31

Col·lecció Estudis Econòmics

Els nous instruments de la gestió pública

Guillem López Casasnovas (director)
Jaume Puig-Junoy
Juan José Ganuza
Ivan Planas Miret

"la Caixa"

El pes del sector públic en les economies del nostre entorn equival aproximadament a gairebé la meitat del producte interior brut. La magnitud dels recursos que s'assignen a aquest sector, la seva importància social i política, i els seus efectes, positius i negatius, en la competitivitat de les empreses en un marc de globalització creixent plantegen dues grans qüestions. Què ha de fer i què pot deixar de fer, el sector públic? Com es pot gestionar aquesta ingent quantitat de recursos?

La primera qüestió ha estat l'objecte d'un ampli debat, tant a la Unió Europea com als Estats Units, als països en transició cap a una economia de mercat i als països en desenvolupament. Una part d'aquest debat va quedar reflectida en el volum 15 d'aquesta *Col·lecció d'Estudis Econòmics*, titulat *La cultura de l'estabilitat i el consens de Washington*.

La segona pregunta, això no obstant, ha estat menys abordada, malgrat el seu innegable interès i la preocupació ciutadana sobre com es gestionen els recursos que es posen a la disposició de les administracions públiques. Per aquesta raó, el Servei d'Estudis de "la Caixa" ha considerat oportú encarregar un treball sobre aquest tema a l'equip dirigit pel professor Guillem López Casasnovas, catedràtic d'economia aplicada de la Universitat Pompeu Fabra i un dels principals especialistes en economia del sector públic. L'estudi ofereix un ampli panorama dels instruments de gestió pública més recents. Mostra com s'ha passat d'un enfocament de jerarquia centralitzada, feixugament burocràtic, on suposadament es donava prioritat a les garanties d'equitat i control, a un enfocament més descentralitzat, focalitzat en l'eficiència, al servei de l'interès públic.

Col·lecció Estudis Econòmics

Núm. 31

Els nous instruments de la gestió pública

Guillem López Casasnovas (director)
Jaume Puig-Junoy
Juan José Ganuza
Ivan Planas Miret

Edició electrònica disponible a Internet:
www.estudis.lacaixa.es

"la Caixa"

Servei d'Estudis

CAIXA D'ESTALVIS I
PENSIONS DE BARCELONA

Servei d'Estudis

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.estudis.lacaixa.es
a/e: publicacionsestudis@lacaixa.es

La responsabilitat de les opinions emeses en els documents d'aquesta col·lecció correspon exclusivament als seus autors. La CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA no s'identifica necessàriament amb les seves opinions.

© Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona "la Caixa", 2003
© Guillem López Casasnovas, Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza i Ivan Planas Miret

ÍNDEX

	PÀG.
PRESENTACIÓ	7
INTRODUCCIÓ	9
I. REFORMES EN L'ORGANITZACIÓ I LA GESTIÓ DE LES ESTRUCTURES PÚBLIQUES	28
1.1. Introducció	28
1.2. Elements diferenciadors en les formes organitzatives	31
1.3. Formes organitzatives i quantificació de resultats: la utilització d'indicadors per a la gestió	48
1.4. La reforma de la gestió pública: algunes reflexions generals	51
II. ELS MECANISMES DE COPAGAMENT: PREUS, TAXES I TIQUETS MODERADORS	55
2.1. Introducció	55
2.2. Els preus com a instrument de gestió pública	57
2.3. La coparticipació en el cost de l'atenció sanitària	74
2.4. La coparticipació i el consum de medicaments	89
III. VALS, BONS O XECS-CONSUM	97
3.1. Els vals, bons o xecs-consum com a instrument de gestió pública	97
3.2. Els xecs-educació en l'educació primària	104
3.3. Els xecs-educació per a guarderies: el cas britànic, el finlandès i el de l'Ajuntament de València	118
3.4. Els xecs-servei	122

PÀG.

3.5. Els vals en sanitat. Els bons-residència de la Generalitat Valenciana 129
3.6. Annexos 134

IV. LA CONSIDERACIÓ DELS CANVIS A ESPANYA COM A INSTRUMENT DE GESTIÓ PÚBLICA 140
4.1. Models de gestió diferenciada 144
4.2. Les formes organitzatives a través d'alguns casos 149
4.3. Els incentius i el control en els models de gestió diferenciada 163

V. ELS INCENTIUS MONETARIS 170
5.1. Introducció 170
5.2. El problema principal-agent 171
5.3. Els contractes programa 178

VI. LA CONTRACTACIÓ EXTERNA COM A ALTERNATIVA A LA PRODUCCIÓ DIRECTA 192
6.1. Introducció 192
6.2. La contractació externa com a instrument de gestió pública 193
6.3. Integració vertical o contractació externa. Anàlisi de casos 205

VII. ELS MECANISMES DE LICITACIÓ. SUBHASTES I CONCURSOS 221
7.1. Introducció 221
7.2. Els mecanismes de subhasta 224
7.3. Els mecanismes de concurs 228
7.4. Els problemes posteriors a la fase d'adjudicació 229
7.5. Els mecanismes de licitació. Subhastes i concursos. L'evidència empírica 231

PÀG.

VIII. EL MERCAT DELS DRETS DE PROPIETAT 251

8.1. Introducció 251

8.2. Els recursos comuns (recursos de propietat comuna) 251

8.3. Casos pràctics 257

IX. MERCATS INTERNS DE COMPETÈNCIA PÚBLICA 267

9.1. Introducció 267

9.2. La competència pública en el National Health Service i els serveis sanitaris del comtat d'Estocolm 274

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES 291

Presentació

El pes del sector públic en les economies del nostre entorn equival aproximadament a gairebé la meitat del producte interior brut. La magnitud dels recursos que s'assignen a aquest sector, la seva importància social i política, i els seus efectes, positius i negatius, en la competitivitat de les empreses en un marc de globalització creixent plantegen dues grans qüestions. Què ha de fer i què pot deixar de fer, el sector públic? Com es pot gestionar aquesta ingent quantitat de recursos?

La primera qüestió ha estat l'objecte d'un ampli debat, tant a la Unió Europea com als Estats Units, als països en transició cap a una economia de mercat i als països en desenvolupament. Una part d'aquest debat va quedar reflectida en el volum 15 d'aquesta Col·lecció d'Estudis Econòmics, *titulat* La cultura de l'estabilitat i el consens de Washington.

La segona pregunta, això no obstant, ha estat menys abordada, malgrat el seu innegable interès i la preocupació ciutadana sobre com es gestionen els recursos que es posen a la disposició de les administracions públiques. Per aquesta raó, el Servei d'Estudis de "la Caixa" ha considerat oportú encarregar un treball sobre aquest tema a l'equip dirigit pel professor Guillem López Casasnovas, catedràtic d'economia aplicada de la Universitat Pompeu Fabra i un dels principals especialistes en economia del sector públic. L'estudi ofereix un ampli panorama dels instruments de gestió pública més recents. Mostra com s'ha passat d'un enfocament de jerarquia centralit-

zada, feixugament burocràtic, on suposadament es donava prioritat a les garanties d'equitat i control, a un enfocament més descentralitzat, focalitzat en l'eficiència, al servei de l'interès públic.

Els autors exposen les principals reformes organitzatives que es plantegen actualment, com ara els nous instruments de finançament, la contractació externa, els consorcis, els mercats de drets de propietat i els mercats interns de competència pública. Mostren no tan sols en què consisteixen sinó també les condicions de la seva aplicació eficaç i les experiències nacionals i estrangeres que les il·lustren.

Estem convençuts que el lector interessat a conèixer, amb rigor i profunditat, els nous instruments de gestió en les administracions públiques trobarà en aquest volum una eina de treball eficaç. Alhora, la divulgació dels nous instruments que la gestió pública posa a la disposició dels responsables de les administracions públiques esperem que contribuirà a millorar l'eficàcia dels recursos que els ciutadans posem a la seva disposició.

Josep M. Carrau
Director del Servei d'Estudis

Barcelona, febrer de 2003

Introducció

> El món de la llibertat, la qualitat i la preeminència de les relacions humanes es caracteritza per tenir una organització superior. És la paradoxa moderna: com més lliures són els individus, més impossible és una anarquia humanament acceptable, tret que es posseeixi un suplement extraordinari d'organització.
>
> (M. CROZIER, 1981)

1. La nova gestió pública i l'economia de les institucions

En aquest text pretenem oferir al lector una nova perspectiva sobre diferents canvis potencials en el model tradicional de gestió pública, tal com fins ara, si més no, ha estat concebuda.

Més enllà d'una petita introducció «litúrgica» sobre els continguts conceptuals que permeten enfocar els problemes nous i vells de l'actuació pública, hem volgut que aquest sigui un text eminentment pràctic. En alguns casos, la il·lustració de l'objectiu proposat per mitjà de l'estudi de situacions és plenament operativa i replicable. En d'altres, es tracta d'exemples dels quals no es deriven prescripcions genèriques que voregen el terreny d'allò especulatiu, i que tenen utilitat, al nostre entendre, perquè pretenen emular, per la via de noves categories o àmbits d'aprenentatge, l'abordament, amb instruments nous, de vells problemes en la provisió dels serveis públics.

Els instruments que el llibre desenvolupa es justifiquen primordialment en l'objectiu de la millor eficiència en la provisió dels serveis públics. Adoptem un criteri ampli d'eficiència (l'assignativa i la social) que inclou la consecució de la combinació dels nivells d'eficiència econòmica i d'equitat

desitjables des d'un punt de vista comunitari, dedicant-hi, per aconseguir-ho, els recursos financers, econòmics i socials necessaris. Es tracta així de validar si els sacrificis que la societat ha de realitzar, tant els financers com els pressupostaris, per la via dels impostos pagats, etc., com els econòmics –de cost d'oportunitat pel que fa a alternatives perdudes per la no òptima utilització dels recursos–, i sempre des de la perspectiva social (tant si la seva valoració passa pel mercat com si no hi passa), es justifiquen pels resultats.

Consegüentment, el text posa un èmfasi especial en el tema dels instruments, el «com» de la intervenció pública. Això és degut al fet que, al nostre entendre, la falta d'atenció a l'operativa que ha de revestir l'actuació pública representa un dels grans dèficits de l'economia pública, potser el més gran de tots. En efecte, la hisenda normativa, que és la que ofereix unes normes considerades com socialment justes per a la realització de polítiques públiques, ha mostrat un interès més gran en la identificació de la fallida de mercat com a justificació de la intervenció pública i dels guanys potencials en el benestar social que es pot aconseguir amb la seva correcció, que no en els instruments necessaris perquè aquesta correcció sigui efectiva i eficient.

