



# Los servicios públicos a través del sector privado: aspectos políticos

Graham Mather

Eurodiputado y Presidente del European Policy Forum

**E**l Congreso del FEE ha escuchado a muchos expertos distinguidos que han aportado una multiplicidad de casos de estudio, ejemplos de la provisión de los servicios públicos por parte del sector privado, o la participación de dicho sector en esa provisión.

Tener que hablar de la vertiente política de este tema es un privilegio a la vez que una gran responsabilidad. En último término, el sector público se distingue por ser político: está dominado por la Administración y su modelo de funcionamiento es muchas veces distinto al del sector privado. Asimismo, los problemas, bien conocidos, de la elección de los ciudadanos y las motivaciones de los electores pueden eventualmente distorsionar la toma de decisiones, suprimir o alterar los mecanismos de precio y limitar la competencia y la libre elección.

Cuando tratamos estas cuestiones, entramos en la problemática

más amplia de cómo definimos lo que son bienes y productos públicos y dónde fijamos la línea divisoria entre el mercado y el Estado. Igualmente, hemos de plantear la eficacia y legitimidad de las técnicas redistributivas para conseguir el resultado político deseado.

Mi tesis es que, en la medida en que entendemos la provisión de servicios de la Administración como una serie de contratos, ofrecemos nuevas oportunidades para mejorar la calidad de los servicios, para definir niveles explícitos de rendimientos o resultados y para mejorar o *potenciar* los derechos de los usuarios.

Este sistema *contractual* tiene varias vertientes: los contratos entre los que especifican y financian los servicios públicos y los que prestan el servicio, con el establecimiento de un eficaz control de la calidad e incentivos para los proveedores del servicio; y contratos entre los proveedores y los usuarios, de manera

que estos últimos tienen el derecho a unos niveles de servicio definidos y un sistema efectivo de reclamación.

## **El mercado social**

El profesor Robert Skidelsky ha aportado una definición muy aguda del mercado social. Argumenta que el uso de esa frase significa una elección a favor de la economía del mercado: "*Significa que optamos en primer lugar por el mercado y sólo en última instancia por la Administración, y no al revés*". Y es significativo que luego añade: "*una economía de mercado social es, ante todo, una economía arraigada en unos acuerdos sociales que se consideran justos*" (1).

Algunos políticos modernos son muy amantes del *mercado social* por su atractivo como término que

(1) Robert Skidelsky, *The Social Market Economy*, Social Market Foundation, 1989.

describe un mercado modificado con numerosos y explícitos correctores de los fracasos del mercado, que normalmente están en manos de los bien intencionados burócratas. Este uso del término se solapa con la concepción alemana, donde el mercado social suele ser un eufemismo para describir el capitalismo, tal y como opera en los entornos sofisticados alemanes dominados por poderosas -pero normalmente benignas- instituciones sociales.

El concepto alemán solapa, a su vez, con el modo de entender el mercado que tienen los británicos. Cabe destacar que en su derivación histórica, Sir Keith Joseph usó la etiqueta de mercado social de una forma similar a los alemanes de la posguerra: para rehabilitar al capitalismo, para recordar a sus oyentes que los métodos del mercado promovían el bien de los individuos y de esos individuos organizados en algún tipo de sociedad estable. En este sentido, los conceptos de Skidelsky y de Joseph se juntan: el mecanismo del mercado se ve no como un fin, sino como un medio que contribuya a proporcionar una sociedad donde se logre una síntesis armoniosa de la incentivación y recompensación del individuo, con su integración en un eficiente tejido de relaciones económicas, sociales y políticas.

## ***El fin de la Administración Pública tradicional***

Hoy en día, estamos mayormente de acuerdo en que de ningún modo se conseguirán estos objetivos mediante las técnicas tradicionales de la Administración Pública. Y no es necesario que se consigan

así. A lo largo y lo ancho de Europa, el sector público está en retirada, con la privatización o liberalización de las industrias nacionalizadas, por mandato de la UE, y con el inicio de la remodelación del estado del bienestar de Suecia y Alemania, hasta ahora bastiones de la provisión estatal.

Para los políticos europeos es aún más chocante ver como las reivindicaciones políticas de un modelo social europeo, con un fuerte control del mercado laboral, importantes prestaciones de bienestar social y una fuerte carga impositiva, han tenido que ceder ante los objetivos de Maastricht para el déficit público y el límite *de facto* de la carga impositiva.

Así que, en la política contemporánea, las presiones presupuestarias están consiguiendo lo que la teoría económica ha sido incapaz de lograr.

Pero, ¿cuál debería ser el mensaje a los actuales políticos europeos, formados en el modelo tradicional de la posguerra? ¿Será muy duro el choque para el sistema?

En términos retóricos, está claro que muchos europeos se asustan con la idea de que los impuestos y el gasto público como porcentaje del PNB bajen hasta los niveles de los EE.UU o Japón, y tiemblan ante los informes llegados de Nueva Zelanda de una economía que se ha transformado mediante unas medidas de las más radicales que se hayan visto: apertura de los servicios públicos, la supresión de la protección, la remodelación del bienestar y la reestructuración de la Administración Pública.

A ellos hay que comunicar un mensaje importante: ni la protección básica contra una pérdida catastró-

fica de los ingresos del trabajo ni el establecimiento de un marco para el avance personal han de depender necesariamente de las técnicas de una Administración Pública tradicional.

