercicio de elección de prioridades, asignados unos recursos)**

7/27/2006

29

## **REFLEXIONES FINALES**

- **LA COMBINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS**
- **LAS PERCEPCIONES SOCIALES**
- **EL “ENROCAMIENTO” DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR ACTUALES EN EL UNIVERSALISMO**
- **LOS MIEDOS AL CAMBIO Y LA INANICIÓN**
- **LA FORMACION, EL RECICLAJE Y LOS INCENTIVOS**

7/27/2006

30