La importància de centrar el debat també en els instruments l'ha provocada, entre d'altres, l'actitud adoptada per la denominada Escola d'Economia de Chicago. Com tothom sap, la seva posició consisteix a traslladar la càrrega de la prova de l'actuació pública no tan precisament (o no només tan sols) pel que fa a objectius de la intervenció com pel que fa a mitjans: el que ha de justificar l'acció pública és el seu avantatge comparatiu respecte de l'acció privada, una vegada tinguda en compte la seva execució pràctica. Dit d'una altra manera, no n'hi ha prou de detectar una ruptura del mercat perquè el sector públic actuï. D'una deficiència competitiva, no se'n deriva una «patent de cors» per a l'actuació pública, ja que, a la fallida de mercat pot ser que, en la pràctica, s'hi pugui contraposar la fallida de l'actuació pública, i, per tant, «el remei» pot ser, en alguns casos, «pitjor que la malaltia». Així, el guany d'eficiència dels consumidors, donat el cas d'un supòsit de competència imperfecta o monopoli natural (reduïnt preus i augmentant quantitats), pot ser «espoliada» per una actuació pública. Els costos d'ineficiència institucional desplacen les corbes de costos (els incrementen) i eliminen els guanys

postulats. Com a resultat, amb l'actuació pública acabem transferint excedent dels consumidors o productors privats als buròcrates, i ens allunyem dels objectius socials que justificaven la intervenció mateixa.

Seguint amb l'exemple anterior, en un supòsit de competència imperfecta clar, com és el cas de la major part de les restriccions en un mercat manipulat, les alternatives a la intervenció, sia per la via de la provisió pública directa, sia per la via de la concertació, a través d'una subhasta competitiva, sia a través d'una regulació de preus i activitat, per exemple, requereixen una profunda discussió. D'aquesta manera, l'«estatalització» pot representar un increment dels costos unitaris de provisió, amb la qual cosa els consumidors poden acabar suportant preus més alts que no els resultats de la distorsió del mercat. O, per exemple, amb la subhasta competitiva, tot i suposant que la concessió hagués de representar pèrdues justificades pels compromisos que s'exigeixen sobre l'activitat regulada, es tractaria de garantir que la compensació perquè alguna empresa assumeixi el servei sigui l'òptima (en aquest cas, a càrrec del contribuent, tal com s'esdevé en una bona part dels contractes programa). D'una manera similar, una solució de cobertura parcial de costos (els fixos, per exemple) per la via impositiva, i els variables o marginals per la via del preus, ofereix una alternativa que permet que aflorin principalment les conseqüències distributives de la solució adoptada, sobre la base d'una regulació de preus més que no de la pròpia provisió. Veiem, per tant, que hi ha més d'una solució als problemes de la intervenció pública, i que, per tant, es requereix una anàlisi més completa que la que sovint es porta a terme.

D'aquí prové, per tant, la importància dels estudis que analitzen el balanç entre punts forts i dèbils de l'actuació pública (vegeu, per exemple, J. Stiglitz, 1992; N. Barr, 1992; o J. Cullis i C. Jones, 1994, pel que fa a això) i els treballs que elaboren les estratègies d'implantació de les polítiques (Garber i Osborne, 1994; i Moore, 1998, entre d'altres).

2. La necessitat de replantejar-se el «com» de les actuacions públiques

Són diverses les raons per reflexionar sobre la forma d'actuació pública en l'economia. Hi ha qui la relaciona amb la crisi mateixa de l'Estat del benestar, entenent-la com a crisi de les finances públiques. No ens posarem a discutir la plausibilitat de l'esmentat argument per al nostre país, tenint en compte que, de la despesa pública espanyola, al nostre entendre, ha de preocupar més la seva dinàmica que no l'estàtica comparativa dels nivells aconseguits. Creiem que convé, simplement, replantejar el model tradicional de gestió pública per pura «higiene». Això vol dir que s'imposa la pràctica de la revisió (intel·lectual, si més no) contra les inèrcies i els hàbits adquirits en la gestió pública que, amb el pas del temps, deixen de respondre a les necessitats que planteja un context canviant per adequar-se a interessos corporatius i de l'*statu quo*.

En efecte, el nou context socioeconòmic està marcat avui dia per la incidència social que adquireix el que O. Williamson (1998) denomina «economies d'alt rendiment»: la vida socioeconòmica en general flueix a un ritme diferent (transaccions de capital, borsàries, de divises, globalització comercial, fluxos migratoris) del que ha estat habitual en les últimes dècades. Amb això adquireix rellevància la funció del sector públic, no ja com a ens productor/director de serveis, sinó com a responsable de proveir el marc o el contorn general per al desenvolupament econòmic i la creació de capital social. Ens referim a la nova funció del sector públic capaç d'afavorir l'estabilitat institucional i la credibilitat dels compromisos entre els diferents actors econòmics, així com d'afavorir les condicions de competència (igualació d'oportunitats, xarxes de salvaguarda que legitimin els resultats de la competència, etc.).[1] D'una manera similar, es pretén que el sector públic adquireixi com a focus d'atenció preferent no tan sols la formació de capital públic (pro-

(1) Així, per exemple, la valoració que es fa del sector públic supera avui dia l'exclusiva consideració de ràtios financeres (despesa de les administracions públiques sobre el PIB) o físiques (ocupació pública sobre ocupació total), per centrar-se en aspectes com ara els recollits, per exemple, en la «International Country Risk Guide» o els de la «Business Environmental Risk Intelligence Unit». Aquests inclouen variables com ara índexs de risc expropiatori, registre d'estatalitzacions, grau de compliment legal (en matèria de seguretat de la propietat), índex de retards administratius, grau de corrupció, nivells de fiabilitat o revocabilitat de decisions administratives (com a indicadors de la «qualitat» de la burocràcia) i nivell d'eficàcia contractual i taxes de repudi en matèria de credibilitat dels compromisos.

ductiu –infraestructures, equipament, etc.–, i també capital humà –educació, sanitat, habitatge digne, etc.–), sinó també capital social, entès com l'entramat de xarxes socials i de reciprocitat i confiança que es generen entre els membres d'una comunitat a través de l'experiència sorgida de la interacció

Les possibilitats que permeten les noves tecnologies de la informació en el canvi de la gestió pública (alguns exemples)

*Als **Estats Units**, l'Administració de la Seguretat Social ofereix estimacions dels beneficis en pensions assolibles amb el registre individual cotitzat en cada moment:*

http://www.ssa.gov/oact/anypia/

*A **Dinamarca**, les declaracions de la renda es fan sense cap paper: el Govern revisa els ingressos, calcula els impostos, en resta les retencions i envia per correu un xec a cobrar o la liquidació del que s'ha de pagar, i que, de fet, es descomptarà augmentant les retencions de l'any següent. Si es desitja realitzar correccions sobre les valoracions anteriors, es pot fer per telèfon o per correu electrònic.*

*D'una manera similar, als **EUA** la declaració de la renda personal es pot realitzar per mitjà de la web site:*

http://www.irs.gov/forms_pubs/index.htlm.

***Espanya** també ha iniciat enguany aquest procés.*

***Qatar** ha creat una informació geogràfica nacional des de posicions globals via satèl·lit per subministrar als ciutadans des de regulació urbanística fins a localització industrial i incentius.*

*A l'**estat australià de Victoria**, els ciutadans poden utilitzar quioscos a la carretera per a registrament de cotxes, llicències de circulació, matriculació, etc. Els quioscos són pupitres electrònics que eviten les cues en els organismes oficials.*

Font: *The Global Public Management Revolution*, Donald F. Kettl. The Brookings Institution, Washington, 2000.

social i la cooperació. Tal com assenyala R. Putnam (1993), això requereix a) aconseguir que la societat participi d'uns objectius conjunts; b) posseir unes identitats comunes que es reflecteixin i en les interaccions quotidianes (associacionisme), i c) compartir un component emocional a través del qual la gent es vincula a una comunitat (valors).

Que el sector públic sigui capaç d'aconseguir l'objectiu anterior pot resultar decisiu en un futur marcat per la globalització dels béns i els serveis comerciables, mentre que el sector dels serveis personals, i els públics particularment, es quedarien al marge de la pressió competitiva. Com a resultat, és previsible que un sector públic «eficient», que ajudi el desenvolupament econòmic i no sigui un llast per la seva excessiva pressió fiscal i despesa supèrflua, resulti decisiu per a la competitivitat futura dels països. Amb gairebé un 50% de despesa assignat per processos diferents dels propis del mercat (tenint en compte que el conjunt de la despesa de les administracions públiques representa gairebé la meitat del PIB), els algoritmes de comportament de la «mà visible» de les institucions públiques esdevenen crucials.

3. La necessitat de replantejar-se el «què» de l'actuació pública

A la discussió sobre el replantejament necessari de l'actuació pública en l'economia han contribuït d'una manera destacada els recents Informes sobre el Desenvolupament Mundial i, particularment, el referent a 1997, realitzat sota l'impuls de J. Stiglitz en la seva etapa al directori del Banc Mundial. En l'esmentat informe, es destaca d'una manera diàfana el sentit del que ha de fer i el que ha de deixar de fer el sector públic en el nou segle. En el primer front, l'Estat, a part d'assegurar el context general de funcionament de l'economia ja esmentat i, particularment, la credibilitat de les polítiques públiques (en la seva elaboració i aplicació –contra la corrupció– i canalitzant les garanties formals tenint en compte els drets de propietat reconeguts), ha de respondre a nous reptes. Aquests requereixen, entre altres problemes, tractar de (*i*) promoure l'acció col·lectiva internacional en matèria de R+D, de salut pública –malalties contagioses– referent al medi ambient, de comerç transnacional..., (*ii*) la protecció de dades, garanties de la persona davant els

avenços del genoma i compensacions òptimes d'assegurança i reassegurança, entre d'altres; (*iii*) establir la regulació interna i la tutela necessària que eviti les externalitats socials negatives derivades de les crisis financeres i bancàries i/o que ajudi a transparentar en una millor mesura la informació existent contra les asimetries fraudulentes. A canvi, pot «deixar de fer» el que es va poder justificar en el seu moment, però avui ja no, en arguments com ara el monopoli natural (explotació directa del transport ferroviari, de les telecomunicacions...), per un suposat interès estratègic (els grans serveis elèctrics, de gas...) o per una tutela de béns preferents que l'evolució social ha convertit en redundant (en matèria educativa postsecundària, serveis de salut complementaris, etc.).

En resum, observem en la pràctica que en l'actuació pública hi ha un petit nucli d'activitats on l'Estat actua amb el beneplàcit del sector privat; ens referim a supòsits en els quals la fallida del mercat és corregida d'una manera eficient per l'actuació pública, que aconsegueix una millora neta del benestar:[(2)] davant mercats incomplets, inexistents o situacions de dilema de presoner (on «l'un per l'altre» impedeix que es realitzi un servei valuós), etc., de què tots els ciutadans es beneficien. Hi ha, a més, una àmplia «corona» d'activitats en provisió de béns i serveis considerats socialment com preferents, privats per la seva naturalesa, però d'especial protecció pel que fa a consideracions socials (polítiques) expressades en regulacions (educació obligatòria fins a una certa edat, normativa general per a la garantia d'accés als serveis sanitaris per a tots els ciutadans, etc.).