No alcanzaremos estas metas con elaborar un manual para gestores *iluminados* dentro del marco existente para la provisión de los servicios públicos. Está claro que, equipados con el último manual, dichos gestores tendrían más éxito en evitar los fracasos más evidentes y recientes de la Administración, entre ellos la nacionalización, el monopolio estatal -sin precio pero con recursos económicos limitados- de la sanidad y el bienestar; la dependencia y la ambiciosa sobreestimación de sus capacidades de las administraciones central y local y sus organismos.

En un marco no transformado, no hay razón alguna para esperar que los sistemas administrados de



Graham Mather



***Las presiones  
presupuestarias  
están  
consiguiendo lo  
que la teoría  
económica ha  
sido incapaz de  
lograr***

forma centralizada y con fondos limitados no sigan incumpliendo las expectativas. Tales sistemas prometen demasiado y dan demasiado poco.

Existe el riesgo de dos efectos simultáneos: Si concedemos tal papel a la Administración, sin nuevos límites, hay el riesgo de abusos morales, exceso de normas, costes no cuantificados y la eliminación de la competencia. Y en segundo lugar, los gestores *iluminados* acaban siendo influenciados por los votantes, dando su brazo a torcer por los *lobbies* organizados.

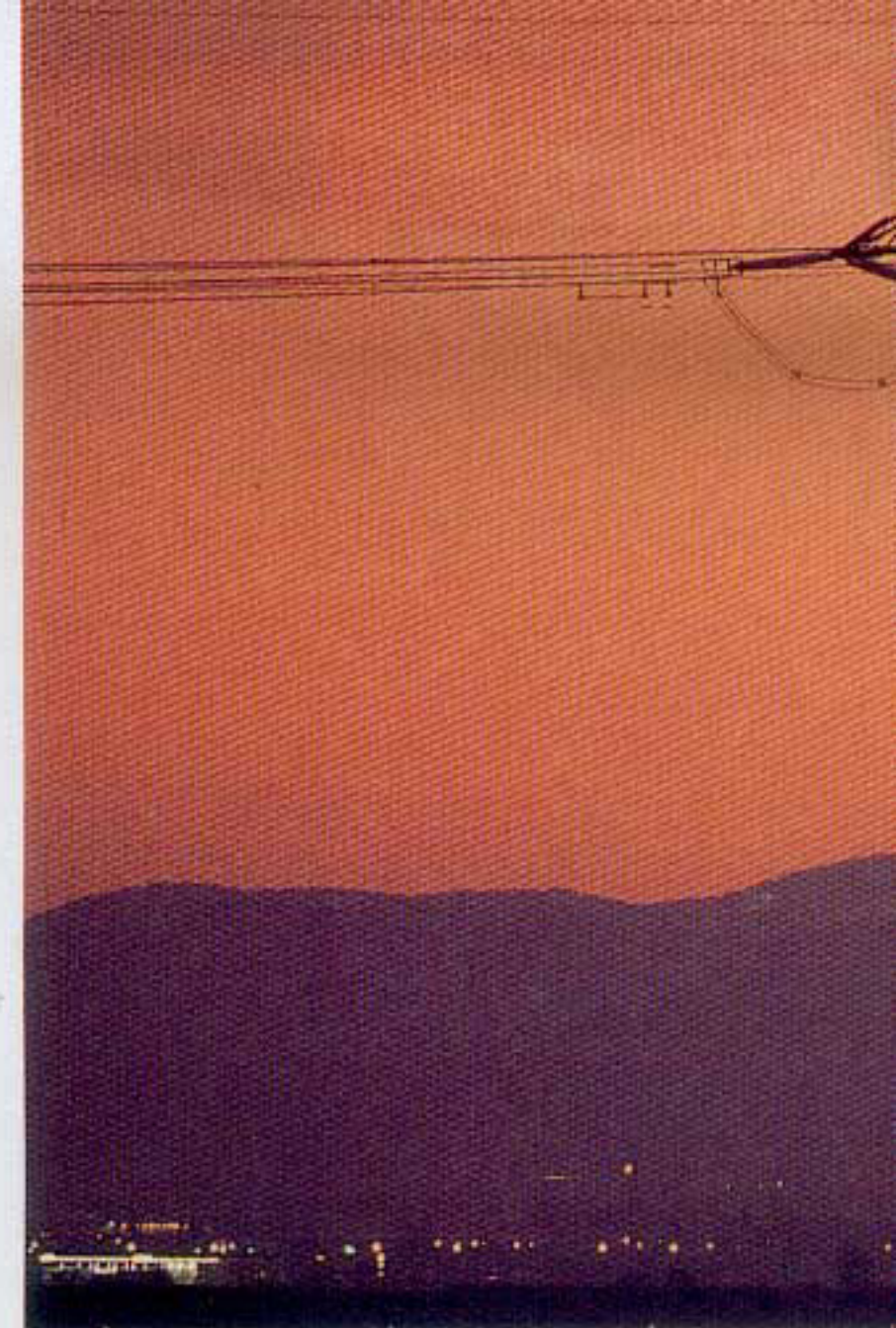
Seríamos muy ingenuos al suponer que la intervención de la Administración puede inevitablemente tener éxito allí donde el mercado ha fracasado, rectificando a la perfección los *fallos* en el mercado. Es importante tratar esta cuestión en el contexto de las posibilidades de elección de los ciudadanos: el estudio económico de las condiciones operantes para la toma de decisiones en entes políticos y gubernamentales. A los agentes públicos, sean burócratas individuales o departamentos ministeriales, se les puede aplicar el mismo tipo de análisis que los economistas aplican en el estudio de mercados. En ambos casos, los agentes económicos y públicos son considerados agentes racionales que buscan maximizar

sus propios intereses; la diferencia está en que los contextos institucionales en los cuales toman las decisiones son totalmente diferentes.

