

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

1. Mecanismos cuasicompetitivos y de mercado: introducción
2. La contratación externa
3. Precios, tasas y tiques moderadores del consumo
4. Vales, bonos y cheques – consumo
5. Incentivos monetarios: los contratos programa
6. Mecanismos de licitación: subastas y concursos
7. Derechos de propiedad transferibles y mercados internos de competencia pública.
8. La privatización

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## 1. Mecanismos cuasicompetitivos y de mercado: introducción

⇒ Esfuerzos recientes para mejorar la gestión pública. 4 objetivos:

- Elevar la productividad y la eficiencia
- Aumentar la flexibilidad y la adaptación a las demandas ciudadanas
- Mejorar el control del gasto
- Modernizar las relaciones de control

⇒ Las reformas se han apoyado en tres pilares:

- El técnico, con la introducción de mecanismos cuasicompetitivos y de mercado (MCM) y la privatización.
- El cultural, con la introducción de técnicas gerenciales propias del sector privado
- El político, con reformas en los procedimientos y normas de presupuestación.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

- ⇒ MCM: Instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente alguna característica de los mercados: competencia, uso de señales de precio, toma de decisiones descentralizada e incentivos monetarios (OCDE).
- La titularidad del servicio sigue siendo pública
  - Papel que puede desempeñar la competencia y el mercado para su provisión.
  - Son, pues, instrumentos, métodos y técnicas alternativas a la producción con medios propios.
  - La elección de los instrumentos y de los diseños de gestión es compleja: necesidad de equilibrar ventajas e inconvenientes de Estado y mercado.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

