

Modelos de gestión de los servicios públicos



Jose Manuel Soria López

Modelos de gestión de los servicios públicos

José Manuel Soria López

*Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria **

Introducción

A lo largo de los últimos años han sido numerosas las experiencias de racionalización y modernización de diferentes administraciones públicas en muchos países del mundo, con el fin de mejorar la calidad con la que prestan los bienes y servicios públicos que les son propios.

Los efectos de este tipo de innovaciones se han dejado sentir, por una parte, en el mayor nivel de recursos que se liberan para otros fines por parte de la administración en cuestión y, por otra, en una mejora sustancial de la percepción que el usuario tipo de tales servicios públicos (el ciudadano-cliente) tiene en relación con la provisión de los mismos.

Ese esfuerzo de modernización ha revestido distintas maneras según el tipo de administración, el tipo de servicio cuya provisión se desea mejorar o incluso el tipo de país en el que se lleve a cabo. Pero, en general, las distintas maneras de racionalización se han movido desde la introducción de técnicas de gestión empresarial en las administraciones públicas, manteniendo la provisión y la gestión pública, hasta el traslado

de la responsabilidad de la gestión del servicio público al sector privado, reservándose el gobierno su provisión, la capacidad de controlar, de regular e incluso de financiar dicho servicio.

Hoy además nos encontramos en un momento de profundas transformaciones sociales de enorme trascendencia y de alcance mundial, derivadas de la utilización masiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todos sus ámbitos, simbolizadas a través de las enormes posibilidades que ofrece la red, y más en concreto la popularización de internet como instrumento de comunicación entre personas, entidades y corporaciones. No se trata de una cuestión puramente tecnológica o económica, sino fundamentalmente un fenómeno social y cultural que está afectando a la persona en todos sus ámbitos, no siendo la Administración pública una excepción

A lo largo de la reflexión que hoy quiero compartir con todos ustedes voy a ir planteando algunos interrogantes relacionados con la mayor o menor bondad de diferentes modelos de gestión de los servicios públicos.

Empezaré por una cuestión elemental ¿por qué razones muchos servicios que fueron tradicional e históricamente competencia de la Administración pública dejan de serlo desde un tiempo a ésta parte?

Conferencia pronunciada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el día 5 de febrero de 2001

El papel del Estado

Aunque a lo largo de los años treinta del siglo XX ya se va implantando la idea del papel central del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, no es hasta después de la segunda guerra mundial cuando se generaliza en Europa (fundamentalmente por el triunfo de las tesis keynesianas) la convicción de que el Estado es el sujeto económico que debe impulsar el crecimiento económico sostenido.

Durante los años sesenta y setenta se asiste ya a un creciente protagonismo del Estado en la actividad económica, fundamentalmente en la industria de los principales países europeos, surgiendo así las primeras manifestaciones de las economías mixtas de mercado.

En paralelo, fue desarrollándose el papel del Estado como garante social de la igualdad social de oportunidades, creándose así las bases de un Estado del bienestar que proporciona diferentes servicios demandados por los ciudadanos tales como educación, sanidad, cobertura por desempleo, pensiones, etcétera.

Todo ello supuso una creciente participación de los estados en sus respectivas economías debido al alto porcentaje que el empleo en la Administración pública suponía en el total del empleo en estas economías, aparte del número de trabajadores empleados en sectores económicos nacionalizados. Mas de la mitad de las familias vivían de la Administración del Estado.

Si a ello unimos la cantidad de servicios prestados directamente por las administraciones locales (agua, transporte, limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos, instalaciones deportivas, servicios mortuorios, mercados, alumbrado público, extinción de incendios, policía local), se iba configurando una estructura económica en Europa en la que el sector público tenía un papel muy determinante. Pero todo ello con unos recursos públicos que no podían crecer indefinidamente y con la creencia generalizada por parte de la doctrina económica dominante de que los déficit públicos no eran tan perniciosos lo que más tarde, en contraposición, la propia evidencia empírica se encargó de refutar.

El primer aviso serio vino con la llamada primera crisis del petróleo en el año 1973, que para todas las economías avanzadas supuso un verdadero *shock* externo que se tradujo en crecientes desequilibrios en los indicadores macroeconómicos básicos, tales como la inflación que, a pesar de las políticas monetarias de carácter restrictivo introducidas por casi todos los *policy makers*, se resistía a bajar de los niveles ya alcanzados.

A partir de entonces crece el convencimiento de que el desmedido crecimiento del sector público era uno de los factores que contribuían a cercenar las posibilidades de crecimiento real acompañado de aumentos en la ocupación. Muchas economías, siguiendo las orientaciones de la OCDE, empezaron a plantearse seriamente la necesidad de disminuir el tamaño del sector público en su ámbito como manera de liberar recursos hacia actividades productivas generadoras de crecimiento y empleo.

La política de privatizaciones se había puesto en marcha, y casi todos los países la fueron incorporando a su propia economía a medida que se hacían esfuerzos para volver a los equilibrios macroeconómicos básicos.

Hoy día es difícil pensar en algún país que no haya acometido este tipo de procesos en sus respectivas economías, devolviendo al sector privado actividades empresariales que se habían instalado en la órbita del sector público, bien sea del Estado o de los municipios, o de haber concedido a sociedades privadas la gestión de determinados servicios públicos que antes sólo se concebían dentro de la órbita pública (aeropuertos, transportes, mercados, ...).