Los agentes públicos no se benefician de los procedimientos de descubrimiento superiores del mercado: no se encuentran con los tipos de incentivos que llevan a los agentes económicos a explotar oportunidades del mercado, a reducir los costes y a explorar nuevas maneras de producir o distribuir sus productos o servicios. Los agentes públicos no están sujetos a los criterios objetivos del mercado; favorecer sus propios intereses no depende de poder aumentar las ventas, reducir los costes y aumentar los beneficios. En vez de ello, están sujetos a las discreciones administrativas o políticas; pueden tomar decisiones con poca consideración sobre cuestiones de coste, eficiencia o satisfacción de los usuarios. La ausencia de información sobre el mercado significa que los agentes públicos sólo pueden actuar en base a sus propias percepciones de lo que quieren los receptores de sus servicios, o en base a lo que les es más satisfactorio o conveniente; si no, los únicos criterios externos que pueden guiarles son las crudas indicaciones de las encuestas de los usuarios o los dictados de la clase política.

El problema principal que afrontan los agentes públicos es la falta de información de calidad. No es que la información no exista ni que los agentes públicos estén tan mancados de fondos que no puedan conseguir dicha información. El problema es que los procesos públicos son incapaces de suministrar la información en forma de precios.

El desafío actual es buscar la manera de transformar los servicios públicos poco eficientes y sintonizarlos con los métodos del merca-



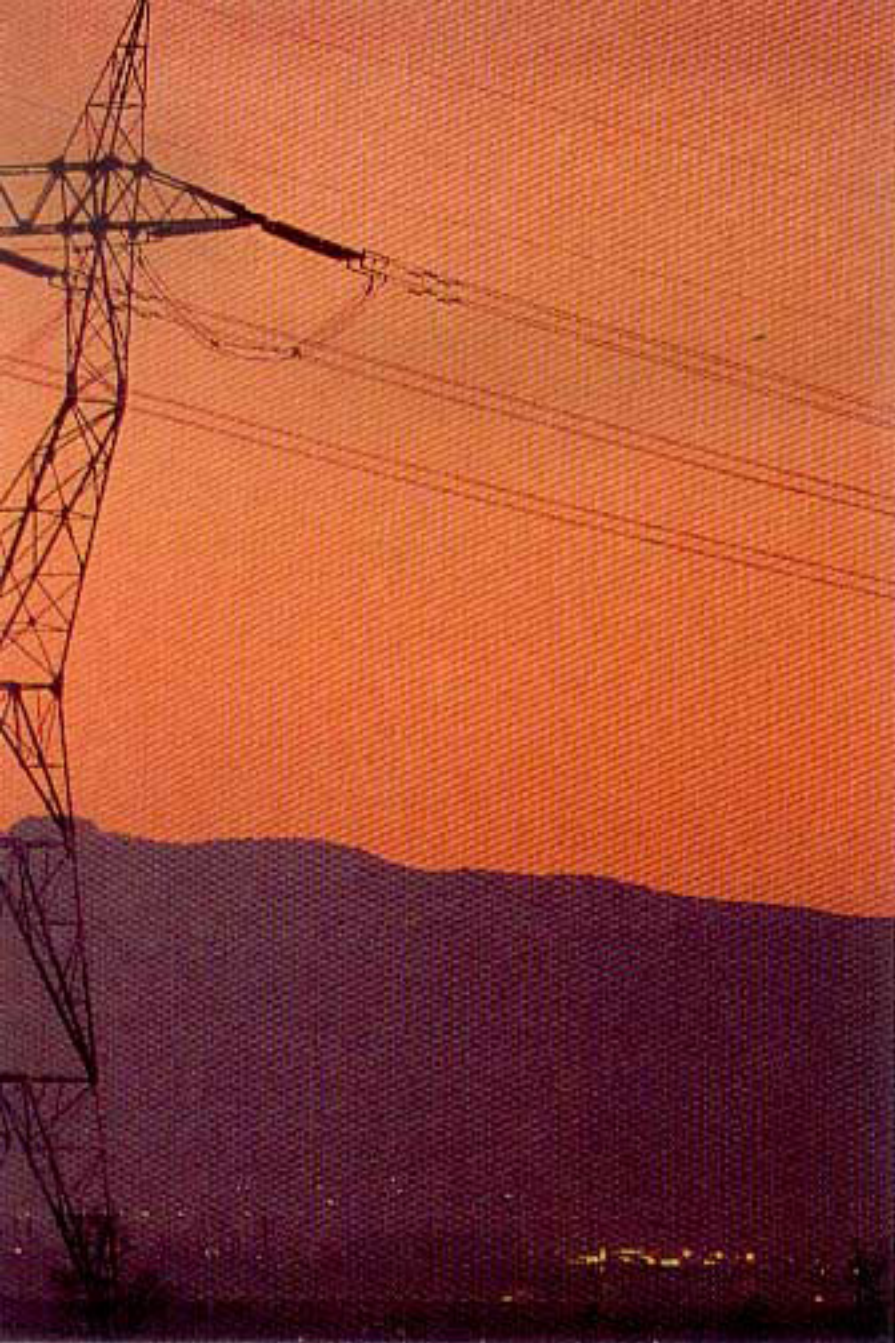
do. Es esperanzador ver que tanto la derecha como la izquierda están activamente buscando técnicas que lo consigan y que den poder a los ciudadanos.