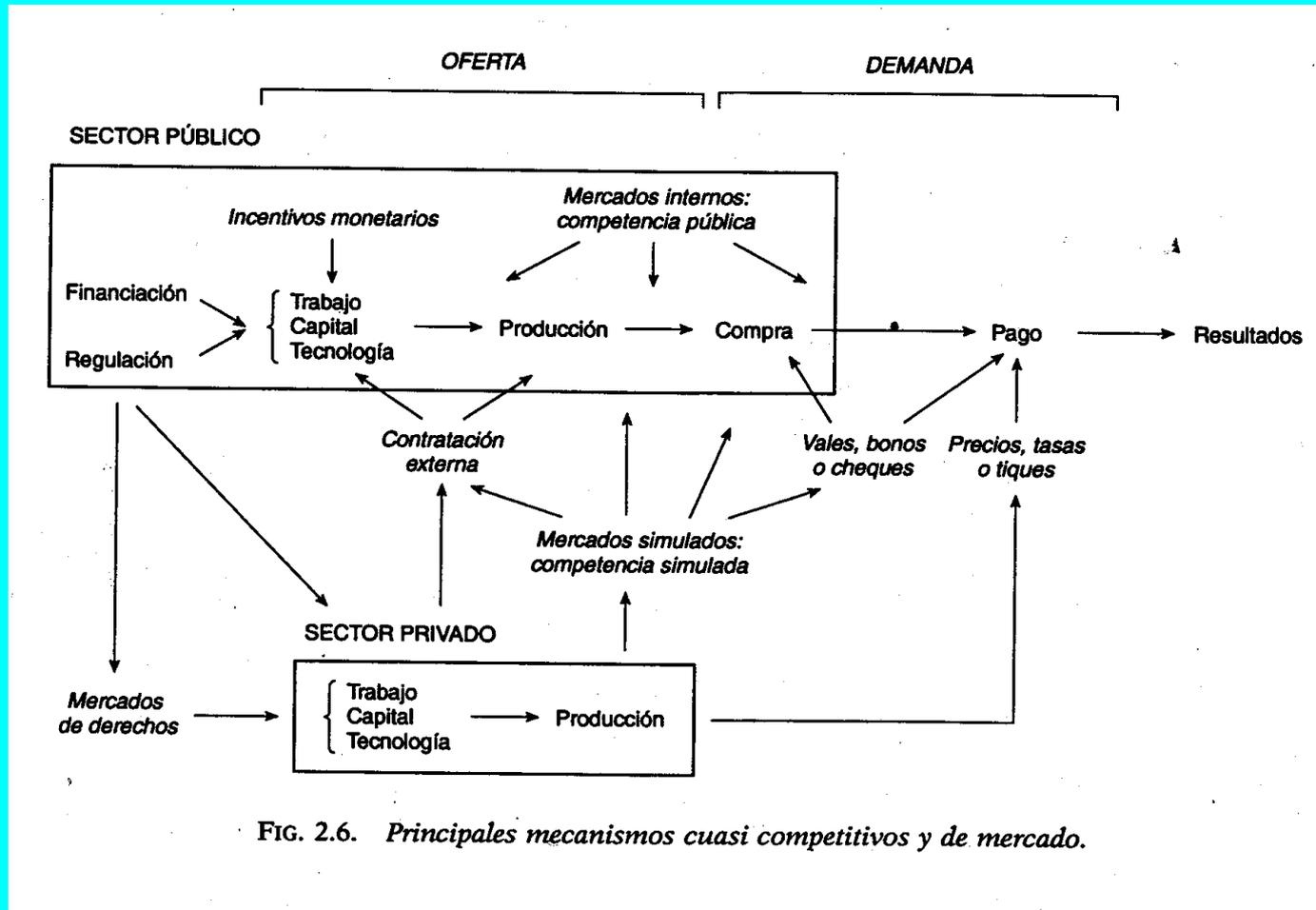


FIG. 2.6. Principales mecanismos cuasi competitivos y de mercado.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## 2. La contratación externa

- ⇒ Sistema tradicional de gestión de los servicios públicos: alternativa a la producción con medios propios. La provisión es pública y la producción, privada.
- ⇒ Requiere:
  - Que haya competencia entre las empresas privadas susceptibles de producir el bien o servicio.
  - Que las características del bien o servicio se puedan especificar, completando todo lo posible el contrato.
  - Que vaya acompañada de regulación y supervisión de las circunstancias en las que se produce el servicio (recogida de basuras-efectos sobre el tráfico).

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## 3. Tasas, precios y tiques moderadores del consumo

- ⇒ Formas de financiación de los servicios públicos que tratan de repercutir al consumidor una parte del coste.
- ⇒ Son voluntarios: dependen de la utilización de los servicios que decida hacer el usuario aunque son condición necesaria para acceder al servicio en cuestión.
  - Racionan el consumo de servicios públicos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda de los consumidores.
  - Proporcionan información sobre las preferencias individuales y la valoración de los usuarios acerca de los servicios públicos.
  - Son un instrumento de financiación adicional de los servicios públicos

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

- ⇒ Efectos que en los principios de eficiencia y equidad en la imposición produce la aplicación del principio del beneficio frente al de la capacidad de pago. Dependen de:
- El grado de obligatoriedad (legal o de hecho) en el consumo del servicio público.
  - La elasticidad – precio de la demanda del bien o servicio
  - La garantía de acceso al servicio a usuarios de menor renta o mayor necesidad.
  - La consideración de los costes de recaudación y de transacción

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

### 4. Vales, bonos y cheques – consumo

- ⇒ Transferencias de importe limitado para adquirir bienes o servicios producidos por empresas públicas o privadas cuya oferta puede ajustarse a la demanda de los ciudadanos. Ej: cheques escolares, en educación; vales de residencia, en servicios sociales; ayudas a la adquisición de vivienda. No confundir con cupones de racionamiento.
  
- ⇒ Son un mecanismo para la participación de productores privados en la provisión de servicios públicos. Dos efectos:
  - Introducir elementos de comparación con la eficiencia y costes de los productores públicos.
  
  - Estimular la eficiencia mediante una amenaza creíble de privatización total del servicio.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Condiciones para que sean efectivos:

- La capacidad de elegir de los ciudadanos entre proveedores del servicio debe ser real: debe haber dos o más proveedores que produzcan el mismo servicio y que compitan entre sí.
- Debe facilitarse suficiente información sobre la calidad del servicio determinando un nivel mínimo de éste que los proveedores pueden superar.
- Debe asegurarse el acceso de cualquier individuo a cualquier productor del servicio para evitar el descremado de la demanda.

*Tienden a aumentar las diferencias entre los grupos de población más ricos y más pobres*

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## 5. Incentivos monetarios: los contratos programa

⇒ Contratos programa entre el Estado y las empresas públicas: instrumento para el empleo de incentivos con el fin de mejorar la eficiencia de éstas.