Restricciones de la Administración pública

Los avances en los últimos años en cuanto a la mejora de la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos por parte de la Administración ha sido una realidad en muchos países, a diversos niveles de sus respectivas administraciones públicas.

Se han reducido las listas de espera para acceder a una plaza en guarderías mu-

nicipales, se han acortado los plazos de tramitación de licencias de construcción y han mejorado los sistemas de atención al público.

A pesar de todo ello, cualquier administración pública está sujeta a restricciones en su funcionamiento que repercuten directamente en el nivel de eficacia y eficiencia con los que sus servicios son prestados, y ello con independencia del nivel de cualificación de los gestores públicos.

Esas restricciones son muchas, pero las más importantes son, a mi juicio, las siguientes:

- a) La insana dependencia del nivel administrativo respecto del nivel político repercute en una menor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

Primero por la propia inestabilidad en la dirección, ya que, con frecuencia, la dirección de las unidades que suministran los servicios públicos están condicionadas a los cambios en el poder político. Esa dependencia se traduce en no pocas ocasiones en una cierta temporalidad en la gestión que impide que se aborden proyectos con la debida perspectiva a largo plazo. Por tanto, los cambios continuos en las responsabilidades de gestión no favorecen la eficacia en la prestación de los servicios.

- b) La Administración no se ha preocupado tradicionalmente de los instrumentos para medir los resultados de su gestión, y aunque ha habido un considerable esfuerzo por el diseño de indicadores al efecto, la realidad de los hechos sigue mostrando, en la mayor parte de los casos, que las administraciones se limitan por lo general a realizar las actividades que tienen encomendadas de acuerdo con el presupuesto que les ha sido asignado, sin llegar a plantearse de manera contundente una mejora real de la eficacia y de la eficiencia, salvo casos afortunadamente crecientes.
- c) La Administración pública, en su función de prestadora de servicios públicos, actúa generalmente en régimen de monopolio, lo que impide el suficiente incentivo a la innovación y a la introducción de técnicas propias de la ges-

ción privada. La ausencia de competencia sitúa, en efecto, a la Administración en una situación dominante frente al usuario.

- d) La rigidez de las estructuras laborales, organizativas y de retribución en las administraciones públicas actúan también como factor freno a la hora de introducir mejoras en la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Superar las restricciones que impiden la eficacia de la Administración a la hora de prestar los servicios públicos que le son propios requiere analizar *modelos alternativos de gestión de tales servicios*, lo cual pretendo hacer a partir de un doble enfoque: el enfoque de la profesionalización de la gestión pública y, en segundo término, el enfoque de la prestación indirecta de los servicios públicos.

El enfoque profesional de la gestión pública

Se dice con frecuencia que es un buen político el que hace buena gestión. Sin embargo, pienso que buen político es el que hace buena política, aun cuando una parte importante de una *buen política* consista precisamente en procurar una *buen gestión*.

El que hace buena gestión es, en todo caso, un buen gestor.

Pero ello no significa que sea incompatible que un político tenga a su vez buena capacidad de gestión y, por tanto, pueda ser considerado también como un buen gestor. Lo relevante, de cara al enfoque que se pretende desarrollar a continuación, es que un político en el ejercicio de su mandato debe no olvidar cuál es su verdadera función y misión política, cuestión que en no pocas ocasiones se olvida cuando se pretende asumir funciones que corresponden a otro nivel competencial.

Hacer una buena política requiere muchas cosas.

En primer lugar, *analizar*, examinar, y por lo tanto estudiar, la cuestión que se pretende abordar. Con el análisis anterior, se

ha de proceder a realizar un *diagnóstico* de la cuestión examinada para luego recetar las *medidas* concretas, es decir, el tratamiento que ha de ponerse en práctica para la consecución de los resultados deseados.

Por último, el político deberá planificar cómo llevar a cabo y cómo administrar el tratamiento que ha diseñado frente al problema a abordar.

Todo ello implica procurar una buena gestión de los recursos públicos, que siempre son limitados, por lo que al final el ejercicio de la política, en muchos casos, tiene que ver con una cuestión básica de la ciencia económica.

Dentro de la tradición de la administración municipal en España, las funciones directivas en los ayuntamientos han sido ejercidas convencionalmente por funcionarios, por políticos electos o por personas de confianza.

En el primer caso, han sido los funcionarios de habilitación nacional o de carácter municipal quienes han desempeñado las labores directivas en los ayuntamientos, argumentándose con ello una cierta garantía de no politización de la gestión municipal. La evidencia empírica, sin embargo, muestra que la funcionarización de la gestión no garantiza por sí sola la eficacia en su ejecución, al igual que la adscripción de un funcionario a una tarea determinada no garantiza, *per se*, la idoneidad para ello. De hecho, es frecuente que el funcionario no tenga una formación específica para el ámbito de la gestión.

El caso de la gestión llevada a cabo directamente por políticos electos también es una práctica generalizada, bajo el argumento de un mayor control de la actividad por quien tiene que responder directamente ante los ciudadanos. Sin embargo, este tipo de gestión puede suponer una cierta marginación de la planificación estratégica a medio y largo plazo, debido a la tendencia que en tal caso hay a concentrarse en los temas del día a día, más propios de un nivel gerencial que del político propiamente dicho.