De modo que en la vida política moderna hay un nuevo consenso en cuanto a los objetivos, que consisten en dar a los ciudadanos derechos que sean a la vez reales y exigibles. Para los pensadores políticos, el desafío más grande para los años noventa es dar forma a este concepto de sociedad.

## ***La Administración mediante contrato***

La oportunidad clave está en cambiar la naturaleza de la Administración, para que se base explícitamente en una serie de contratos, del mismo modo que son los *contratos* los que, en el fondo, gobiernan el resto de nuestra vida.

En vez de administrar los servicios públicos, los funcionarios deberían cumplir explícitamente los requisitos de los usuarios. Los servicios deberían especificarse en términos contractuales claros, los proveedores privados deberían tener la oportu-



tunidad de competir con la Administración para la provisión de los mismos, y a los usuarios se les deberían otorgar unos derechos contractuales claros en lo que a los niveles del servicio y los derechos de reclamación se refiere.

Los ciudadanos deben tener un poder real en la toma de decisiones. Este poder ha de ser el resultado de un nuevo modelo de Administración: la Administración por contrato, mediante contratos que otorguen derechos reales y exigibles a los individuos. La tendencia de anteriores modelos de Administración *abierta* ha sido de depender de comisiones por todas partes. La izquierda, en particular, ha invertido mucho esfuerzo intelectual en técnicas de supuesta participación, a través de estructuras seudodemocráticas, organismos administrativos cuasi-autónomos (*quangos*) y órganos de representación. Han fracasado. No deberíamos tener miedo a devolver el poder administrativo a los *individuos* al suscribir un contrato con ellos, en un nuevo contrato social que se compondrá de millones de micro-contratos exigibles para mejores niveles de servicio público, que puede ser prestado por contratistas privados cuando éstos sean los más idóneos.

❖ La función en sí podría ser susceptible a una plena privatiza-

ción. El asesoramiento externo independiente de consultores en gestión debería ser una parte integral del proceso de revisión antes de la decisión ministerial al respecto.

- ❖ Una segunda etapa debería ser la elaboración de una especificación para un concurso competitivo para la provisión del servicio de una agencia, abierto a ofertas de empresas del sector privado.
- ❖ Cuando esto no dé resultados, quizás sea posible que los propios gestores lancen una oferta para adquirir la titularidad del servicio (*management buy-out*).

## ***Marcando la línea divisoria***

En las administraciones central y local, la línea divisoria entre prestación directa y prestación indirecta mediante el sector privado llega mucho más al núcleo de lo que es la Administración de lo que hasta ahora se ha imaginado.

Con la excepción de las fuerzas armadas, la policía y los servicios de seguridad -que ejercen un poder directo sobre la libertad de los ciudadanos- es incluso difícil aventurar que *exista* una línea divisoria entre los servicios susceptibles de la contratación externa y los que deben permanecer dentro de la Administración.

Eso sí, hay que entender que, contrariamente a la concepción ortodoxa, la separación de los que definen las políticas de los que prestan el servicios ofrece importantes oportunidades para definir con más precisión y mayor frecuencia la amplitud, naturaleza y alcance de los servicios públicos.

La división no es por departamentos. Hay actividades en todos los departamentos de las administraciones centrales y locales que son susceptibles a adjudicarse externamente.

La división no es comercial. Funciones tanto administrativas como comerciales pueden realizarse con personal no contratado directamente por el sector público, sino simplemente trabajando por encargo de la Administración.

Por otro lado, la división no es entre los que tratan directamente con el público y los que están en la *trastienda*.

Asimismo, como ya se ha visto con el uso de contratistas para poner cepos en los coches mal aparcados, y en la polémica sobre la gestión privada de las prisiones, la contratación externa se acerca a funciones que afectan los derechos de los ciudadanos.

Si la línea divisoria no abarca a las fuerzas armadas, no por ello hay que excluir al personal auxiliar contratado; y cabe decir que oficiales y soldados británicos tienen experiencia en trabajar bajo contrato en las fuerzas armadas de terceros países, si bien normalmente a título individual.

***El desafío actual es buscar la manera de transformar los servicios públicos poco eficientes y sintonizarlos con los métodos del mercado***





La demarcación entre los papeles del sector público y el sector voluntario es igualmente difícil. Estas relaciones se presentarán con desafíos notables cuando el sector voluntario desempeña un abanico de funciones en sus relaciones con el Gobierno, que va desde una provisión totalmente independiente, hasta un papel catalizador y exhortador, pasando por asociaciones estructuradas y una provisión directa encargada por la Administración.