Si atenem la importància quantitativa de tots dos tipus d'activitats, un simple cop d'ull a la despesa funcional de les administracions públiques mostra que en pràcticament cap país occidental el component de serveis generals, defensa, protecció i seguretat ciutadana, promoció social, acció legislativa, etc., no supera la xifra d'un 20% de la despesa (un 10% per a Espanya).

Sens dubte, la major part de l'actuació pública (a l'entorn d'un 60%) es relaciona amb activitats socials (provisió de béns i serveis, com ara l'educació, la sanitat, la cultura, l'habitatge o el benestar comunitari) i activitats

(2) Es considera com millora paretiana la que aconsegueix millorar el benestar d'un individu o un grup d'individus sense que això afecti negativament la resta de la societat.

econòmiques (infraestructures i comunicacions, subvencions a sectors productius) i de servei del deute.

Dit d'una altra manera, observem en l'acció de l'Estat un petit nucli «dur» caracteritzat per (*i*) l'absència de mercat per proveir els béns esmentats, amb la qual cosa, en gestió pública, hi ha poc a emular, doncs, d'una gestió privada que no existeix (és el cas dels béns de consum no rival –que vol dir que quan el servei s'ofereix per a un és per a tothom–, on resulten inaplicables per al seu finançament preus que excloguin del consum); (*ii*) uns resultats d'activitat –«*outputs*» (objectius intermedis) i «*outcomes*» (resultats finals)– més aviat massa ambigus com per poder especificar mínimament una funció de producció o de costos que en permeti el control i la posterior anàlisi de rendiment econòmic financer, i (*iii*) una preocupació prevalent per garantir la fidúcia (confiança) i l'honestedat en l'ús dels recursos esmentats, per mitjà de mecanismes d'un control de legalitat, previ i concomitant, que eviti el malbaratament o la corrupció.

Per a les esmentades actuacions de «bé públic», i des d'un punt de vista d'anàlisi econòmica, l'exigència aquí no pot ser una altra que la pròpia de l'avaluació econòmica: assegurar la transparència de la decisió en termes de costos i beneficis socials, la millor observança de mesures, garanties procedimentals, etc.

El context d'intervenció anterior requereix una valoració completament diferent de la necessària per a la part més important de l'actuació pública, la de provisió de béns o serveis tutelats (*i*) per als quals el mercat sovint pugna (tant en educació com en sanitat) per aconseguir totalment o parcialment el seu subministrament, amb finançament públic o sense; (*ii*) per als quals no hi ha un referent normatiu o estructural amb la finalitat del manteniment de l'esmentada intervenció (és la consideració política –i, per tant, conjuntural, ideològica– la que ho justifica), i (*iii*) que ha de mostrar, mentre la seva provisió romangui en l'òrbita pública, la seva millor eficiència –adequació fins/mitjans–, davant l'alternativa de la seva possible devolució a l'esfera privada de l'economia (privatitzacions o canvis de regulació que limiten el camp d'allò considerat com «obligatori públic»). En tots dos casos, a això, s'hi pot afegir la distinció entre provisió pública (responsabilitat, finançament) i producció, tant si és pública com privada. Amb tot això, la gestió

pública ha de mostrar els avantatges sobre la gestió privada, no tan sols en termes de control de recursos (una bona administració) sinó també d'eficiència (en termes d'alternatives possibles).

L'anterior comentari obliga, en general, a un debat més profund sobre la definició dels mitjans de l'actuació pública: evitar els pressupostos laxos, introduir tant com sigui possible la idea de finançament com a compra prospectiva d'activitat (finançament per a activitat futura sota determinats compromisos), creació d'agències públiques, amb el control centrat més en resultats que no en *inputs* (recursos), en els quals hi ha mecanismes de «sortida» (elecció de l'usuari: el finançament segueix la seva elecció, i sense remetre l'usuari a la institució, la que sigui, que prèviament va rebre el finançament), afavoriment de simulació de competència, mercats interns dins el sector públic, contractació externa, etc.[3]

De l'administració a la gestió

Un cop definida la rellevància de la gestió pública, ens hem de qüestionar ara sobre els camps que s'hi relacionen i com aquesta gestió es diferencia de la concepció més tradicional de l'administració del sector públic. Per a això, convé tenir presents un conjunt de factors que poden acabar condicionant la introducció de tots o alguns dels elements de gestió en les administracions públiques. Entre d'altres, hi ha:

1. El pes excessiu de la política en les administracions públiques. Aquesta primera qüestió es refereix al grau de separació que s'estableix amb els aspectes pròpiament polítics, però amb una incidència potencial en les tasques ordinàries de les organitzacions públiques. Uns exemples en serien: (a) un grau d'intervenció alt, fins i tot en qüestions de detall, en la vida de les organitzacions; (b) el possible vici dels informes emesos per al poder polític per part dels professionals de les organitzacions administratives, en la mesura que els esmentats treballs es plantegen per satisfer el polític que els demana; (c) l'elevada proliferació d'entramat burocràtic, concretat en la fiscalitza-

(3) Per a una anàlisi completa referent a la matèria esmentada, es pot veure López G. i A. Wagstaff (1993) «Eficiencia i competitividad en los servicios públicos». *Moneda y Crédito*, 196, pp. 181-218.

ció de representants polítics en l'esfera organitzativa de l'Administració; (d) l'amortiment polític de responsabilitats pels errors de gestió i la dificultat de tenir un cert lideratge en la vida de les organitzacions; (e) l'excés de centralisme en la ubicació de responsabilitats dins les organitzacions administratives, d'acord amb la centralització política del poder imperant; i, finalment, (f) el predomini de la perspectiva de curt termini en les decisions administratives i la seva dependència, en molts casos, del cicle i la conjuntura política.

2. El fort arrelament del garantisme burocràtic en la vida de les organitzacions administratives. Aquest tema sorgeix en els casos en què la legislació se superposa a l'activitat en defensa d'una determinada concepció del sistema de garanties jurídiques. Això afavoreix que el funcionament intern de l'Administració resideixi, d'una manera primordial, en el requeriment que es satisfacin els diferents procediments administratius amb la finalitat d'assegurar-ne el compliment exacte. Les diferents unitats de l'Administració desenvolupen, d'aquesta manera, una actuació reglada adreçada, no tant als administrats, com a la resta dels òrgans de l'Administració de què depenen o amb què es relacionen. Per a això, resulta decisiu l'actual sistema de jerarquies. L'activitat associada a l'organització jeràrquica es desenvolupa d'acord amb un conjunt d'ordres, directrius, reglamentacions i instàncies, resolucions i recursos, que conserven un llenguatge procedimental tancat sota l'amenaça última de la sanció administrativa.

Amb aquests condicionants, una administració que pretengui adoptar una perspectiva de gestió de serveis públics haurà de concentrar la seva atenció en el canvi cultural:

• Gestionar implica prestar atenció als circuits d'adopció de decisions.

• Es tracta de gestionar recursos humans (persones) i no d'administrar nòmines (unitats productives).

• Resulta d'una importància vital el perfil donat a les carreres professionals.

• No tan sols els organismes han de ser flexibles pel que fa al canvi, sinó també les pròpies configuracions jurídiques que adopten les organitzacions.

• Redefinició de centres de responsabilitat –centres amb capacitat de gestió pressupostària, a la vista dels objectius establerts.

• Gestionar implica una persecució activa de l'eficiència en l'assignació.

Per al trànsit de la visió administrativa cap a una alternativa «gestora», un canvi cultural que pot coadjuvar al procés consisteix a situar el ciutadà com a eix de la prestació pública. En efecte, una de les motivacions de l'eficiència en la gestió pública és intentar mesurar l'*output* de l'activitat de l'administració pública. Però això, des del punt de vista de l'activitat com a servei a l'usuari, exigeix considerar amb un interès especial l'últim esglaó en la realització de l'activitat; és a dir la manera com es produeix la relació directa amb l'usuari, ja que, al capdavall, aquest sol resultar decisiu en la valoració que s'hagi de tenir del servei.

El problema de personalitzar en un grau superior la relació entre l'administrador i l'administrat, i basar en això la mesura de l'actuació pública, presenta diversos matisos, encara que en el substrat de tots resideix la qüestió que és comuna a tota política pública: la motivació que es pot derivar de la pròpia estructura organitzativa i de personal en la gestió de la despesa pública.

En aquest sentit, en l'esforç per introduir en l'Administració la «cultura» del servei al ciutadà, d'orientar el comportament dels empleats públics (no tan sols pensant paternalísticament *en* l'usuari, sinó *com* l'usuari), les tecnologies de la informació tenen, juntament amb la motivació dels professionals, una funció fonamental. Pel que fa a això, per exemple, davant l'actual compartimentació geogràfica i funcional de competències de diferents ens de la pròpia administració (que avui dia preval en la prestació de serveis i que serveix de vegades d'una manera poc raonable els interessos de l'usuari), un bon sistema de comunicació intern dins la pròpia administració permet el trasllat d'informació administrativa amb mínimes molèsties per al ciutadà, i es disminueixen els inconvenients que, fent-ho d'una altra manera, se'n derivarien.(4)

(4) Una bona coordinació entre administracions evita a l'usuari força incomoditats de repeticions de tràmits. No es tracta, això no obstant, únicament i exclusivament d'eliminar documentació repetitiva. Es tractaria també que els formularis requerits fossin comprensibles (contra el denominat analfabetisme «funcional»). Un bon exemple seria el de la «finestreta única» per a tots els temes administratius relacionats amb el naixement i la vida d'una empresa.

Gestió pública-gestió privada, acords i desacords

En la valoració de les similituds i les diferències entre gestió pública i gestió privada, podem destacar diversos aspectes, tant en el nivell micro com en el nivell macro.

Algunes diferències en el primer dels plans podrien ser les següents: en matèria de gestió estratègica, la gestió privada es preocupa de la competitivitat de l'organització, ateses les seves potencialitats i debilitats respecte a un entorn bàsicament canviant. Això té menys sentit en l'àmbit de la gestió pública, ja que el Govern difícilment pot pretendre abandonar un servei per la senzilla raó, per exemple, que l'entorn sembli desfavorable.

D'una manera similar a això anterior podríem valorar els aspectes relatius a la incentivació al consum o el «màrqueting» de serveis. En l'àmbit públic es tractaria d'adequar la provisió de serveis a un concepte de «necessitat» establert sota criteris i propietats públiques, que és diferent d'estimular o orientar la demanda cap a determinades tendències interessants per al productor. En l'actuació pública, les necessitats (utilització normativitzada i estandarditzada, per exemple) han de ser analitzades d'acord amb els objectius governamentals pròpiament dits. En l'àmbit privat, això significa una simple dada per poder establir els nivells d'oferta. En el primer cas, allò col·lectiu pesa tant com allò individual, el que és participatiu, tant com el que és representatiu, i la continuïtat institucional ha d'avalar, en aquest sentit, l'equilibri d'interessos. En el segon cas, els èmfasis són, precisament, els contraris dels anteriors.