Objetivos y características:

- Garantizar la autonomía de gestión de las empresas públicas, delimitando las responsabilidades y compromisos del Estado y de la empresa.
- Clarificar la finalidad económica de la empresa, diferenciando entre las decisiones que dependen del equipo gestor y las que vienen impuestas por razones de política social, económica, etc.
- Establecer un plan de actuación para la empresa, con objetivos económicos cuantificados para evaluar la eficacia de la gestión.
- Efectuar un seguimiento de la ejecución del contrato clarificando los motivos de las desviaciones y establecer un sistema de bonificaciones y penalizaciones.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Para que los contratos programa cumplan su función se han de dar dos condiciones:

- Disponer de buena información sobre la empresa pública y el mercado en el que opera. La mayor información de que disponen los directivos les permite disimular errores de gestión.
- Los incentivos deben incluir bonificaciones y penalizaciones; y además las penalizaciones deben ser creíbles. En caso contrario, el sistema de incentivos se viene abajo.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

- ⇒ Los contratos programa en España han recaído sobre cuatro tipos de empresas:
- Las que realizan un servicio público y que no tienen libertad de gestión (fijación de precios y tarifas) y son deficitarias. Ej: RENFE.
  - Las que han dejado de ser rentables y deberían desaparecer, pero que por motivos de carácter público o social desea que permanezcan abiertas. Ej: HUNOSA.
  - Empresas públicas transferidas a las CCAA que tenían una situación deficitaria y requerían la introducción de un plan de viabilidad. Ej: FEVE Valencia o Metro Madrid.
  - Empresas con planes de inversión a largo plazo que dependen de importantes aportaciones del Estado. Ej: Minas de Almadén.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## 6. Mecanismos de licitación: subastas y concursos

⇒ Intentan resolver el problema de conseguir el mejor oferente al precio más favorable. Con la licitación se persiguen tres objetivos:

- Capturar rentas: es decir, conseguir un buen precio, extrayendo a la empresa las máximas rentas posibles.
- Seleccionar a la empresa más eficiente: cabe esperar que la empresa que ofrece el precio más bajo es también la más eficiente. En ocasiones, hay que valorar también que la empresa quiebre o la calidad del servicio.
- Garantizar la objetividad de la adjudicación (transparencia): dar garantías de que se ha respetado la objetividad y de que no hay corrupción.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## ⇒ La subasta: tipos

- Subasta de primer precio: Gana la mayor (menor) oferta y paga el precio ofrecido.
- Subasta de segundo precio: Gana la mayor (menor) oferta y paga el precio especificado en la segunda mejor oferta.
- Subasta inglesa: Subasta al alza. Gana el que queda último, y el precio es al que se retiró el penúltimo participante (subastas de obras de arte).
- Subasta holandesa: Subasta a la baja. Termina cuando alguno de los participantes acepta el precio (subastas de lonja de pescado).

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

- ⇒ Todas las subastas arrojan resultados óptimos si:
- Las empresas son neutrales al riesgo: los beneficios esperados no cambian haya o no riesgo.
  - Las empresas son homogéneas ex-ante: la Administración supone que todas las empresas tienen la probabilidad de realizar buenas ofertas.
  - No existe correlación entre las distintas valoraciones del objeto que se subasta: las empresas con valoraciones bajas no afectan la apreciación que realizan las empresas con valoraciones altas.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ El concurso: tipos

- La Administración sólo anuncia los criterios que la Mesa de Contratación va a utilizar para adjudicar el bien o servicio.
- La Administración anuncia una función de valoración de las ofertas, especificando cómo se va a valorar cada variable. Éstas se ponderan utilizando la función de valoración previamente especificada. La oferta que alcance mayor puntuación será la adjudicataria. La discrecionalidad se limita a la valoración que la Mesa de Contratación haga de las variables intangibles.
- Concurso de belleza: se fija un precio y se plantea un proyecto de desarrollo de negocio con una serie de requisitos. Gana la empresa que, de acuerdo con los criterios de la Mesa, satisface en mayor medida los requisitos (es el caso de las licencias UMTS en España).