Un estudio conjunto del *UK National Council for Voluntary Organisations* (Consejo Nacional para las organizaciones voluntarias del Reino Unido) y el *Royal Institute of Public Administration* (Instituto Real de Administración Pública) daba mucha importancia al papel de los contratos <sup>(2)</sup>. Sus comentarios son muy pertinentes:

*"Las autoridades públicas y las organizaciones voluntarias deben ponerse de acuerdo para definir la buena praxis en los campos interrelacionados de la obligación de rendir cuentas, el control de la optimización de recursos, y la evaluación. Para algunos participantes, los contratos claros, dónde ambos signatarios tienen claro lo que se espera, eran la mejor salvaguarda. Si bien se acusa muchas veces a las organizaciones voluntarias de la vaguedad, y de tener objetivos imprecisos, es a menudo la Administración Pública que no sabe precisar claramente por qué está dando financiación a una organización determinada. La claridad en cuanto a la naturaleza del contrato, y dónde empieza y acaba, permite a las organizaciones voluntarias ser dueñas de su propia alma, aun cuando partes de su organismo se hayan alquilado".*

(2) *Into the 1990s*, NCVO/RIPA, 1988.

Una vez más, concretar las relaciones con la Administración en términos contractuales puede ayudar a superar los problemas de percepción.

Son de una importancia vital los incentivos y las oportunidades que el enfoque contractual ofrece a los funcionarios. El modelo tradicional de la Función Pública tiende a favorecer la seguridad del empleo a expensas de un salario de mercado y demás condiciones. El modelo contractual es interesante, entre otras razones, porque promete la posibilidad de aumentos significativos de los sueldos para el personal productivo y competente de las administraciones locales, la enseñanza, la sanidad, los servicios de bomberos, las ambulancias, los servicios reguladores y demás. Los aumentos de salario que no pueden costearse en unos servicios monolíticos, con convenios nacionales, son posibles e incluso necesarios en un sistema basado en una especificación precisa del servicio y un concurso de adjudicación.

## ***Derechos legales y su reclamación***

Otro aspecto que tiene importancia para los políticos es la exigibilidad jurídica de la provisión de los servicios públicos.

Una de las características más típicas de ello es que los servicios, de derecho o de hecho, se prestan sobre una base que maximiza la discreción administrativa del proveedor.

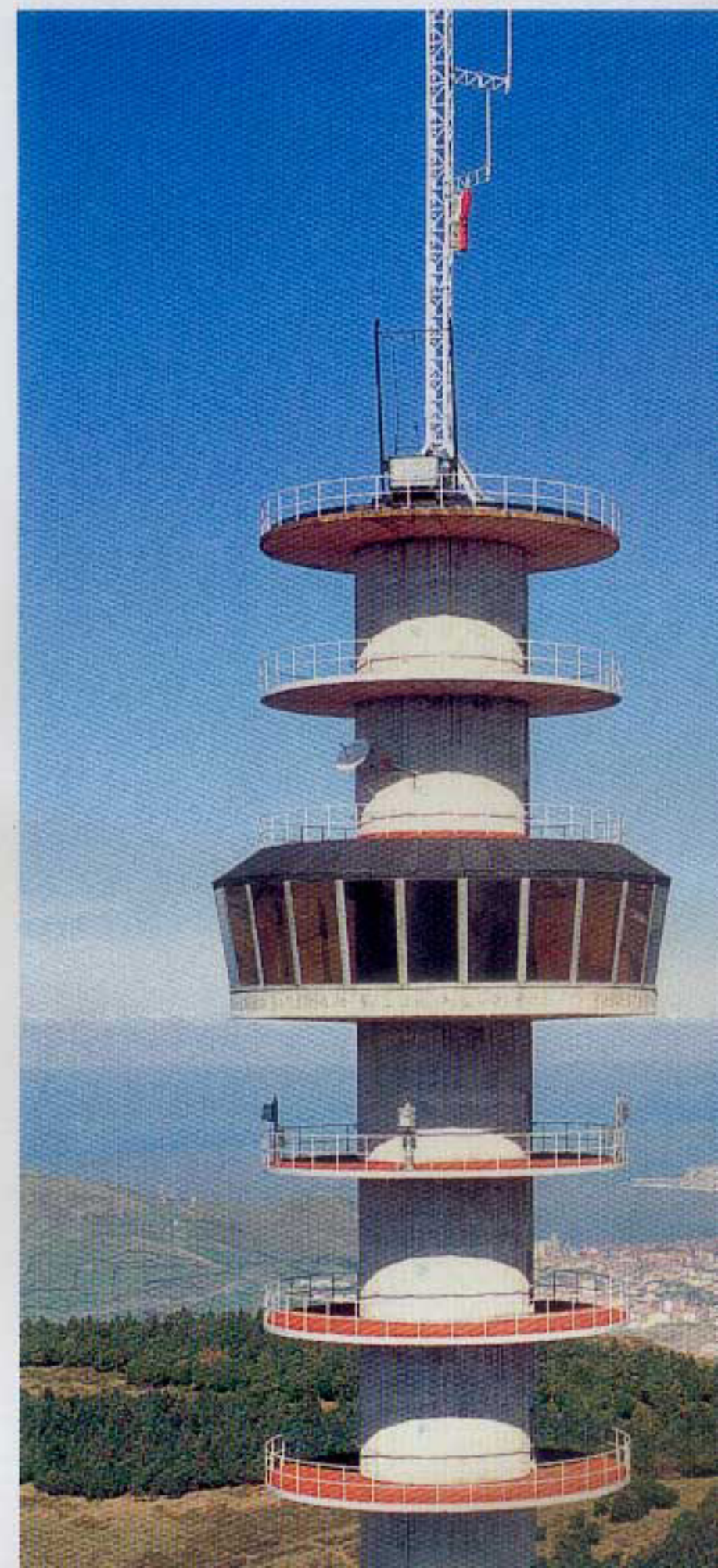
Este problema se ilustró de forma muy gráfica, y triste, cuando los padres de una niña de Birmingham, cuya intervención quirúrgica fue

desestimada, intentaron acudir a los tribunales para hacer valer el derecho de su hija a ser tratada mediante la provisión del personal sanitario adecuado. Se les dijo que el Servicio Nacional de Salud no otorga tales derechos; estaban a la merced de la discrecionalidad administrativa, que no está sujeta a ninguna norma sobre el nivel de servicio exigible.