En todo ello influye sin duda la actual legislación en materia de régimen local, según la cual los alcaldes tienen restricciones insalvables a la hora de formar sus respecti-

vos gobiernos, y determina que haya quien proponga abiertamente una reforma de la administración municipal primando los esquemas de gestión, mediante la conversión del pleno de la corporación en una cámara de aprobación o rechazo de las propuestas del gobierno municipal, formado éste por el Alcalde, a elegir directamente y por los miembros ejecutivos (gestores profesionales) que éste elija con la aprobación de la cámara municipal.

En todo caso, sí que será del todo necesaria una adecuada estabilidad política en el ayuntamiento con el fin de poder sacar los proyectos que se han diseñado, porque de lo contrario el continuo cambio de equipos políticos y de gestores puede suponer un estancamiento del municipio, tal como muestran los ejemplos de algunos municipios.

En el caso de una gestión llevada a cabo a través de *personal de confianza*, es natural que los alcaldes tengan el deseo de contar con un equipo directivo en el que tengan su confianza, aunque siempre existe el riesgo de delimitar el concepto de confianza y de saber hasta dónde exactamente ha de llegar su límite: ¿Significa militancia? ¿Implica sumisión? ¿Puede sustituir la confianza a la capacidad profesional?

Son muchas las administraciones públicas en las que a lo largo de los últimos años se ha ido implantando de manera paulatina el modelo gerencial de gestión pública, a medida que, de manera gradual, han ido incorporándose a estos ámbitos profesionales de la gestión de servicios públicos que van desde los deportes a los asuntos sociales, pasando por las cuestiones de personal, organización, administración y otros. Surgen así las figuras de los gerentes o gestores de diversas áreas en un ayuntamiento, o en una empresa municipal o en algún órgano o instituto municipal.

Todo ello por diferentes razones, pero fundamentalmente porque:

- a) La mayor exigencia en la calidad de los servicios requiere que la gestión de estos por parte de la Administración responda a esquemas de eficacia y eficiencia propios del sector privado.
- b) La dimensión empresarial de la Administración pública ha ido incrementán-

dose con el aumento de esa exigencia de calidad.

- c) Las restricciones financieras son una constante en la política de cualquier institución, una vez que se ha generalizado no sólo la idea, sino también la creencia, de que gobernar con déficit público es una de las mejores maneras de hipotecar el futuro de las generaciones venideras, por lo que los gobernantes en el ejercicio de su función deben de asumir que de la forma con la que se lleven los asuntos de hoy puede depender el bienestar y prosperidad de los que vengan detrás, porque, contrariamente a lo que uno de los grandes economistas del siglo XX (predijo, J. M. Keynes) a largo plazo no estaremos todos muertos, sino que estaremos muertos algunos, pero otros estarán vivos y coleando, es decir, soportando en ocasiones los costes derivados de decisiones erróneas de las generaciones anteriores. Las restricciones financieras, por tanto, nos exigen y obligan a introducir racionalización en la gestión de los recursos públicos.

Hasta tal punto es así que en la actualidad se puede hablar de crisis de los roles tradicionales de las administraciones públicas, que hoy tienen ante sí nuevos retos que a algunos autores (Xavier Sisternas) han hecho afirmar la necesidad de reinventar el papel de las administraciones públicas, apuntando en tal sentido su visión de repolitizar los gobiernos locales.

Y es lo cierto que, en el caso concreto de las administraciones municipales, no puede valer sólo el ayuntamiento-gestoría. Se requiere una acción política que analice, diagnostique, recete y cure. Se requiere, por tanto, una labor de planificación en la que los roles del pasado siglo deben ser considerados como obsoletos.

No es posible ya, bajo la nueva concepción de los gobiernos municipales, pensar que la legitimidad se gana cada cuatro años en las elecciones. Antes al contrario, la confianza del ciudadano-cliente debe ser algo que se conquiste día a día mediante las realizaciones que se llevan a cabo y mediante el planteamiento de proyectos posibles, creíbles e ilusionantes para la comunidad.

Ello supone prestar unos servicios de calidad en condiciones de eficacia y de eficiencia, y en definitiva, requiere gobernar; y en esa acción de gobierno me parece fundamental la labor de liderazgo en sentido empresarial (que no populachero ni demagógico del término que con frecuencia tiende a ser utilizado).

La anterior propuesta exige tener la capacidad para renovar el marco de relaciones entre el ayuntamiento y el ciudadano-cliente, tanto desde la óptica de la participación como desde la proximidad y de la mayor implicación en definitiva de los vecinos, de los diferentes colectivos organizados, de los agentes económicos, sociales, culturales, y de todas las instituciones. Por tanto, más política en el sentido de más visión a medio y largo plazo, dejando el corto plazo como horizonte temporal en el que desarrollan su labor del día a día los gestores y los funcionarios.

Este modelo de gestión profesional debe mostrar su bondad en resultados claros y perceptibles por los ciudadanos. Debe traducirse en una maquinaria administrativa inteligente, avanzada y que está al día para evitar que el ciudadano pierda su tiempo de ventanilla en ventanilla. Deberá ser capaz, en definitiva, de demostrar cómo los impuestos se traducen en inversiones y servicios que añaden valor a la ciudad y, por tanto, a los ciudadanos.