En matèria de gestió pressupostària privada, el pressupost es basa en una previsió de vendes (ingressos) que s'han de relacionar amb una determinada estructura de despeses. Si les vendes es disparen per damunt de les previsions, s'ajusten en una bona mesura, i d'una forma equivalent, els nivells de producció i de despeses. En el sector públic, el pressupost és, eminentment, un acte d'elecció política, a partir de la pressió fiscal vigent. Un ingredient diferenciador entre gestió pública i gestió privada procedeix també de la responsabilitat pública dels gestors, que inclou requisits de transparència i respecte als procediments, diferents dels que trobem en la gestió privada.

Això no obstant, en el pla micro, o desagregat, de la gestió pública, que referim a la gestió d'una organització o servei concret, les similituds en gestió pública i privada són més abundants, i també ho és, per tant, la possibilitat d'emular les tècniques gerencials privades, tot i havent-hi limitacions genèriques. Molta menys emulació hi podia haver, com vèiem, en el pla macro o agregat, que requereix la coordinació i l'articulació d'agents o organitzacions davant objectius estratègics definits com a col·lectius. Reiterem que, al nostre entendre, en el nivell agregat no hi ha una base de coneixement en gestió pública suficient per estructurar una disciplina com a tal, de manera que la intersecció políticoeconòmica ha de prevaler i, moltes vegades, confondre's: això pot representar costos per a l'eficiència en la gestió, però resulten intrínsecs als beneficis de la democràcia.

4. Resum de continguts

Com sap tothom, l'Estat, com a agent econòmic, ha augmentat d'una manera progressiva la seva presència en l'activitat econòmica dels països del nostre entorn, fins a unes quotes properes a un 48% de la renda nacional.

Són perfectament coneguts els arguments que justifiquen la racionalitat de la intervenció pública: els arguments econòmics de les fallides de mercat, incloent-hi externalitats i béns públics, la impossibilitat d'arribar a l'equilibri perfecte, una informació imperfecta i mercats incomplets, i altres arguments de caràcter social, com ara la redistribució de la renda.

Això no obstant, en les últimes dècades hem assistit a un incipient canvi en el mode de producció dels serveis públics. La justificació comuna de totes aquestes reformes ha estat la preocupació pels efectes negatius que una intervenció pública excessiva pot tenir sobre la competitivitat dels països en un context de globalització. Així, doncs, a les tradicionals exigències que pesen sobre la gestió pública d'igualtat de tracte i equitat en l'accés, s'afegeix ara la necessitat de sistemes amb un grau d'eficiència superior que permetin mantenir la qualitat dels béns i els serveis produïts, tot reduint la despesa per poder afrontar els reptes pressupostaris futurs.

En el passat, la importància dels criteris d'equitat i justícia sembla que ha afavorit un model de jerarquia centralitzada en un marc burocràtic de l'ad-

ministració pública, on el procedimentalisme ha estat la forma habitual d'actuació, suposadament «garantidora» dels objectius públics. Davant d'això, es presenta avui com a alternativa la utilització d'instruments «eficientistes» més vinculats als models de jerarquia descentralitzada, nous instruments al servei de l'interès públic, ja presents en molts països del nostre entorn, tal com veurem més endavant. D'aquesta manera, les tasques de direcció i coordinació pròpies de les jerarquies centralitzades se substitueixen avui dia pel control, la supervisió i els incentius de les denominades jerarquies descentralitzades.

En aquesta nova perspectiva s'inscriu la formulació de noves formes jurídiques de titularitat pública o privada que pretenen estimular l'eficàcia, amb l'Estat com a garantia de l'equitat en l'actuació.

En efecte, la noció d'eficiència va lligada, al seu torn, a la noció d'eficàcia administrativa, a la qual està sotmesa l'administració pública com a deure legal de realització efectiva d'una situació jurídica definida per ella mateixa: tenint en compte les restriccions bàsiques de la gestió pública, no tot és vàlid per a la consecució dels objectius en aquest àmbit.

Finalment, des del punt de vista dels ciutadans, l'obligació de pertinença i el poder de coacció característic de les organitzacions públiques s'ha de comptabilitzar amb la capacitat de l'usuari de recuperar el dret a posseir alternatives de servei, i així exercir el seu poder de protesta (veu) i capacitat d'elecció.

Es tracta d'analitzar aquelles reformes institucionals i organitzatives que permetin realitzar una gestió pública coincident amb els trets esmentats anteriorment.

Els esforços realitzats els últims anys pels països de l'OCDE per reformar la gestió pública s'han basat en els mecanismes quasicompetitius i de mercat (MCM). Els objectius explícits que es pretenen aconseguir en aquest àmbit són: (a) aconseguir uns resultats millors en productivitat i eficiència, (b) augmentar la flexibilitat i la capacitat d'adaptació de l'oferta a la demanda del ciutadans, (c) millorar el control de la despesa pública, i (d) modernitzar la relació de supervisió i control. Es pot argumentar, fins i tot, que els quasimercats en polítiques socials poden arribar a millors resultats des del punt de vista, no tan sols de l'eficiència, el benestar i la responsabilitat

individual, sinó també de l'equitat, pel fet de «desancorar» la provisió pública d'interessos individuals larvats en l'*statu quo* actual.

(*i*) En la categoria dels nous instruments ens hem de referir a la introducció de *preus, taxes i tiquets moderadors*, anomenats genèricament copagaments, en determinades esferes de l'actuació pública. Aquests mecanismes de participació del ciutadà en el cost de serveis poden, potencialment, induir a una consciència de cost que inciti el ciutadà a racionalitzar la demanda (contenir la demanda de serveis segons el seu cost). Això s'hauria de poder acompanyar d'una diversitat més gran en l'oferta de serveis que actuï com a mecanisme de sortida, pressionant la provisió pública, avui monopolítica, cap a una millora en la seva gestió. Aquests instruments no poden, això no obstant, resultar efectius sense unes determinades condicions: el grau d'obligatorietat ha de ser baix (tant legalment com *de facto*), l'elasticitat del preu de la demanda ha de tenir un rang reduït d'acord amb la tipologia dels consumidors, l'efectivitat-cost dels béns o els serveis ha de ser controlable, l'accés dels ciutadans de renda baixa, garantit, i els costos de transacció de fixar els preus i recaptar-los ha de ser baix.

(*ii*) Un altre dels instruments considerats en la nova gestió pública son els *vals, bons o xecs*, la idea principal dels quals recull l'expressió anglosaxona «money follows the client» o «els diners segueixen el ciutadà-client». Els requisits principals per a la utilització dels vals són, en general, l'existència d'un marc de competència pública o simulada on el ciutadà tingui possibilitats d'elecció i un sistema d'informació dels índexs de qualitat de les diferents alternatives perquè aquesta possibilitat sigui efectiva. Si això es compleix, els vals, bons i xecs poden reduir la resistència al canvi del productor públic tradicional, adequar els seus costos i augmentar la qualitat dels serveis en les necessitats percebudes pels usuaris.

(*iii*) Els *incentius monetaris* en la nova gestió pública persegueixen motivar l'acompliment efectiu de l'activitat, per part de l'organització, cap a objectius predeterminats. Alguns exemples de la formulació d'aquests instruments són els contractes programa utilitzats en el finançament dels hospitals i les universitats, i l'avaluació relativa d'activitats o tasques. Els incentius monetaris poden ser de més utilitat en els supòsits esmentats quan els objectius siguin fàcils de mesurar, l'increment de l'esforç per part de l'agent sigui

identificable, la seva aversió al risc sigui menor i el càlcul de l'esforç més fàcil amb relació als resultats.

(*iv*) Els permisos o quotes per gestionar l'ús de recursos de propietat comuna, havent-ne establert prèviament les característiques, es recullen sota el concepte de *mercats de drets*. Aquest instrument soluciona, enfront de la clàssica regulació, els problemes de sobrecapacitat, augmenta la productivitat i, a causa d'això, el salari dels treballadors, disminueix les pressions del sector sobre l'Administració per obtenir subvencions i incentiva els agents a oferir senyals del compliment efectiu de les condicions del contracte, reduint així els costos de control per part del principal.

(*v*) La *contractació externa* com a alternativa a la producció directa per part de l'agent públic s'ha utilitzat, en la major part dels casos, quan els excessos de demanda provocaven una situació de col·lapse en els serveis públics. Això no obstant, aquest instrument pot resultar efectiu en l'aprofitament dels agents del mercat per reduir costos sense perdre, amb això, el control de la provisió per part del principal o l'Estat. Aquesta reducció de costos és afavorida per la capacitat de substitució dels costos fixos per costos variables per part d'agents privats, per la superior adaptabilitat d'aquests agents al canvi tecnològic, i per la flexibilitat del dret laboral o mercantil enfront del dret administratiu. Com a contractes incomplets que són, requereixen uns costos de supervisió, menors com més simple sigui l'activitat contractada, la qual cosa garanteix, a més, la continuïtat del servei.

(*vi*) La *competència pública* amb la creació de mercats interns representa la ruptura del monopoli tradicional de producció pública i implica la separació del finançament, i la compra i la producció en diferents organismes i institucions, independentment de quines siguin les formes jurídiques que adoptin. Aquesta reforma de l'estructura organitzativa redueix la ineficiència tècnica i permet obtenir informació sobre l'activitat i els seus costos.

(*vii*) La *competència en mercats simulats* introdueix la participació d'empreses privades en aquesta estructura. Així, el comprador públic té l'alternativa de contractar el servei o la producció dels béns a algun productor privat, si considera que pot actuar d'una manera més eficient preservant els clàssics criteris d'equitat i justícia amb la mateixa qualitat de servei. Aquest

instrument manté els avantatges i els desavantatges de la competència pública i la contractació externa.

En aquests dos últims mecanismes, la modificació de la forma jurídica de les institucions públiques pot ser una mesura paral·lela que augmenti el grau d'aplicació de la competència. Un exemple recent el tenim en la introducció de les noves formes de gestió en la sanitat (fundacions, consorcis, societats estatals i fundacions públiques hospitalàries). La flexibilitat de gestió del nou marc jurídic i orgànic de les institucions públiques permet als seus gestors competir en igualtat amb les entitats privades, amb què es crea un mercat virtual que permet comparar els índexs d'eficiència i eficàcia dels diferents centres, tant si són públics com privats.

(*viii*) Finalment, altres instruments de la nova gestió pública vinculables a mecanismes de licitació, concurs i subhastes són objecte d'atenció en la literatura amb la finalitat que l'afirmació asimètrica amb què sovint es resolen no generi rendes residuals ineficients des d'un punt de vista social.

En els següents capítols passarem a descriure i analitzar els instruments a què més comunament s'associa la nova gestió pública.