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

- ⇒ El concurso permite cierta discrecionalidad a la mesa de contratación. Se emplea cuando hay que valorar variables difíciles de medir y además hay que valorarlas conjuntamente.
- ⇒ Los concursos que se diferencian esencialmente en el grado de discrecionalidad: desde los que solo se anuncian los criterios para la valoración hasta los que se anuncia el método de valoración de cada criterio y el sistema de ponderación en la puntuación final.
- ⇒ Concurso-subasta: sistema híbrido que se realiza en dos etapas: en la primera, de concurso se selecciona a los mejores oferentes con base en características distintas al precio; en la segunda, las empresas seleccionadas entran en una fase de subasta.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Problemas posteriores a la adjudicación:

- Reformados y modificados, consecuencia de las dificultades de especificar en su totalidad las contingencias a que pueda verse sometida la contratación.
- Problemas de quiebra, resultado de una política arriesgada de la empresa para conseguir contratos públicos (bajas temerarias).  
Empleo de mecanismos de concurso-subasta que eliminen a las empresas menos solventes (elevados costes de repetir la licitación).
- Repetición de la adjudicación; en las adjudicaciones por tiempo limitado, que cuando la licitación se repita haya competencia efectiva.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

### ⇒ Inconvenientes del concurso:

- La Administración no consigue saber cual es el valor económico que los participantes dan al bien. El ganador no es el que más paga, sino el que alcanza mayor puntuación en la valoración de los criterios exigidos.
- La asignación es ineficiente. El precio final que paga el ganador generalmente es menor que el precio que pagaría en una subasta convencional, ya que los participantes compiten en varias variables, además del precio.
- Son más propicios a la corrupción y a los favoritismos. Los criterios exigidos por el oferente pueden ser arbitrarios o discutibles, entrando en juego un elemento de subjetividad. Cabe la posibilidad de que la Administración quiera beneficiar a uno de los concursantes y establezca condiciones que sabe que solo él puede cumplir.

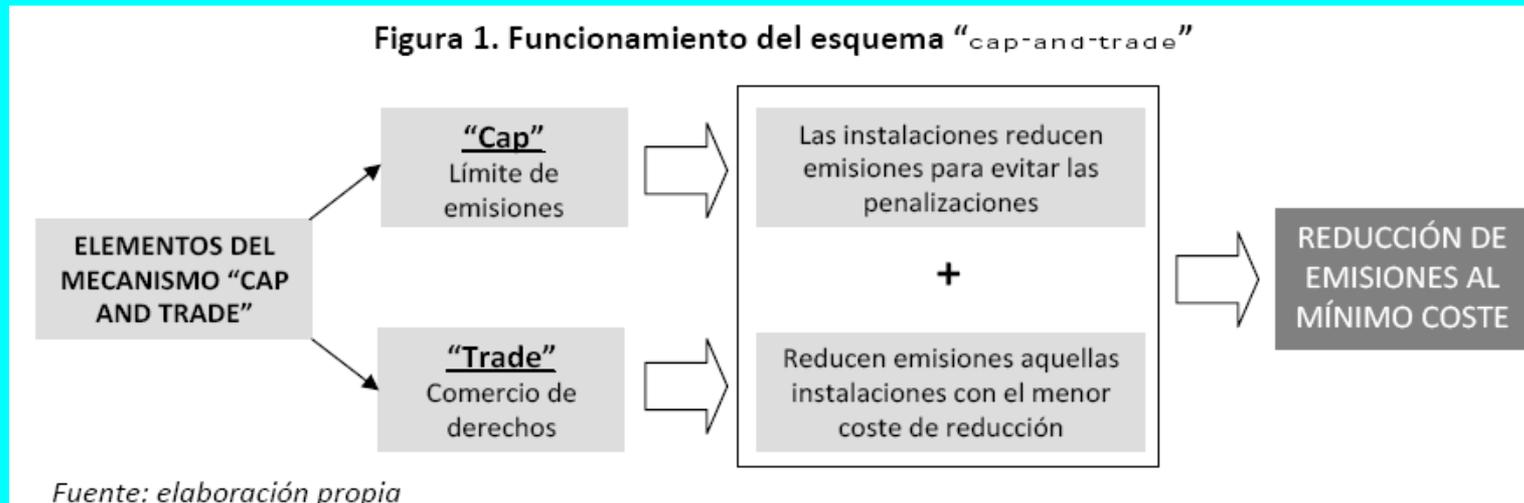
## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

### 6. Derechos de propiedad transferibles y mercados internos de competencia pública

- ⇒ Derechos de propiedad transferibles: elemento para gestionar recursos de propiedad común (rivalidad en el consumo y no exclusión). Peligro de degradación y extinción del recurso.
- ⇒ Ejemplo: permisos de contaminación con los que las empresas pueden comerciar entre sí. La asignación de precio lleva a un resultado eficiente.
- ⇒ Dos ventajas esenciales:
  - La asignación eficiente de los recursos se alcanza con independencia de cuál haya sido la asignación inicial de los derechos de contaminación.
  - Genera incentivos para la modernización tecnológica