El modelo de la descentralización

La propia legislación en materia de Administración local prevé y regula la descentralización de los servicios municipales como manera de acercarlos a las unidades preceptoras finales.

Hay ayuntamientos, como son los casos de Madrid, Barcelona y otros, que han optado por la fórmula de la creación de las juntas de distrito, que, creadas por los respectivos plenos, tienen el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada cuya finalidad no es otra que mejorar la gestión de los asuntos municipales, así como mejorar la participación de los ciudadanos en la vida municipal.

Su composición, organización y ámbito territorial están determinados por el correspondiente reglamento regulador que, aprobado por el Pleno, determinará también qué competencias municipales se delegan en la misma, dejando en todo caso a salvo la unidad de gestión del ayuntamiento.

En otros casos, como en Las Palmas de Gran Canaria, la opción dentro de la descentralización ha girado en torno a la creación de las concejalías de distrito, de manera que al frente de cada uno de los distritos hay un concejal responsable que, sin perjuicio de que tenga atribuidas delegaciones genéricas de una u otra materia, es el responsable de la labor del ayuntamiento en el ámbito de dicho distrito, e interlocutor en primera instancia entre los vecinos de ese distrito y todos los servicios del ayuntamiento.

Los concejales de distrito, en el caso de Las Palmas de Gran Canaria, están físicamente ubicados en los respectivos distritos, de forma que los ciudadanos tienen cerca de su residencia una oficina municipal en la que se pueden llevar a cabo prácticamente todas las gestiones que se desarrollan en las oficinas municipales centrales, desde el planteamiento de una licencia de construcción, al pago de impuestos, tasas o multas, tramitación de ayudas sociales, peticiones de vivienda social, etcétera.

A su vez, cada una de las concejalías de distrito está conectada en red con todos los servicios municipales, de forma que los vecinos puedan, desde su concejalía, resolver las cuestiones del día a día que se les plantean.

Los resultados de la experiencia en nuestra ciudad han sido evidentes desde la óptica de una menor afluencia de ciudadanos a las oficinas centrales del Ayuntamiento, que constatan cómo mejora la calidad del servicio cuanto más se acerca ésta al usuario final.

Provisión y prestación: la gestión indirecta

El concepto que hoy existe respecto a los servicios públicos es muy distinto del que tenían los hacendistas clásicos del siglo

XIX, que los configuraban como mínimos y exentos del requisito de calidad, dado que eran ofrecidos de manera gratuita a los ciudadanos.

Y dado que la concepción clásica abogaba también por una hacienda casi neutral desde el punto de vista de los ingresos, se creaba un círculo vicioso en el que el Estado sólo disponía de unos mínimos recursos para afrontar una escasa oferta de servicios públicos, razón por la cual los servicios que se prestaban no eran ni de la calidad ni en la cantidad suficiente para que el ciudadano pudiera ser motivado a contribuir en mayor medida a través del pago de nuevos y más tributos.

Todo ello deriva de la concepción que los clásicos tenían de la economía, según la cual el Estado debía abstenerse en la actividad económica, a partir de la creencia generalizada de que el mercado se encargaría mediante su mano invisible de corregir los desequilibrios que se produjeran, si realmente éstos llegaban a producirse. Fenómenos como la Gran Depresión del año 1929 no sólo demostraron la inutilidad de la mano invisible para corregir determinadas distorsiones entre la oferta y la demanda, sino que, al propio tiempo, las tesis clásicas entran en crisis cuando la evidencia empírica muestra que surgían fenómenos económicos que el mercado no era capaz de resolver por sí mismo.

La realización por el Estado de grandes inversiones, así como el apoyo a sectores sociales desfavorecidos con ayudas y subsidios, multiplicó el gasto público y motivó importantes incrementos de presión fiscal.

Dichas intervenciones del Estado, propias de etapas de fuertes desequilibrios no corregidos de manera automática según la ortodoxia clásica, no sólo no desaparecieron cuando la situación económica volvió a una senda de equilibrio, sino que se fueron acentuando en los años cuarenta. Los responsables de la política económica, en la mayor parte de los países, llegaron a la conclusión de que la actuación del Estado mediante el uso de la política fiscal no podía tener carácter coyuntural, sino que era preciso mantenerla, con mayor o menor intensidad, en el tiempo. El Estado dejaba de ser un agente pasivo en la actividad económica.

El incremento progresivo de la participación pública en la economía no se debió al convencimiento, y mucho menos a la constatación, en cuanto a la necesidad de proveer servicios públicos eficientes y eficaces a la sociedad, sino a la necesidad de actuación del Estado en la distribución de rentas como manera de influir en los mecanismos del mercado.

La preocupación del Estado por la calidad en la prestación de los servicios públicos es, por tanto, una cuestión reciente, ya que el fundamento de la creciente actuación de lo público en el marco de las distintas economías en el período de entreguerras, y hasta avanzados los años setenta, fue por otro tipo de razones.

Por todo ello, podemos afirmar que el incremento de la cantidad y la calidad de los servicios públicos prestados directamente por la Administración se ha debido fundamentalmente a necesidad de acercarse a los niveles de calidad propios de la prestación privada y, por otra parte, a la creciente demanda ciudadana respecto a sus administraciones para que ofrezcan servicios no de carácter marginal, sino de una calidad acorde con la capacidad de consumo de la sociedad y para incluso sufragarlos vía precios, si ello fuese necesario, caso de no ser prestados por el sector público con una financiación vía impuestos.