Hay demasiada provisión pública de servicios en manos de prestarios monopolistas financiados por el poder recaudador coercitivo del Estado y dejando a los ciudadanos y los usuarios sin el amparo de un contrato exigible.

## ***Contratos y reclamaciones***

Uno de los fallos del entorno jurídico moderno es que el sistema, salvo si se modifica para incluir evaluaciones eficaces del cumplimiento y de otros costes, da por hecho que la legislación, y la regulación poste-



rior primaria o delegada, resultará benévola, desinteresada, eficaz y *sin coste*. Se supone que es un bien limitado únicamente por la lamentable falta de tiempo parlamentario, lo cual recorta su producción.

Este potente ímpetu para legislar ha sido más aparente en los Estados Unidos, donde cada vez se ha prestado más atención al desarrollo de límites constitucionales adicionales al crecimiento de la Administración federal. La legislación con un plazo automático de extinción (la llamada *Sunset legislation*); las proposiciones californianas, las directivas presidenciales que exigen la adjudicación mediante concurso y, de forma más dramática y reciente, la legislación de Gramm-Rudman-Hollings para reducir el déficit, son evidencias de un esfuerzo continuado para *frenar* al gobierno al limitar la capacidad del ejecutivo de anteponer los intereses sectoriales, o a corto plazo a los objetivos de más largo plazo. En Gran Bretaña, aunque carece de un estatus constitucional formal, la *Medium Term Financial Strategy* (Estrategia Financiera a Medio Plazo) representa un enfoque similar, a grandes rasgos, en el sentido de que intenta poner disciplina al comportamiento del Gobierno a varios años vistos. En este caso una desviación dramática de la estrategia acarrearía, como castigo más importante, una pérdida de credibilidad.

Es posible también introducir límites y mecanismos de comprobación a nivel micro-económico. Se pueden tipificar *delitos* mediante la legislación, como alternativa a que las autoridades velen por el cumplimiento de la reglamentación, dejando al mercado exigir y proteger los derechos así otorgados.

Las *penalizaciones civiles* ofrecen un medio barato y eficaz para

**La gran  
diferencia entre  
sector privado y  
sector público no  
reside en la  
titularidad sino  
en la  
información y los  
incentivos**

asegurar que las agencias reguladoras se encuentren bajo una presión económica directa para cumplir con sus funciones estatutarias. Facultar a las personas para reclamar, en los tribunales del condado, una penalización económica preestablecida por incumplimiento de los deberes estatutarios puede resultar un método muy eficaz para hacer que los responsables correspondientes presten la debida atención al cumplimiento de sus funciones.

La penalización se puede ajustar a las circunstancias. Bajo la *Public Health Act 1936* (Ley de Sanidad Pública), por ejemplo, las administraciones locales fueron expuestas a una penalización de 25 peniques por día si no se recogían las basuras domésticas, reclamable por los residentes en el Tribunal del Condado. Cuando hubiera un número significativo de vecinos privados del servicios de recogida de basuras, tanto la mala publicidad como el riesgo de un gran número de pagos compensatorios estimulaba a las autoridades locales a proporcionar una alternativa.

Esta técnica ha hecho reaparición. Como resultado de una iniciativa de la Oficina de Telecomunicaciones, la *British Telecom* ha acordado pagar una indemnización de £5 por día a los usuarios privados

del servicio telefónico durante más de 48 horas, debido al incumplimiento de la compañía a proporcionar o mantener el servicio. La empresa telefónica privada, *Mercury*, ha anunciado una fórmula similar.

Con la privatización del suministro de electricidad, las compañías eléctricas tendrán la obligación realizar un abono a la cuenta de los usuarios cuando haya una interrupción del servicio. Hay un gran abanico de servicios públicos monopolistas y financiadas por el erario público, donde los derechos de los usuarios son limitados o nulos. Otra vez, mediante el enfoque del contrato, es posible asegurar que los que sufren una pérdida económica tengan la posibilidad de exigir una reclamación.

Cabe la posibilidad de que se extiendan estas técnicas. Algunas sugerencias concretas serían:

- Como contrapartida de una posición monopolista o protegida del sector público los usuarios deberían gozar de derechos adicionales para protegerles de una provisión insatisfactoria del servicio, mientras no exista una situación de plena competencia.
- Los pasajeros ferroviarios, por ejemplo, deberían gozar de derechos exigibles de reembolso o indemnización por pérdidas sufridas como resultado del incumplimiento de los términos explícitos, o razonables, del transporte.
- Los inquilinos de las viviendas públicas, arrendadas por las autoridades locales, deberían tener derecho a un abono compensatorio si se retrasan las reparaciones o si las urbanizaciones no se mantienen a un nivel aceptable.