Centrarem primer l'atenció en els canvis organitzatius. Es tracta de condicions que es plantegen sovint com a necessàries, tot i que potser no suficients, per introduir els incentius adequats per a una bona gestió dels recursos públics. Els elements que poden atorgar suficiència per a l'objectiu anterior s'han de referir forçosament a casos concrets i d'acord amb la seva especialitat. Així, en l'àmbit financer, el capítol II analitza els mecanismes de copagament en el finançament dels serveis, incloent-hi els preus, les taxes i els tiquets moderadors. Després d'una repassada de la teoria que fonamenta la seva utilització, passarem a valorar-ne l'impacte en l'eficiència (reclamació de pèrdues de benestar social), tant en el que fa referència a la funció dels copagament amb relació al risc moral derivat de l'assegurament sanitari públic, com a les externalitats i els costos de congestió associats al transport per carretera.

Finalment, en aquest capítol s'analitzen detalladament la justificació i els efectes previsibles derivats de l'aplicació de copagaments en els serveis

sanitaris en general, i en els medicaments d'una manera particular, partint, bàsicament, de l'evidència disponible. Aquest últim apartat s'endinsa en la política de preus de referència que ha entrat recentment en vigor al nostre país per al finançament públic de fàrmacs, sota la forma de copagaments evitables.

El capítol III, referent als nous instruments al servei de la gestió pública, es dedica als vals, bons o xecs-consum. A la seva contextualització s'afegeix en el text un estudi de les condicions teòriques perquè els esmentats mecanismes puguin desenvolupar les seves virtualitats en el context d'una superior elecció dels usuaris pel que fa a diferents components dels serveis públics.

Finalment, els seus efectes sobre l'eficiència i l'equitat s'analitzen, no tan sols des d'un punt de vista teòric, sinó a la vista de diferents experiències concretes, com ara les que es deriven de la utilització dels xecs en educació i en serveis de promoció d'ocupació, tant en països occidentals (Gran Bretanya, Finlàndia, França, Bèlgica, Dinamarca i Canadà) com en el nostre país (casos dels xecs de guarderia valencians, vals sanitaris i bons residencials).

El capítol IV considera alguns canvis organitzatius concrets com un instrument més (i important) de la nova gestió pública. Per a això, atesa l'especificitat del tema, s'ha considerat el cas espanyol en els seus aspectes jurídics i econòmics. Amb referents com ara l'Agència Estatal Tributària, les fundacions sanitàries i les societats de professionals en els serveis públics, es busca il·lustrar les tendències identificables en el sistema comparat d'acord amb l'evolució de casos concrets més pròxims.

Un cinquè bloc d'estudi es refereix, d'una manera general, i en diversos capítols (V, VI, VII, VIII), a les relacions entre el finançador públic, com a responsable de la provisió de serveis i els ens o agents subministradors dels serveis esmentats. Això requereix, d'una banda, l'estudi dels incentius, i, en general, de la relació d'agència. Per al propòsit esmentat, com tothom sap, l'estratègia contractual òptima pasa per una participació en l'*output* de l'activitat contractada, cosa que no resulta trivial, atesa la naturalesa dels objectius públics i els seus problemes de mesurament. Això fa que es considerin instruments alternatius, com ara els contracte programa (dels qual es revisa tant la teoria com l'experiència real), la concertació de serveis, com a alternativa

a la seva producció directa, amb l'anàlisi concreta d'alguns casos (sanitaris, recollida d'escombraries, etc.), i mecanismes de licitació com ara subhastes i concursos (bàsicament en adjudicacions públiques, de drets radioelèctrics als Estats Units, del sòl i obres públiques a Espanya, de llicències de telefonia mòbil de tercera generació, etc.).

En aquest sentit, una estratègia d'intervenció mínima sol ser la referent a la regulació dels drets de propietat i, per tant, de la creació de mercat sobre els drets esmentats. El capítol corresponent, després d'una breu introducció teòrica, se centra en dos casos pràctics: el de les llicències de pesca i el del mercat de drets de contaminació.

Finalment, en un capítol final (capítol IX) es revisa la teoria dels mercats interns de competència pública, centrats en estratègies de simulació de mercats i competència restringida sovint exclusivament a organitzacions públiques, amb exemples agafats de la sanitat sueca i el National Health Service del Regne Unit.

I. Reformes en l'organització i la gestió de les estructures públiques

1.1. Introducció

La nova economia, les pressions financeres sobre la despesa pública i l'augment de les aspiracions col·lectives sobre la naturalesa dels serveis comunitaris requereixen una adaptació de les estructures que l'Estat utilitza per a la gestió de la seva activitat, especialment en aquells sectors on el ciutadà pot participar activament.

Els governs han de revisar *què* fan, *per què* ho fan i, finalment, *com* ho fan; en definitiva, reexaminar la funció de l'Estat en la nova economia.

L'Estat s'enfronta, així, als reptes següents: (a) la globalització, que implica una funció activa en el creixement econòmic i un grau superior de competència, (b) la menor acceptació del creixement en la despesa pública com a remei genèric a l'aparició de noves necessitats després del seu augment espectacular en les últimes dècades, (c) el canvi tecnològic, que haurà de ser introduït en les estructures de gestió de l'Estat, i (d) la posada en qüestió de la credibilitat de les estructures polítiques per a la gestió d'alguns serveis col·lectius més orientats a les necessitats del ciutadà.

Els gestors públics hauran de dotar, cada vegada més, les polítiques públiques de criteris de cost-efectivitat i validar l'eficàcia dels objectius postulats socialment. Aquestes polítiques ja no estaran justificades pel seu objectiu (és a dir, tot allò que millori el benestar del ciutadà), sinó també per ser la

millor de les alternatives d'acció o inacció. Els gestors públics hauran d'afrontar situacions on el marge tradicional d'acceptació social sobre les conseqüències de les seves accions ha desaparegut (per exemple, amb regulacions que generen frustració d'expectatives), i buscar alternatives que controlin tant el resultat com el cost de les polítiques públiques. Tots aquests reptes impliquen una revisió profunda de les estructures de finançament, provisió, control i distribució de la informació en la gestió de béns i serveis de les administracions públiques. En aquest procés de revisió es troben la major part dels països desenvolupats. Tan bon punt els gestors públics han constatat que determinats béns o serveis es poden assignar d'una manera més eficient a través de mètodes diferents dels mecanismes tradicionals d'assignació pública, han de buscar la millor manera de dotar les seves institucions d'algunes de les característiques que les faran sensibles als nous mecanismes considerats com necessaris per a l'acció pública.

Els objectius d'aquest capítol consisteixen a exposar algunes tendències de reforma de les estructures de producció de béns i serveis per part del sector públic, el procés de transformació que han tingut els organismes de dret administratiu en els diferents àmbits de les administracions públiques espanyoles, i especialment en el sector sanitari, que ha actuat de motor d'aquestes transformacions. En aquest capítol, l'interès no se centra en les reformes de l'entorn en què participen aquestes estructures organitzatives (sense obviar, això no obstant, l'efecte que tenen), sinó en la configuració mateixa d'aquestes estructures.

La discussió sobre la millor forma organitzativa ha motivat una gran activitat acadèmica en el debat centralització-mercat. La flexibilització de les formes organitzatives permet enfocar els problemes des de la perspectiva de l'agent-principal de l'activitat. L'Estat (principal) contracta gestors i institucions públiques o privades (agents), perquè duguin a terme les activitats públiques (provisió de serveis, organització, etc.) de la manera més eficient possible. La rigidesa de les estructures permet aplicar un control extens sobre l'activitat que realitzen aquest agents, però, això no obstant, en dificulta l'adaptabilitat i l'eficiència. En l'altre extrem tenim les poliarquies (o mercat). En aquest cas, els dos últims conceptes milloren molt, encara que sigui amb el cost d'una relativa pèrdua de control sobre l'activitat. El *trade-off* (balanç)

necessari entre tots dos extrems ha dut a una flexibilització de les rígides estructures burocràtiques jeràrquiques, a mesura que la complexitat de les activitats ho ha requerit, i a mesura, també, que el ciutadà-votant ha assimilat que pot exigir qualitat i eficiència en la provisió dels serveis públics. El control passa a efectuar-se *a posteriori* (mitjançant auditories de gestió), per a la qual cosa el mercat està capacitat, i s'elimina el costós (per si mateix i per les seves conseqüències en l'acompliment de l'activitat) control *ex-ante* de legalitat. Com afirma L. Parejo: *La pèrdua de confiança en l'Estat i el seu dret provoca que el valor de l'eficàcia, com a resolució de problemes, adquireixi importància en la valoració de l'Administració pública* [...].

Els organismes que configuren les administracions públiques dels diferents països no estan determinats per un factor exògen a la gestió pública, sinó que els determinen les necessitats de l'acció pública. És per això que els països es doten de diferents estructures en cada moment de la seva evolució històrica i econòmica.

Els principals determinants són:

• **Diferències en l'eficiència relativa dels serveis.** L'eficiència en el sector públic dels països desenvolupats és diferent, ja que no hi ha competència real, tal com s'esdevé en els mercats privats en un procés d'internacionalització. Motius històrics expliquen el comportament dels gestors públics, el qual justifica un 70% dels nivells d'eficiència en els programes.

• **La interacció amb el sector informal.** El sector informal (família, voluntaris, organitzacions sense ànim de lucre, etc.) sembla més estès en uns països que en d'altres. Aquestes activitats determinen els resultats de les polítiques públiques, però no es comptabilitzen en la despesa ni formen part de l'estructura dels governs.

• **Les variacions en les necessitats.** Factors demogràfics, culturals i institucionals determinen les necessitats dels programes públics d'un país i difereixen entre sistemes.

• **Les variacions en la demanda i les aspiracions individuals sobre la qualitat que es pot esperar dels serveis col·lectius.** Aquest concepte, tot i que molt relacionat amb l'anterior, es troba afectat per la conscienciació pública i el nivell de desenvolupament de la societat democràtica.

• **El nivell de canvi tecnològic.** Uns nivells alts de desenvolupament incrementen les expectatives dels ciutadans. Les noves tecnologies poden ser introduïdes per la pressió pública, encara que amb això no sempre s'acaba millorant el grau d'eficiència de l'activitat.

• **Els factors polítics.** Les teories polítiques de les societats expliquen diferents maneres d'afrontar uns mateixos problemes, tot i que també és ben cert que algunes de les decisions preses pels governs només es poden explicar des del punt de vista ideològic, malgrat la progressiva professionalització de la funció pública en la major part dels països.

• **Antecedents històrics.** La cultura i els esdeveniments històrics configuren una gran part de l'organització de les estructures dels governs, el grau de centralització de l'activitat, la funció del sector privat en la provisió de béns públics, el grau de regulació...

Això no obstant, hi ha un tret comú en el corrent general d'opinió i el desenvolupament organitzatiu dels estats que, si s'hagués de resumir en una frase, seria aquesta: ruptura de la dicotomia entre *el que és públic* i *el que és privat*, com si es tractés de dos mons a part i confrontats.