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## Derechos de propiedad transferibles



- ⇒ Esquema del intercambio de derechos de emisión (*cap and trade*). Incentiva a las empresas que pueden reducir emisiones a un menor coste a invertir para reducir las emisiones y a vender los derechos de emisión correspondientes a agentes cuyo coste de reducción de emisiones es mayor.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## Mercados de competencia pública

1. La Administración crea algún instrumento que suministra el mismo servicio que la iniciativa privada (ej: distribución de aguas, MUFACE). Ambos compiten por los fondos que la propia Administración asigna a esa política.
2. Mercados internos: la administración efectúa una distribución de parte de los fondos presupuestarios de acuerdo con determinados criterios (competencia por comparación o yardstick competition). Una parte de los fondos adicionales se traducen en primas para los empleados del organismo. Ej: Servicio Andaluz de Salud.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## 7. La privatización

- ⇒ Fenómeno extendido a la práctica totalidad de países del mundo con independencia de grado de desarrollo, color político, tamaño del sector público.
- ⇒ Privatizar: transferir una actividad o una empresa pública al sector privado.

No son privatizaciones:

- El traspaso de medios y funciones entre niveles administrativos
- Cuando un gobierno crea una empresa para la prestación de un servicio que antes llevaba a cabo con medios de la propia administración.

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Modalidades de privatización:

- Transferencia al sector privado de la actividad de regulación: UE
- Producción privada de servicios públicos cuya provisión es competencia del sector público (sanidad, educación).
- Introducción de mecanismos de mercado en la producción pública
- Supresión de una actividad pública y apoyo a los empleados para que creen una empresa que la gestione (Parcs Canada).
- Transferencia de actividades públicas a entidades sin fines de lucro:  
ONG.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Argumentos a favor de la privatización:

- Argumentos de la teoría económica (liberalismo): privatización para reducir déficit y deuda; eficiencia productiva del mercado es mayor que la del Estado; mayor crecimiento e ingresos fiscales.
- Reconocimiento de la eficiencia del mercado. 4 causas:
  - Reconocimiento general de la mayor eficiencia de la empresa privada.
  - Mayor facilidad para alianzas estratégicas y fusiones
  - Ampliar el número de propietarios (capitalismo popular)
  - La reducción de las tensiones presupuestarias

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Argumentos a favor de la privatización:

- Los fallos del gobierno
- La nueva gestión pública, que implica repensar el papel del gobierno frente a la sociedad. Eliminación de actividades innecesarias, nuevas estructuras organizativas y privatizaciones.
- El argumento de que no hacen falta argumentos: es una variante del argumento de la mayor eficacia de la organización privada.

## Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

⇒ Resultados de la privatización:

- Faltan todavía evidencias empíricas. Pocos estudios
- No se suele contabilizar el coste de la regulación que es necesaria en muchos casos (privatización de monopolios naturales).
- No parece haber incrementado la competencia: fusiones transnacionales (energía, agua).
- No parece haberse producido un aumento significativo en la eficiencia: ratios muy similares de personal, financieros, costes...
- En la mayoría de los casos, la finalidad no ha sido promover la eficiencia sino obtener ingresos.
- No han reducido sustancialmente el tamaño del sector público

# Tema 5. LAS INNOVACIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

## La privatización en España

- ⇒ Entre 1984 y 1996: en este periodo se realizaron en torno a 70 operaciones de venta de participaciones públicas. El Estado ingresó más de 13.200 millones de euros hasta 1996.
  - Objetivo: racionalizar y reestructurar el sector público empresarial y restablecer la competitividad de sus empresas..
  
- ⇒ Desde 1996 hasta hoy: Programa de Modernización del Sector Público Empresarial. 50 empresas de sectores como electricidad, gas, petróleo, transporte, telecomunicaciones, etc. Ingresos de 30.000 millones de euros
  
- ⇒ Además: 22.000 millones de euros obtenidos con las 29 Operaciones Públicas de Venta (OPV) realizadas hasta hoy de empresas como Endesa, Tabacalera, Repsol, Iberia.