- Los abonados de teléfono, gas y electricidad deberían disfrutar de derechos claros y explícitos a reducciones en la factura o devoluciones, si la compañía no establece la conexión, no mantiene los aparatos o no cumple los plazos de mantenimiento.
- Se debería garantizar a los pacientes el tratamiento dentro de un plazo limitado de espera, a partir del cual, estarían facultados a acudir a otro sitio (incluyendo a los centros privados) para el tratamiento, cuyo coste sería sufragado por el servicio de salud público.
- La administración de los sistemas de compensación debería ser sacada de las manos del proveedor del servicio, donde pueden existir unos claros conflictos de intereses, para ser confiada a comisiones de usuarios o a organismos reguladores. Los proveedores del servicio deberían depositar fondos con estos, para permitirles determinar y financiar las indemnizaciones a los usuarios de forma directa y sin demora.

## Nueva visión

Es la nueva visión de lo que ha de significar una sociedad transparente y obligada a rendir cuentas. Para conseguirlo, hay que dar transparencia a la financiación de los servicios y establecer claramente los términos para la provisión de los mismos, con plazos reales, penalidades por mala gestión e indemnizaciones por las pérdidas atribuibles al mal servicio y que permitan a los individuos acudir a otros proveedores cuando el servicio público incumple con su deber.

Quisiera reiterar este argumento principal: los procesos públicos son

inferiores a los procesos del mercado porque los agentes que operan en el entorno público padecen una información inferior a la que tienen acceso sus homólogos que operan con los mecanismos del mercado. No solamente eso, hay incentivos mucho mayores para usar bien esa información cuando uno opera con procesos del mercado.

## Los procesos de toma de decisiones

El análisis que acabo de hacer difiere de forma significativa del análisis realizado por muchos otros proponentes del mercado libre. La diferencia clave está en que he subrayado la importancia central de los procesos de toma de decisiones y las condiciones bajo las cuales se toman dichas decisiones, más que la titularidad pública o la concurrencia. La titularidad privada y un marco para la libre competencia son las condiciones institucionales para la producción de información sobre el mercado, pero la titularidad y la competencia no dan una explicación de por qué el sector privado consigue una buena provisión del servicio con mayor éxito que proveedores del sector público.

Las dicotomías simplistas entre el Estado y el mercado, o entre la titularidad pública o privada, no ayudarán mucho. Pocas economías socialistas siguen existiendo en el mundo de hoy. Los militantes socialistas que sigue habiendo, e incluyo aquí a la mayoría de los miembros del Partido Laborista británico, no tienen propuestas serias para abolir el capitalismo, es decir, un sistema basado en el intercambio relativamente libre de la titularidad privada de bienes entre personas con personalidad jurídica y las personas fisi-



cas. Lo que sí proponen es administrar el capitalismo mediante procedimientos social-demócratas (lo que más bien deberíamos denominar *capitalismo del bienestar*), un sistema mediante el cual por lo menos, y en gran medida, los servicios de bienestar, sanidad y enseñanza estén garantizados, conseguidos y financiados por el Estado.

Al enfocar los procesos de toma de decisiones podemos evitar las dicotomías y apreciar hasta qué punto dichos procesos están sujetos a los incentivos del mercado o a la discreción administrativa. Está claro que la discreción política y administrativa es también un componente importante de la toma de decisiones en entidades del sector privado, y no solamente en entidades del sector público. Ahora bien, la gran diferencia entre los dos sectores, como ya se ha dicho, no reside en la titularidad sino en la información y los incentivos. La discreción administrativa en el sector privado viene suavizada y en general supeditada a los incentivos económicos que tienen los que toman las decisiones.

Las empresas de mayor éxito hace tiempo que reconocen la importancia de dar a los tomadores de decisiones la información y los incentivos adecuados. Por esta razón, muchas empresas han establecido contratos laborales individualizados, han creado competencia entre diferentes divisiones, han establecido centros de costes y beneficios, han extendido la aplicación de salarios según el rendimiento, y han hecho que los presupues-



tos de determinadas operaciones dependan parcialmente de sus resultados. Todas estas reformas mejoran los procesos de descubrimiento que actúan en las empresas, porque crean incentivos para que los empleados sean emprendedores dentro de su propia empresa, y actúen con la información que tienen a su disposición.

## **La reducción de la discreción administrativa**

El propósito principal de las reformas del sector público debería ser la disminución de la discreción administrativa, siempre que sea posible. La discreción administrativa debería sustituirse por la toma de decisiones basada en la información del mercado, los incentivos económicos y unas normas generales claramente definidas.

Es de esperar que en el año 2000, prácticamente todas las grandes compañías de suministros y las empresas nacionalizadas estén ya en manos del sector privado, incluyendo los ferrocarriles y la industria del carbón. Asimismo, es de esperar que, con la extensión de la obligación de someterlos a concurso abierto de adjudicación, muchos servicios de las administraciones locales sean prestados por contratistas privados, si bien su especificación y regulación seguirá en manos de los oficiales del consistorio<sup>(3)</sup>.

Muchos gestores locales y departamentos ministeriales verán un cambio notable en su papel. Se encargarán de adquirir, garantizar y regular la provisión del servicio, pero ya no tendrán bajo su cargo la prestación en sí de servicios individuales. Los salarios y escalafones, y la estructura organizativa y métodos de provisión del servicio dejarán de ser asunto de los funcionarios nacionales y los ediles locales. En su lugar, tendrán el desafío de regular los mercados creados por la Administración, de manera que se aprovechen los enormes beneficios de la competencia a la vez que se asegure que los empresarios privados no se lucren a expensas de los ciudadanos.