1.2. Elements diferenciadors en les formes organitzatives

Els objectius de la nova gestió pública, segons les recomanacions de l'OCDE, són els següents:

a) concentrar els esforços en l'eficiència, l'efectivitat i la qualitat dels serveis;

b) una descentralització de l'entorn de gestió;

c) identificar l'usuari com a eix principal de l'activitat i introduir elements d'elecció adreçats a ell;

d) recerca d'alternatives més cost-eficients que la provisió directa per part de l'administració pública, i

e) millorar la rendició de comptes referent als recursos utilitzats en termes de resultats, explicitant-hi, entre altres, els socials (equitat en l'accés, resultats, etc.).

Tots aquests elements afecten les característiques de les formes organitzatives que participen en la provisió pública. Aquestes formes organitzatives es doten d'uns elements bàsics que situen cadascuna d'aquestes formes dins la línia de flexibilitat de gestió que té com extrems la jerarquia i el mercat (poliarquia).

La importància de cadascun dels extrems anteriors serà més gran o més petita segons els objectius específics de l'activitat. L'efectivitat dels possibles canvis en les formes organitzatives dependrà del grau de diferenciació del servei i de la competència que hi hagi al mercat. El grau de competència no tan sols té a veure amb els nivells d'agents presents, sinó també amb el dels potencials.

A continuació, presentem una anàlisi a grans trets de cadascun dels diversos agents.

1.2.1. Els òrgans de govern

Dins les diferents estructures organitzatives podem observar òrgans de govern determinats segons la propietat, els objectius o les decisions departamentals. La gestió operativa i estratègica de l'organització estarà marcada per la vinculació dels òrgans de govern als departaments políticament responsables. Aquesta vinculació es pot basar en la intervenció prèvia o en el control de resultats, atès que les figures de consorcis, fundacions i societats mixtes són les més independents del control directe o tradicional de l'Administració pública, tot i que convé recordar que les potestats segueixen pertanyent als departaments de creació. Excepte en determinats casos, els òrgans de govern de les institucions proveïdores de serveis públics estan mancades de llibertat per reorientar ells mateixos la missió i els objectius.

Al seu torn, els patronats consisteixen en un conjunt de representants de l'àmbit econòmic i social sense vinculació retribuïda ni propietat en l'organisme. El consell de govern i el consell d'administració impliquen vincu-

lacions de propietat i capacitació professional de la major part dels seus membres. Per això, el patronat garanteix una independència dels agents que decideixen els objectius globals de l'organisme, amb independència de la pràctica diària de l'activitat. Això no obstant, això implica també que la resposta a situacions greus en la vida de l'organisme es produeix d'una manera més lenta.

És ben sabut que els consells de govern de les organitzacions poden actuar com a motor de reforma intern de les organitzacions públiques.[1] Són els que defineixen la missió, els objectius i les línies d'actuació de les institucions que controlen. En aquest sentit, ofereixen unes característiques comunes; governen una estructura social amb tres components: a) els que corresponen als qui executen les accions, b) els qui administren allò que és necessari per executar les accions i c) els qui prenen decisions per guiar els dos grups anteriors.

L'autoritat i el control són els elements essencials i que donen sentit als consells de govern. L'autoritat hi és reforçada per altres elements, com ara el pes institucional dins l'organització, la tradició, el prestigi dels seus membres i els seus vincles amb la societat civil. El control es manifesta en tres sentits: validant les accions que s'han de realitzar periòdicament, aprovant despeses i autoritzacions, i essent l'últim element d'apel·lació, donat el cas de conflictes interns.

La caracterització dels seus components es pot fer d'acord amb la seva via d'accés, sia per: a) designació, per part de l'autoritat amb capacitat, b) elecció, per part d'un col·lectiu amb representació en el consell, c) selecció, per part del consell mateix o el qui tingui la capacitat de fer-ho, i d) invitació, tal com ho poden recollir els estatuts. Com a resultat del que acabem de dir, es pot destacar el seu vincle amb l'organització, sia en concepte de membre del personal, del poder polític, de representant de la societat o del detenidor, si s'escau, del capital. Per al bon funcionament de l'organització, és important que tots els col·lectius que la componen estiguin representats en el consell, encara que això no signifiqui una igualtat de forces en la presa de

(1) Una bona part de les reflexions sobre òrgans de govern resulten de reflexions generades directament o indirectament a partir dels treballs d'A. Oriol Bosch (diverses referències, IES, 1999, 2000).

les decisions. També és positiva l'existència de membres diferents pel que fa a l'edat, el sexe, el grup social i coneixements especials.[2]

Els consells de govern s'estructuren en comissions, ja que el temps disponible dels consellers és un element bàsic a tenir en compte. El temps també determina el tipus de decisions que s'han de prendre en les reunions del consell; de fet, s'haurien de limitar a decidir sobre qüestions de caràcter estratègic, com ara la missió, els objectius, l'avaluació de resultats i les línies polítiques i estratègiques de l'organització. Es comuniquen amb l'organització a través de dos canals: a) els membres del consell representatius de l'organització i b) la direcció executiva. Tots dos han de coexistir procurant que la informació i les decisions circulin a través del vincle adequat i evitant infravalorar o sobrecarregar l'autoritat de la direcció.

Les relacions del consell amb la comunitat inclouen les relacions institucionals amb l'exterior. Quant a això, el fet que hi hagi membres representatius de la societat facilita aquesta tasca. El poder extern de l'usuari s'ha de considerar com un participant més de l'organització, amb el risc, en el cas contrari, d'allunyar-se de les seves necessitats reals.

Els altres poders que interactuen dins les organitzacions són: a) la direcció o gerència, que representa el poder executiu i tradueix en polítiques efectives les línies d'actuació proposades pel consell; b) els gestors de secció, que, mitjançant un coneixement més profund dels problemes de cada aspecte de l'organització, col·laboren amb la direcció en les seves funcions, i c) el col·lectiu d'empleats, que realitzen les actuacions encarregades pels gestors de secció i aporten informació sobre els conflictes i les idees sorgides de la realització efectiva de l'activitat.

Les decisions i la informació circulen entre els diferents àmbits d'una manera formal o informal. En la manera formal, les jerarquies funcionen com a filtre, registre i autoritat. En la informal, la col·laboració entre àmbits permet la flexibilitat i l'acceleració en la presa de decisions i la reacció davant problemes determinats, amb les conseqüents reduccions en els costos de

(2) En el cas dels consorcis, els membres del consell seran regulats d'acord amb la participació de diferents àmbits administratius i/o ens privats. Els consells de govern d'aquests organismes es poden enriquir així mitjançant l'aportació de diferents punts de vista que s'originen en els objectius de cadascun dels participants en l'organització.

transacció. Tots dos circuits són importants, ja que equilibren el balanç entre eficiència i legalitat.

1.2.2. Els òrgans de gestió

Tradicionalment, les administracions públiques han funcionat per mitjà de jerarquies altament burocratitzades que no són capaces de donar resposta a les necessitats d'organitzacions cada vegada més flexibles i on els agents han d'assumir les responsabilitats dels resultats de la seva gestió. El model funcionarial roman en la major part dels països de l'OCDE, i no es pot dir que hagi fracassat totalment o que no sigui, en part, necessari. Això no obstant, en tots aquests països també s'ha produït un procés de separació dels òrgans de gestió i de govern de la fase productiva o de creació de valor de les organitzacions corresponents. Els patronats com a òrgans de govern de les fundacions, per exemple, contracten gestors mitjançant relacions laborals i temporals, en molts casos, per introduir «especialistes» que condueixin pel camí capaç de dur a una millor consecució dels objectius. Són exemples d'això anterior el Canadà, Anglaterra i Escòcia, que han promogut la «professionalització» de les estructures directives dels seus organismes públics de provisió de serveis. Amb això es reconeix que és necessària una certa autonomia en la pràctica de les funcions de gestió, sense que estructures polítiques superiors mediatitzin el seu comportament més del que és estrictament necessari. En l'anàlisi posterior de casos aprofundirem més específicament sobre els aspectes formals i materials dels diferents òrgans gestors de serveis públics concrets.

És interessant esmentar la reforma dels òrgans de gestió introduïts en els NHS trusts (Fundacions del Servei Nacional de Salut Britànic) per mitjà del Llibre Blanc *Working for patients* de 1898. Amb la reforma s'elimina la presència de representants dels professionals i les autoritats locals per intentar aconseguir un grup on el consens sigui possible. Amb això, s'aconsegueix acostar-se als models de mercat. Les funcions d'aquests òrgans varien de la manera següent: a) augmenten la seva funció en la comptabilitat i el control, i b) desenvolupen la identitat de la corporació, després d'aconseguir un superior consens en els objectius.

1.2.3. La gestió dels recursos

L'assignació dels recursos materials en el si dels organismes de provisió de serveis públics a Espanya es realitza mitjançant els principis de publicitat i concurrència per tal d'assegurar la legalitat dels processos, i segons la Llei de Contractes de les Administracions Públiques. Això no obstant, no hi ha un procés previ d'autorització que consideri criteris de context estratègic, anàlisi dels objectius i consideració d'alternatives, incloent-hi els costos de la inacció en termes d'eficiència, efectivitat, qualitat i equitat. El control de resultats que s'efectua sobre les actuacions de les administracions públiques a Espanya se centra, bàsicament, en el fet que aquestes s'hagin efectuat d'acord amb la legalitat vigent.

Països com el Regne Unit han introduït en les seves administracions processos d'aprovació de projectes d'acord amb les diferents fases clau que inclouen els conceptes esmentats. El finançament d'aquests projectes està sempre subjecte a l'aprovació dels òrgans competents. Aquestes mesures impliquen una menor flexibilitat per part dels òrgans proveïdors, però garanteixen un grau superior d'ajust a les realitats de la demanda (població usuària).

Conceptes com anàlisi estratègica, de sensibilitat i de cost-benefici han estat oblidats pels proveïdors públics de serveis a Espanya. En aquest sentit, un dels extrems de l'esforç per a la millora en els processos d'adopció de les decisions públiques sembla que s'hauria de centrar en l'anàlisi de les actuacions administratives, com ara la submissió al garbellament de l'avaluació econòmica de costos i beneficis associats a la norma.

Al nostre país, la Llei 30/84, de 2 d'agost, de Mesures per a la reforma de la funció pública i la Llei de procediment administratiu obren el camí del que ha de ser la nova forma d'entendre la gestió en les administracions públiques, dins de la qual instruments com ara l'avaluador poden tenir la seva millor presència. En conjunt, algunes de les seves mesures entren en sintonia amb el que representa un canvi cultural en la gestió pública, tal com traduei-xen, més recentment, els diferents informes PUMA de l'OCDE (*Public Management Developments*, 1990-99).

El canvi cultural organitzatiu que l'esmentat canvi representa no es produeix en el buit. Resulta similar a l'emprès al Regne Unit (*Civil Service Department C.A.S.*), ja el 1967, o més recentment als Estats Units amb la provisió de l'*Executive Order 12291* de 17 de febrer de 1981.