Surge así el moderno concepto de servicio público, que ya no responde a la mera cobertura de unas necesidades mínimas, sino a una demanda de calidad que exige a los responsables públicos unas formas de actuación parecidas a las del sector privado.

La primera consideración en este nuevo concepto de servicio público es la diferenciación entre prestación y provisión del mismo.

La *provisión* hace referencia a la titularidad del servicio público, de manera que en la mayor parte de los casos de gestión moderna de los servicios públicos la provisión sigue siendo pública, por cuanto es, a veces incluso legalmente, casi imposible transmitir la propiedad del servicio al ámbito del sector privado.

La *prestación*, en cambio, hace referencia a la manera en la que el servicio público es gestionado, de forma que, aun siendo pública la provisión, es creciente el número de

administraciones públicas que optan por una gestión indirecta o privada.

Ahora bien, no todos los servicios públicos son susceptibles de ser prestados de manera indirecta.

Los denominados en la hacienda pública *bienes públicos puros* sólo pueden ser prestados por la Administración pública. Sin embargo, la existencia de tales bienes no es muy frecuente, y lo más normal es que nos encontremos ante los conocidos como *bienes públicos mixtos*, que pueden ser prestados a la sociedad tanto de manera directa como indirecta. En este tipo de bienes mixtos, la provisión no siempre es gratuita, por lo que el principio de exclusión les es aplicado a través del precio, pero con unas características determinadas que hacen que ese precio no se forme de acuerdo con los mecanismos propios del mercado.

Pero ¿cuál es la razón para que la Administración intervenga en la regulación de la provisión de estos bienes? Sencillamente, que existen fallos del mercado en la asignación de los recursos que no permiten valorar las ventajas que para la sociedad tiene la existencia y consumo de tales bienes por parte de los ciudadanos. El mercado tiende a fijar precios muy superiores a los que la Administración considera razonables, por lo que al final ésta participa directamente en la oferta de tales bienes a través de subvenciones, para que el precio se adapte a la capacidad de pago de un sector que no podría consumirlos en condiciones puras de mercado (el ejemplo de las guarderías municipales en Las Palmas de Gran Canaria).

Otro de los elementos a tener en cuenta, a la hora de elegir la forma de prestación del servicio público, es la manera en que los ciudadanos *revelan sus preferencias* respecto a los bienes y servicios existentes en el mercado y a los que, teniendo carácter de bienes y servicios públicos, pueden sin embargo ser prestados indistintamente por el sector público o el sector privado.

En el caso de los *bienes privados*, la preferencia se revela generalmente comparando la utilidad que el consumo del bien reporta en relación con su coste. La teoría económica explica con precisión el mecanismo de la formación de la voluntad del consumidor.

Sin embargo, en el caso de los *bienes públicos* el problema es más complejo. ¿Cómo expresan los ciudadanos sus preferencias por los bienes y servicios públicos si estos no están sujetos al mecanismo de precios a través del cual se pueda conformar su voluntad?

Desde luego que el mecanismo de las elecciones cada cuatro años para que, en teoría, el ciudadano se pronuncie con su voto por un determinado programa político, frente a otros, aunque ha ayudado en ocasiones, no se ha mostrado suficiente para resolver este problema.

Por tanto, a la hora de definir qué bienes y servicios pueden indistintamente ser prestados de manera directa y/o indirecta, debemos, en primer lugar, descartar los llamados bienes y servicios públicos puros del mecanismo de la prestación indirecta.

En cuanto a los bienes y servicios que pueden ser indistintamente prestados de manera directa o indirecta, no haremos una lista cerrada y excluyente, sino que definiremos las características que debieran tener:

- Bienes y servicios públicos cuya *demanda* pueda ser susceptible de ser *individualizada*, es decir, que pueda ser sentida de manera individual por cada ciudadano-cliente, aun cuando su solicitud pueda ser percibida también por la sociedad en su conjunto (sanidad, educación).
- Bienes y servicios cuya provisión y prestación producen efectos significativos para toda la sociedad y que, en consecuencia, *no* pueden ser prestados mediante la exigencia de un *precio* (ni siquiera el que mínimamente iguale al coste de su prestación). Nos referimos a casos en los que el beneficio derivado de la mera existencia del servicio y de su puesta a disposición de toda la sociedad es superior al beneficio que el ciudadano aisladamente considerado percibe por su consumo (servicio meteorológico, sanidad preventiva, infraestructuras de comunicaciones en red, etcétera).

En general, en todos aquellos casos en los que el sector privado pueda actuar con *mayor eficacia y eficiencia* en la prestación de los bienes y servicios públicos, la prestación debe ser *indirecta*.

Eficacia y eficiencia en la prestación de servicios

¿A qué nos referimos exactamente cuando hablamos de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, sean de naturaleza pública o privada?

La *eficacia* supone hacer la prestación con el máximo nivel de calidad posible. Su medición, por tanto, requiere:

- Primero, que existan unos objetivos concretos y que su grado de ejecución pueda ser medido por unos indicadores de resultados precisos y contrastados.
- En segundo término, es necesario que toda la acción de la prestación se dirija a la consecución de los objetivos fijados.
- En tercer lugar, se precisa la existencia de un mecanismo de control interno que mida en todo momento el nivel de ejecución y consecución de los objetivos fijados de manera que al final de un período considerado se pueda percibir el grado de ejecución real con sus desviaciones de manera precisa.