## **La línea entre el mercado y el Estado**

La consideración más importante debería ser que los reguladores no deberían fijar, de antemano, la línea divisoria entre el Estado y el mercado, línea que vendrá a ser aún más borrosa que ahora. En vez de ello, debería ser el mercado lo que determine realmente la línea de demarcación entre Estado y mercado, o más bien, el grado de regulación.

Quiero decir que los reguladores deberían responder a la evolución del mercado, y crear o administrar los reglamentos de tal manera que recojan las tendencias del mercado y permitan su evolución, dentro de lo posible. Los reguladores deberían responder a las señales del mercado y tener el mínimo de discreción administrativa. Cualquier criterio

(3) He evaluado algunos de estos cambios en un capítulo de "What Future for Local Government", John Stewart and Gerry Stoker (eds.), Macmillan 1989.

**Una mayor prosperidad y competencia en el sector privado han significado que los ciudadanos experimenten un control más amplio de sus propios asuntos**

para regular el mercado que no siga las señales del mercado tendría que basarse en directrices y principios bien claros, y un proveedor privado debería tener la posibilidad de pedir una indemnización y recurrir ante un tribunal independiente cualquier decisión de un regulador que le perjudique.

## **Un modelo contractual**

El modelo administrativo de provisión y control de los servicios del sector público debería substituirse por lo que denomino *modelo contractual*. Este modelo da las mayores posibilidades de introducir el mercado, o si no, se basa en el mayor uso posible de mecanismos que simulen el mercado, entendiendo que siempre es mejor un mercado real cuando las circunstancias lo permitan. Lo llamo *modelo contractual* para enfatizar que la relación entre el proveedor del servicio y el usuario del servicio debería entenderse como un contrato implícito. El modelo contractual sería el modelo para la reorganización en aquellas áreas del sector público y sector cuasi-público que, por razones histórico-estructurales no pueden







abrirse del todo al libre juego de las fuerzas del mercado. Los responsables de la provisión de los servicios en estos sectores deberían estar sujetos a un contrato legalmente exigible que especifique los niveles de provisión de dichos servicios. Su incumplimiento generaría penalidades a pagar a los afectados en compensación por sus pérdidas.

Lo mejor es que estas definiciones figuren en *contratos* explícitos, por período limitado, adjudicados mediante concurso abierto, y supervisados por la *National Audit Office* (Oficina Nacional de Auditoría). Una vez establecidos, permiten fortalecer y separar los intereses de los que definen y los que prestan los servicios, mejorando la rendición de cuentas, el control democrático y la relación coste-eficacia.

Bajo este enfoque, son contadísimos los papeles fundamentales que necesariamente desempeñará el personal de la Administración. Cuando los gestores del sector público vislumbren las posibilidades de una mayor independencia, una menor politización, nuevas recompensas económicas, comparables con las del sector privado, oportunidades para que los gestores mismos adquieran la titularidad del servicio (el *management buy-out*), tengan una participación accionarial y, en definitiva, todos los desafíos de una trayectoria profesional que combine la eficiencia empresarial con el servicio público, habrá probablemente una fuerte demanda por parte de los gestores para que se adopten nuevas estructuras.

Este modelo de Estado regido por contrato es importante si uno tiene un compromiso serio con la idea de dar poder y libertad a los ciudadanos para controlar sus propias vidas.

- Una mayor prosperidad y competencia en el sector privado han significado que los ciudadanos hayan experimentado un control más amplio de sus propios asuntos en el hogar, en el trabajo, y en sus transacciones económicas. En cambio, los ciudadanos tienen muy poca discreción administrativa; hay que arrancarla de sus productores y dar poderes contrarrestantes a los usuarios.

- En un sentido más amplio, esta concepción de la Administración como una serie de contratos facilita la consecución de esta integración.

- Desvincula el proceso político de definición de objetivos y especificación de servicios de lo que es la provisión, eliminando el conflicto de intereses que ocurre cuando los que especifican el servicio son los mismos que los prestan.

**En vez de administrar los servicios públicos los funcionarios deberían cumplir explícitamente los requisitos de los usuarios**

- Reduce el fenómeno preferido por los ciudadanos de crear un *lobby* que presione a favor de la expansión burocrática, al introducir presiones competitivas inherentes.

- Facilita una revisión periódica de los objetivos políticos al exigir una reevaluación y reespecificación periódicas, dentro de un marco democrático.

- Refuerza las oportunidades para el control de calidad y la dedicación de los recursos a la supervisión y al cumplimiento.

- Regulariza las relaciones entre la Administración central y las Administraciones locales y las agencias competidoras.

- Es una fuerza a favor de la transparencia de la financiación.

- Es compatible con la afectación de los ingresos (para que se usen únicamente por el servicio en cuestión) y con el establecimiento de indicadores para medir la provisión del servicio, para desarrollar el modelo de impuesto local británico (*community charge*).

- Es compatible con remedios específicos y con nuevos poderes de reclamación para los individuos perjudicados por fallos de la Administración o de las agencias que gozan de un monopolio o de otras competencias especiales.

Hace demasiado tiempo ya que la Administración trata a los ciudadanos como meros receptores o usuarios del sector público, y como el receptor pasivo de unos servicios de baja calidad. La Administración se ha visto como autoridad, como poder, como alta instancia a la cual los ciudadanos deben someterse. Sucesivos modelos del Estado han incumplido su parte del contrato social. Es hora ya de hacer que el ciudadano sea consumidor del sector público, que pueda servirse de la Administración y no que la sirva. ■