En aquests països es pretén, en primer lloc, afavorir la presa de decisions administratives requerint la informació adequada (referent als costos i els beneficis de la norma) sobre les conseqüències de les accions que la disposició conté. En segon lloc, amb això es pretén fer explícites les raons per les quals s'ha optat per una alternativa reguladora determinada, tant si resulta justificada per uns beneficis superiors als costos com si determinades restriccions fora de l'abast del qui ha pres la decisió impedien assolir el primer òptim. Observem que, en aquest últim cas, això representa el traslat de la càrrega de la prova, i permet valorar com a cost de la restricció la pèrdua d'un determinat benefici social net.

A més, als EUA, la provisió anterior s'aplica només a les normes importants (*major rules*), definides com aquelles amb un impacte superior als cent milions de dòlars o que es declarin específicament com a tals.[3]

Per centrar la contribució que l'esmentada forma d'anàlisi pot representar per a l'estudi de l'eficiència normativa, es poden establir les **consideracions** següents:

L'objectiu es concreta en la necessitat de formular les conseqüències de les normes en termes dels costos i els beneficis que se'n deriven. Això s'ha d'entendre en el sentit que les disposicions que són l'objecte de l'anterior regulació hauran de justificar les raons que condueixen concretament a la seva implementació. Hauran de justificar, per tant, la naturalesa dels canvis fonamentals que s'introdueixen: dels beneficis –tant si són nous, com si representen costos de situacions anteriors no desitjables que s'eviten– i dels costos diferencials aparellats amb la norma.

(3) Dins aquesta nova manera d'afrontar la gestió pública, ja anteriorment, i per al cas concret de l'administració autonòmica catalana, l'article 63.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'Organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya estableix que tot projecte de disposició normativa s'ha de presentar acompanyat d'un informe en termes de cost-benefici.

D'aquesta manera, els termes cost-benefici no es poden identificar amb l'aplicació concreta de la tècnica ACB (Anàlisi Cost-Benefici). És ben sabut que l'ACB representa el sostre més complex de les tècniques d'avaluació econòmica, pel fet de requerir la valoració monetària, tant de costos com de beneficis. Mentre que les tècniques d'avaluació econòmica alternatives només permeten una anàlisi relativa (la millor o «menys dolenta» de les alternatives és l'escollida), l'ACB, això no obstant, permet conclusions en termes absoluts: si els beneficis, en conjunt, superen els costos o no els superen (observem que això no ho compleix necessàriament la condició anterior, basada en l'alternativa «menys dolenta»).(4)

En conclusió, el que sens dubte pretén el legislador és forçar a raonar *en termes de*, en lloc d'actuar *a conseqüència de* –és a dir, només com a resultat *d'aplicar estrictament una tècnica determinada*.

En la pràctica, l'avaluació de les esmentades disposicions implica:(5)

a) una descripció dels beneficis potencials derivats de la norma, incloent-hi els no monetaris: i això vol dir identificant els *outputs* (resultats), encara que no sempre el seu valor;

(4) Observem que, en el supòsit que es concreti l'avaluació requerida concretament per la tècnica ACB, això implicaria el següent:
a) L'avaluació s'hauria d'efectuar en condicions reals (la qual cosa la distingeix, pel que fa a la quantificació dels beneficis, de l'anàlisi cost-eficàcia);
b) L'ACB no es conformaria a prefixar un resultat determinat (independentment de com es defineixi) i a comparar seqüencialment decisions per a aquest mateix resultat en termes dels seus diferents costos (o, alternativament, amb uns costos establerts, en termes d'una major o menor quantia de resultats), tal com implica l'anàlisi cost-eficiència.
c) A l'ACB, tampoc no li resulta suficient establir escales cardinals de l'impacte en termes de factors com ara les utilitats dels beneficiaris del programa –tal com recull una anàlisi cost-utilitat–: n'exigeix la monetització.
d) Finalment, l'objectiu d'eficiència des d'un punt de vista assignatiu requereix l'anàlisi en termes monetaris de costos i beneficis socials: i, per tant, no tan sols els pressupostaris que es reflecteixen en la comptabilitat pública, sinó també els intangibles i indirectes traslladats al conjunt de la comunitat: l'analfabetisme funcional mateix que la norma en concret genera i la necesitat d'assumir determinats costos per al seu compliment (d'assessoria jurídica, temps perdut, etc) han de quantificar-se, pel que fa a això, en l'anàlisi cost-benefici.
(5) Consegüentment, el problema de la valoració monetària dels beneficis associats a la norma avaluada no es pot considerar avortiva de la interpretació proposada en la disposició comentada.
De tota manera, això no obstant, estudis com els de J. D. Bentkover i altres (1986), Cave, Kogan i Smith (1990) o M.W. Jones-Lee (1991) ofereixen aproximacions a la valoració requerida de diversos *outputs* públics. La via de la valoració dels esmentats *outputs* només pot consistir excepcionalment en la *disponibilitat a pagar* per aquests *outputs*. En la mesura que els individus no tenen capacitat d'opció per tal de, davant determinats serveis, decidir el *com* i el *quant*, el criteri de la disposició individual a pagar no és òptim. Encara que amb cautela, resultaria més apropiat basar la valoració en la comparació de valors de mercats similars o valoracions socials conjuntes de situacions pròximes a la situació de què es tracta.

b) concretar els destinataris de la mesura;

c) realitzar els dos passos anteriors en termes similars pel que fa als costos;

d) determinar l'excedent net potencial, explicitant una avaluació (comentari) dels efectes no quantificables en diners;

e) explicar les alternatives que resultaven possibles per a la consecució d'un objectiu idèntic –si esqueia–, mostrant les raons per les quals s'ha acabat optant per una de les alternatives: o bé és la de menor cost, o la de benefici màxim (amb *output* valorat en quantitats) o s'ha escollit després de descartar-ne d'altres a causa d'imperatius legals o de limitacions pressupostàries (per exemple, a causa del fet que, malgrat que els seus beneficis fossin relativament més alts, els llindars de despesa requerits pel programa implicaven un cost ineludible prohibitiu), etc.; i

f) la justificació de les raons per les quals algun dels punts justificatius anteriors no s'hagi pogut aplicar.

1.2.4. La gestió de personal

Dins els sistemes de retribució del personal, les administracions públiques han utilitzat tradicionalment el sistema funcionarial. Es poden distingir, en aquest sentit, dues variants; a) sistema d'ocupació i b) sistema de carrera.

a) El sistema d'ocupació de càrrecs consisteix en la contractació d'agents públics per cobrir un lloc de treball determinat, en el qual romandrà mentre sigui dins l'administració pública. Les característiques del treballador són específiques per al lloc de treball. Aquest sistema permet reduir el nombre d'empleats públics quan una tasca deixa de ser requerida, sense haver d'assumir la càrrega d'un funcionari sense «plaça». Els Estats Units representen el paradigma d'aquest sistema.

b) El sistema de carrera consisteix en l'assignació de l'agent públic a una categoria professional a la qual pertanyerà depenent de les seves característiques pròpies i no de les del lloc de treball. L'assignació a un lloc de treball pot ser temporal o permanent, depenent de les necessitats de l'Adminis-

tració. Durant la seva vida professional anirà aspirant a nous càrrecs d'acord amb els seus mèrits. El Regne Unit és, en aquest cas, l'exemple principal. Dins d'aquest sistema, també hi inclouríem el cas espanyol, tot i que amb algunes especificitats.

Com a resultat, els factors següents determinen la gestió de recursos humans en l'administració: a) les rigideses pel que fa a l'acomiadament, per tal d'evitar-ne les conseqüències polítiques, b) els sistemes de selecció que prioritzen les garanties a la igualtat i el mèrit, c) l'impacte de les decisions judicials, d) el pes de les normes, e) els problemes de mesurament del rendiment, i f) les dificultats per reassignar el personal entre administracions.

Davant aquestes dificultats, els governs han reaccionat, en general, de la manera següent: a) esforç en la formació del personal propi ja existent, b) introducció d'indicadors referents a tasques realitzades i connexió de les retribucions amb aquests indicadors, c) flexibilització de les normes del personal de la funció pública (horaris, responsabilitats, etc.), i d) creació d'unitats gestores de personal en els ens públics proveïdors de serveis.

L'element que uneix les diferents iniciatives es basa en la planificació estratègica del personal que permet a les administracions anticipar-se als problemes de futur.

Els arguments que justifiquen el caràcter funcionarial dels agents públics perden molta força quan s'analitza la fase final del procés productiu. És per això que aquestes fórmules organitzatives han permès evitar alguns dels inconvenients anteriors a través de contractacions laborals que permeten a la institució adaptar-se a les necessitats de la demanda. Els consorcis i les societats estatals a Espanya en són un bon exemple.

La transformació de la fórmula jurídica per la qual es regeixen els organismes de provisió dels serveis ha forçat en molts casos que s'hagin hagut d'assumir categories de personal pertanyents a fórmules anteriors, la qual cosa ha provocat desigualtats en la gestió de recursos humans dins una mateixa institució. Un exemple d'això s'esdevé amb la creació de fundacions; el personal funcionarial que entra a formar part d'aquestes institucions manté els privilegis que tenia en el moment previ a la transformació, mentre que el personal nou pot ser contractat d'acord amb el dret privat.

Una alternativa interessant procedeix de la creació d'agències independents que gestionen els recursos de personal, implantades en països com Austràlia, Dinamarca, Holanda, Nova Zelanda, Suècia o el Regne Unit.

Un altre dels problemes que originen les estructures rígides de contractació de personal és el referent al risc del servei davant variacions en la demanda. El risc de demanda el causen períodes cíclics de demanda o *shocks* econòmics que poden originar augments o disminucions de les necessitats a molt curt termini. Els organismes han d'estar dotats d'estructures que facilitin l'adaptació més barata a aquestes situacions. La major part dels organismes públics proveïdors de serveis a Espanya disposen de la possibilitat de contractar personal d'acord amb les oscil·lacions de la demanda. Això no obstant, l'observació empírica demostra que aquesta mena de contractes s'utilitzen d'una manera estructural i no conjuntural, amb la finalitat d'evitar el complex procés legal de creació de nous llocs de treball a través d'oposicions públiques.

En definitiva, els dos problemes bàsics de l'estructura burocràtica de gestió de personal a Espanya rauen en: a) rigidesa en la gestió de plantilles i b) sistema retributiu sense elements que incentivin la productivitat individual.

1.2.5. Control i potestat

La responsabilitat i el control legal són dos elements que sovint es contraposen en les propostes d'organització de l'activitat pública. Sense menystenir el necessari control legal de l'activitat pública, es necessari que es vagi substituint progressivament per l'adquisició de responsabilitats per part dels agents públics. La dificultat de traslladar les conseqüències d'una mala gestió rau en les característiques mateixes que salvaguarden l'empleat públic. Això no obstant, hi ha alternatives possibles per articular aquesta assumpció de responsabilitats. Això comporta una rapidesa més gran en la presa de decisions i, conseqüentment, guanys en termes d'eficiència i eficàcia.