La *eficiencia*, por su lado, hace referencia al coste de la prestación de manera que sea el mínimo posible respetando la calidad (eficacia) buscada y la normativa vigente en materia socio-laboral, medioambiental o de cualquier otra índole que pudiera afectar al coste de la prestación.

A partir de las consideraciones anteriores, la cuestión relevante será ¿Qué tipo de agente, público o privado, debe llevar a cabo la prestación?

La respuesta requiere analizar cuál de ellos está más capacitado para la gestión más eficaz y eficiente posible.

El criterio de la eficacia

Para evaluar la eficacia de la prestación de un servicio por parte del sector público en relación con la que realiza el sector privado, es preciso ver y comparar cuáles son los criterios de asignación de recursos en ambos casos.

En el *sector público* los recursos se asignan por medio de un procedimiento presupuestario reglado, en el que las fuerzas inerciales tienen una gran importancia. Tiende a ser un proceso globalizado en el sentido de ir de lo general a lo particular, adaptando los rectores públicos el gasto presupuestario a las posibilidades existentes de financiación. Todas las generalizaciones tienen sus limitaciones, pero, sin temor a equivocarnos, podemos decir que el gestor público en general tiende a que se le asigne al menos la misma cuantía de recursos que en el ejercicio anterior, con independencia de cuáles sean sus objetivos concretos y sin que en muchos casos medie un análisis sobre la situación existente (comportamiento inercial).

La asignación pública de recursos no suele responder a una definición previa de objetivos, a lo cual contribuye sin duda la escasa participación real de los diferentes centros directivos en la elaboración presupuestaria. Y esa falta de explicitación de objetivos repercute en la eficacia de la gestión.

Por ello, la discusión presupuestaria acaba convirtiéndose casi exclusivamente en una cuestión financiera, de manera que en la negociación del presupuesto el objetivo del centro directivo es conseguir el máximo nivel de recursos posible, en tanto que el objetivo del responsable presupuestario será que las sumas parciales de las cantidades asignadas a cada centro directivo no sobrepasen el marco presupuestario fijado.

Es evidente la dificultad, por tanto, de aplicar un sistema de gestión gerencial a unas tareas para las que previamente no han sido definidos sus objetivos ni su coste.

La asignación pública de recursos hace que los centros directivos tengan que redefinir continuamente sus objetivos en función de los recursos que les han sido asignados, en vez de hacer lo contrario, es decir, que la definición de objetivos sea lo que realmente fije la asignación de fondos.

No es extraño que en un sistema de asignación como el descrito la eficacia de cada centro directivo se mida según su capacidad para gastar toda la asignación que se le ha hecho, de manera que la cuestión de si dichos recursos han sido aplicados con la eficacia y eficiencia debidas pasa a un segundo plano.

En definitiva, en éste tipo de asignación de los recursos prima más el cumplimiento de los procedimientos formales que la efectividad y capacidad de los equipos para conseguir los fines que tienen encomendados.

En defensa de tal argumento puede sostenerse que las administraciones públicas actúan siempre bajo procedimientos reglados y que la responsabilidad jurídica de los administrados exige siempre el cumplimiento escrupuloso de éstos. Pero, aun admitiendo tal razonamiento, nunca podrían justificarse las ineficiencias de gestión, las organizaciones mediocres ni la burocracia paralizante que en no pocas ocasiones singulariza la gestión pública.

En cuanto al *control* de las realizaciones llevadas a cabo por la gestión pública, es evidente que si no se pueden fijar con precisión cuáles son los objetivos que se persiguen difícilmente se podrán establecer mecanismos de control sobre el grado de consecución de aquéllos. Las memorias de actividad por años desde luego en poco pueden sustituir la labor de un auténtico control de objetivos en relación con los costes que han sido planeados. Son muchas las razones por las que las administraciones públicas no abordan sistemas de control por objetivos propios de un modelo de gestión privada.

En primer lugar, por razones técnicas, referidas a que los sistemas de control de las administraciones públicas basan sus actuaciones fundamentalmente en comprobaciones contables y de cumplimiento de legalidad, por medio de sus respectivos esquemas organizativos de contabilidad y control, procurando casi exclusivamente que la actuación del órgano de gestión se adapte a la normativa legal establecida. Así, desde el momento en el que se comprueba que se ha cumplido la normativa legal aplicable y que se ha realizado el gasto con cargo a un crédito presupuestario disponible, se han cumplido los requisitos del sistema legal de control.

No importa que el gasto controlado no sea el más adecuado desde el punto de vista de la eficiencia y de la eficacia, pues ningún controlador presupuestario público tiene competencias para juzgar sobre tales extremos y, por lo tanto, ese tipo de cuestiones queda dentro del ámbito de la responsabilidad exclusiva del centro directivo, que, a su

vez, responderá ante la instancia política en relación con sus actuaciones.

Todo lo dicho configura una debilidad estructural de los sistemas de gestión de las administraciones públicas que incide directamente en la proliferación de sistemas de gestión indirecta.

El criterio de la eficiencia

El criterio de la eficiencia, trasladado al ámbito de las administraciones públicas, tiene una larga práctica consuetudinaria entendiéndose por aquél la realización de las tareas administrativas al mínimo coste posible.

En general, existe la idea de que el sector público es menos eficiente que el sector privado. Y sin embargo hay mucha evidencia empírica que desdice esta regla.

Hay, en efecto, empresas públicas que pueden ser consideradas tan eficientes como una sociedad privada, y hay servicios públicos prestados por administraciones públicas que se ejecutan con un nivel de eficiencia bastante superior a la media de los restantes.

Ahora bien, ¿por qué razón determinados servicios públicos son prestados con eficacia y eficiencia por las administraciones públicas y otros en cambio están muy distantes de los niveles que se adquieren en el sector privado? ¿Es exclusivamente un problema de gestión derivado de la dificultad de encontrar gestores públicos bien preparados? ¿O hay factores de carácter estructural que inciden en esa falta de eficiencia?

Son variados los elementos que inciden en la falta de eficiencia en la prestación pública de servicios.

Primero, las *estructuras organizativas* de las administraciones públicas suelen ser excesivamente *rígidas*, lo que supone un *handicap* permanente para su gestión.

Las estructuras orgánicas que sirven de soporte a las actuaciones administrativas son a menudo extensas, complejas y jerarquizadas.

Las estructuras retributivas tienen, a su vez, una rigidez muy acusada.

Adicionalmente, la *falta de referencias competitivas* es un factor freno a la eficiencia en la prestación de los servicios por las administraciones, pues en la empresa privada la cuenta de resultados es el referente permanente de su gestión, de manera que si la empresa no es capaz de adaptarse a las exigencias del mercado y a la agresividad de sus competidores, que a su vez pretenden también maximizar su función de beneficios, resultará que su eficiencia se verá mermada. Es decir, que la pauta de actuar al mínimo coste posible es lo habitual en el ámbito de una empresa privada.

En el sector público, en cambio, no se dan ese tipo de referencias, de manera que si la actividad que se lleva a cabo, previamente presupuestada, se queda corta de recursos (lo cual equivale a la aparición de pérdidas en la actividad de una empresa), lo que se hace es cubrir el desfase con más presupuesto público.

Incluso en el caso de la mayor parte de las empresas públicas ocurre que, a pesar de su carácter societario mercantil, suele primar en ellas más el componente público, ya que, al depender de subvenciones, tienen un menor estímulo por la eficiencia del que se da en el sector privado, en el que si una empresa se deteriora más allá de ciertos límites, no tiene más remedio que suspender pagos o ir a la quiebra, cuestión que en el ámbito de las empresas públicas (aunque legal en puridad) en la práctica no se da.

Otra cuestión importante en la eficiencia es la que se refiere a la *productividad* con la que abordan su tarea los trabajadores públicos. Con estructuras de personal y retributivas sujetas a rigideces diversas, no es razonable que se espere trabajar con criterios de productividad cuando no se gestiona con criterios de competitividad. La experiencia demuestra que los incrementos de plantilla en las administraciones generalmente no vienen justificados o avalados por necesidades reales del servicio, sino que responden a decisiones de los mandos intermedios debidas a la existencia de necesidades muy diversas que pueden ir desde la cobertura de bajas de larga duración por enfermedad a la obsolescencia del personal existente, al que además no se les facilitan cursos de actualización y capacitación de manera permanente.

Las presiones sindicales para incrementar el empleo público también son un factor exógeno que resta eficiencia a la prestación pública.

Por último, la rigidez de las normas sobre movilidad laboral también incide negativamente en la eficiencia.

Por todo ello, puede ocurrir que se solicite continuamente nuevo personal y sin embargo no se utilicen las bolsas de personal existentes dentro de la Administración formadas por trabajadores que, por una u otra causa, han perdido funciones y se ven infrutilizados. Esto facilita que cuando alguien no se adapta a su puesto de trabajo no se analicen las causas, sino que se solicite a otra persona y aquella quede sin funciones dentro de la organización.

Las estructuras retributivas son otra de las causas de una gestión poco eficiente por parte de la Administración, al ser rígidas e ir ligadas a la antigüedad, así como a la descripción del puesto de trabajo sin tener en cuenta la forma en que dicho puesto de trabajo es desempeñado. Ello hace que el funcionario, a igualdad de remuneración, tienda a situarse en un puesto de trabajo donde la exigencia y la carga sea menor y, por otra parte, al no existir incentivos ligados a la consecución de resultados, generalmente se cumple el cometido con la mínima exigencia posible. De hecho, los sistemas introducidos, como el de la productividad, funcionan en un número insuficiente de administraciones. El sistema de incentivos no sólo no funciona en positivo para quienes sean especialmente eficientes, sino que mucho menos funciona para quienes ni siquiera llegan al mínimo de lo exigible, entendiéndose por tal el cumplimiento de un horario determinado y la realización de unas tareas que aparecen difuminadas en muchos casos.

Por último, la estabilidad en el empleo de los funcionarios es otro factor de enquistamiento de la gestión pública. Es cierto que, en general, el acceso a la Administración pública supone un esfuerzo importante, tanto más acusado según sean los cuerpos o escalas a los que se pretenda acceder. Es un esfuerzo generalmente superior al que se tiene que realizar para acceder al mercado privado de trabajo. Pero, al contrario de lo que ocurre en el sector privado, la carrera del servi-

dor público es corta ya que los escalones que puede recorrer desde su ingreso hasta que llega a su cota máxima son pocos, y además con relativamente escasas diferencias retributivas, lo que genera falta de ilusión para aplicar un esfuerzo continuado al trabajo. El sistema favorece así hábitos rutinarios y burocráticos.

Conclusiones

De lo dicho respecto a los sistemas alternativos de gestión de los servicios públicos se extraen las siguientes conclusiones:

- 1 La actuación de las administraciones públicas se caracteriza por la ausencia de una definición previa de objetivos y, por tanto, de sus costes. Cuando dicha definición se da, es tan difusa que aparecen difuminados.
- 2 Como consecuencia de lo anterior, los sistemas de gestión pública tienden a diluirse en un cúmulo de actividades, en muchos casos improductivas, que además inciden notablemente en la estructura global de costes de la administración.
- 3 Los sistemas de control son de carácter procedimental, primándose los controles contables y de legalidad. No existen controles sobre la eficacia.
- 4 En una empresa privada, la maximización de beneficios orienta y sustenta una política de costes mínimos, en tanto que la falta de una referencia análoga en la Administración pública difumina el concepto de coste.
- 5 La sociedad civil no está suficientemente conectada con la administración pública a través de organizaciones creadas directamente por aquella. Ello supone una falta de vertebración social que aisla aún más a la Administración respecto de los administrados, que difícilmente encuentran cauces para hacer llegar a aquella sus opiniones. Las periódicas consultas electorales revelando preferencias entre diferentes opciones políticas no parecen constituir un sistema eficaz para resolver ese distanciamiento.

- 6 Ello hace que para la Administración sea difícil percibir de un modo adecuado los deseos y preferencias de los ciudadanos, y que éstos tampoco puedan ejercer un adecuado control sobre aquélla, por lo que, a la postre, sus procedimientos de gestión resultan bastante inmunes a las críticas externas.
- 7 Las estructuras retributivas y organizativas de las administraciones son excesivamente rígidas o jerarquizadas, constituyendo un motivo de tensión sobre los gastos de funcionamiento, lo que genera un incremento en el coste de los servicios públicos prestados.
- 8 El sistema retributivo vigente en la Administración no permite incentivar ni la dedicación ni la responsabilidad.
- 9 La falta de referentes de competitividad en las administraciones públicas hace que éstas no muestren preocupación por la eficiencia.
- 10 Por último, una vez hayamos optado por la gestión privada de un servicio público, conviene distinguir primero entre los servicios que son prestados por el sector público de manera gratuita de aquellos que lo son mediante precio.

En el primer caso, lo normal es articular un convenio entre el sector público y la entidad privada encargada de gestionar el servicio público, en el que debe establecerse la forma en la que se le retribuye a ésta, así como los costes incurridos en su actividad. En este caso, la actividad pública sería fundamentalmente subvencionadora, aunque con determinadas características definidoras de tal actuación, tales como la determinación de las reglas de prestación del servicio, el cálculo de costes medios, las fórmulas de control aplicables... Por ejemplo, el servicio de parques y jardines.

En el caso de prestación privada de un servicio público mediante precio, la relación entre la Administración y la entidad prestadora se referirá a otros aspectos, tales como la determinación de precios máximos, en el caso que ello fuese necesario, dado el carácter de servicio público.

Por todo ello, mi opinión es que lo más razonable es la prestación privada de los

servicios públicos, aun cuando la provisión continúe siendo pública. Ello además presenta muchas ventajas:

- 1 El sector público se reserva todas las facultades relativas a la determinación de las formas y condiciones en que ha de prestarse el mismo en aspectos cualitativos, cuantitativos, de coordinación, de inspección, etcétera.
- 2 La fijación de los precios es una de las cuestiones básicas en las relaciones entre sector público y concesionaria, pudiéndose establecer precios máximos.

Si el servicio fuera gratuito, se deberían establecer precios internos de referencia que sirvan para valorar el importe del servicio prestado, así como para concretar los pagos que han de realizarse a la entidad prestadora de los mismos.

- 3 Delimitados los anteriores extremos, la entidad prestadora prestará el servicio ya como si se tratara de una gestión totalmente privada con las siguientes características:

- a) Aplicación de criterios gerenciales.
- b) Mismo servicio al mínimo coste.
- c) Establecimiento de controles internos no sujetos a rigideces y capaces de contrastar el grado de cumplimiento de los objetivos concertados.
- d) Los controles de la Administración serían externos y se limitarían a los aspectos cualitativos y cuantitativos predeterminados en el acuerdo concesional.
- e) Como garantía del cumplimiento de las cláusulas establecidas, los conciertos de esta naturaleza deben tener una duración determinada y ser renovados cada cierto tiempo para asegurar el nivel de exigencia requerido.
- f) Desaparecen los costes de infraestructura para el sector público, ya que éstos deben ser procuradas por la concesionaria.
- g) Reducción de costes estructurales a medio plazo para el sector público, al

permitirse un mejor dimensionamiento de las plantillas de personal y un ahorro de gastos de funcionamiento.

- h) Mejores posibilidades para la planificación de los servicios, al alejarse de la atención diaria y absorbente que provoca la gestión directa.