Com tothom sap, a Espanya hi ha tres tipus de control en les institucions, d'acord amb les seves característiques: a) intern, realitzat per la Intervenció General de l'Estat (IGAE), que es limita al control de legalitat i regu-

laritat comptable, b) extern, realitzat pel Tribunal de Comptes, i c) polític, dut a terme pel Parlament en les diferents fases pressupostàries.

El control intern que la IGAE realitza es divideix en dos tipus: a) la funció interventora i b) el control financer. La funció interventora s'aplica sobre tots els actes de l'Administració de l'Estat i els seus organismes autònoms. El control financer s'aplica sobre l'Administració de l'Estat, els seus organismes autònoms i els ens empresarials de l'Estat.

1.2.6 La gestió financera

La comptabilitat i l'elaboració de pressupostos es consideren com aspectes clau en les reformes organitzatives. Les reformes de Nova Zelanda es basen en aquests elements. En aquest país, de la mateixa manera que al Regne Unit i als països nòrdics, s'han introduït mecanismes d'elaboració global de pressupostos per departaments (*top-down budget policy*) com a restricció macroeconòmica de la despesa pública i mesura impulsora d'eficiència interna als departaments. Aquestes mesures solen anar acompanyades de la suficient flexibilitat interna d'assignació dels pressupostos per tal de perseguir les finalitats anteriors en l'àmbit operatiu de l'organització.

Les polítiques d'elaboració global de pressupostos per departaments consisteixen a permetre que cada departament assigni el pressupost als programes que consideri prioritaris, però restringint el global de la despesa. El procés és el següent: a) el Tresor decideix el nivell global de despesa, b) els departaments expressen les seves demandes de despesa, i c) el Tresor realitza l'assignació dels pressupostos d'acord amb les demandes revisades. Pel fet de ser els departaments els que assignen els pressupostos, tot i que no decideixen la totalitat de la despesa, es poden aconseguir dos objectius: a) la reducció de la despesa global i b) l'adequació de la despesa a les necessitats productives i de la demanda.

La major part dels països han introduït mesures per flebilitzar les decisions dels gestors públics pel que fa a la gestió del pressupost assignat: així, per exemple, el Canadà permet als gestors públics reassignar els pressupostos de què es doten cap a aquells programes que considerin prioritaris; a Austràlia i els països nòrdics poden gestionar la totalitat del pressupost per aconse-

guir uns objectius prefixats; i a Austràlia, Dinamarca i Suècia els gestors són incentivats mitjançant una part dels estalvis d'eficiència com a retribució personal (un concepte que lliga amb el punt anterior de política d'incentius).

I, a l'inrevés del cas anterior, quan un ens públic proveïdor de serveis es troba en una situació de dèficit, aquest ens recorre a la font finançadora, que soluciona el seu problema mitjançant l'increment del pressupost assignat. Aquest fet, a més de provocar situacions globals d'increment continuat de la despesa, limita les responsabilitats financeres d'aquests ens proveïdors. Si s'haguessin d'endeutar amb entitats financeres privades, les responsabilitats passarien a ser més identificables i les etapes de mala gestió repercutirien sobre la pròpia organització en els períodes futurs.

De la mateixa manera, fórmules de participació del sector privat en el finançament d'estructures mitjançant mètodes de *renting*, *leasing* o altres instruments financers poden permetre obtenir una rendibilitat més gran del capital públic. El Regne Unit va introduir, ja fa més de deu anys, la *Project Finance Initiative* (PFI) per a la generació de finançament capaç de dotar de nou capital els serveis públics.

Project Finance Initiative

El 1990 es transfereix la responsabilitat de finançament del capital des del Govern als trusts (fundacions hospitalàries). A partir d'aquest moment, a més, els hospitals passen a ser finançats separadament pel capital i les despeses d'activitat. Tot això implica la necessitat, per part dels hospitals, de recerca de fonts alternatives de finançament. A partir dels anys noranta, la venda de terrenys per finançar inversions per part dels hospitals, que havia estat aprovada el 1973, comença a ser un recurs molt utilitzat.

A això, s'afegeix la PFI (Project Finance Initiative). Aquesta iniciativa consisteix a aconseguir fons privats per al finançament d'inversions de capital. Una de les maneres com s'ha articulat aquesta

mesura ha estat mitjançant la construcció d'hospitals per part del sector privat, i el seu ús per part dels trusts a canvi d'un pagament anual a l'inversor privat, que, al seu torn, es fa càrrec de les despeses de manteniment i reparació. Generalment, la propietat de l'edifici pasa a les mans dels trusts a la fi del contracte.

Altres instruments utilitzats han estat el leasing *i el* renting *de tecnologia.*

Els avantatges d'aquest sistema són: a) aprendre de les bones idees del sector privat, b) beneficiar-se de les economies d'escala tot aconseguint una font més econòmica de finançament, i c) traslladar una part del risc de demanda al finançador privat. Es pot dir que aquest sistema no ha generat, segons sembla, un estalvi important, i això es pot atribuir no tant al mal disseny de l'instrument com a la seva incorrecta utilització. Diverses comparacions indiquen que el cost de construcció pròpia fora de la PFI i amb finançament del Tresor públic, fins i tot afegint-hi els costos de risc de la demanda, resulta inferior al cost dels projectes PFI.

A la PFI s'uneix l'estratègia d'imputació de costos per mitjà de la utilització de capital públic («Capital Charging»), que desenvoluparem més endavant.

A Espanya, les fórmules organitzatives han limitat la gestió dels recursos a allò regulat per la Llei General Pressupostària. Això no obstant, figures com els consorcis, les fundacions o les societats mixtes permeten, dins els límits globals de despesa, gestionar els pressupostos atenent normes de dret privat i una certa llibertat assignativa. Els incentius en la gestió dels recursos es basen en la possibilitat de reinvertir els beneficis, totalment o parcialment, en la pròpia organització, per a les mateixes figures esmentades.

La implantació de comptabilitat de costos als organismes públics espanyols continua sense ser de compliment legal i només es pot trobar en els estatuts de determinats organismes. Finalment, convé assenyalar que la participació d'institucions privades en el finançament d'organismes de provisió s'ha articulat a Espanya a través dels consorcis, tot i que hi ha una mancança de possibilitats per poder establir convenis més puntuals.

1.2.7. Les relacions internes

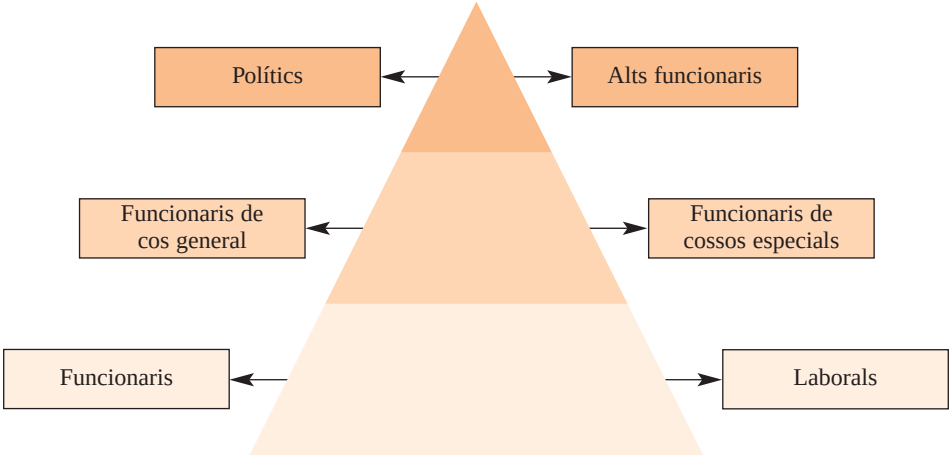
Les estructures tradicionals necessiten assolir un nou equilibri entre els principis de poder i autoritat i les conseqüències derivades de les noves relacions informals. Els grups interdisciplinaris permeten la coordinació de l'activitat a l'entorn de l'usuari o l'objectiu concret del servei. Amb això, s'aconsegueix que els fluxos d'informació es realitzin dins el servei i no hagin de circular per l'estructura jeràrquica. Les relacions internes han estat tradicionalment un dels factors determinants en la mida de les organitzacions, pel fet que la distància física augmentava els problemes de comunicació.

El volum d'informació redactada que circula en el si de les organitzacions públiques jeràrquiques provoca avui dia una sobrecàrrega en els costos, no tan sols en material, sinó principalment en hores de personal. En aquest sentit, la reducció dels informes al mínim necessari per poder garantir la legalitat i la responsabilitat de l'activitat és el repte de futur de les organitzacions públiques. Les noves tecnologies de la comunicació: el fax, el cable, el correu electrònic i altres mitjans faciliten la transmissió d'informació oral i escrita, i milloren la comunicació en el si de les organitzacions.

L'existència de diferents grups de treballadors de la funció pública dins les organitzacions és un element que complica les relacions internes de comunicació i desenvolupament de l'activitat. Aquest fet no és, en principi, incompatible amb un desenvolupament normal, sempre que les categories professionals coincideixin amb el lloc ocupat. Si s'esdevé el cas que coexisteixen diferents rangs que desenvolupen la mateixa tasca, això crea conflictes a mitjà termini, a causa de la diferència de privilegis entre els uns i els altres.

Gràfic 1.1

PRINCIPALS RELACIONS DIALÈCTIQUES INTRAORGANIZATIVES



Font: Ramió, C. (1999).

1.2.8. Les relacions externes; amb el mercat i amb les administracions públiques

Les reformes pel que fa a les relacions amb les administracions públiques han transformat els indicadors de l'acompliment en indicadors que focalitzen el «com» (gestió) de l'acompliment. A Nova Zelanda s'han establert contractes entre les agències públiques i el Govern, contractes que entrellacen els objectius del Govern, els de l'agència, els pressupostos assignats i els resultats que es poden esperar. Als Estats Units i el Regne Unit s'han utilitzat unes mesures similars.

A Espanya, per millorar el procés de decisió col·lectiva, la transformació de les organitzacions ha requerit l'establiment de programes comuns entre les administracions; d'aquesta manera, la figura del consorci ha estat un recurs utilitzat per realitzar programes entre diferents àmbits territorials (Estat, comunitats autònomes, diputacions, ajuntaments). Austràlia, el Canadà i els Estats Units han seguit aquesta estratègia per raons polítiques i administratives. Les raons polítiques es basen en l'augment d'expectatives de la

població, que requereix que la feina es faci amb més rapidesa de resposta al problema i més sensibilitat envers situacions individuals específiques, no tan fàcilment estandarditzables com ho requereix una estructura burocràtica. Administrativament, les figures de participació conjunta del tipus consorci, a causa de la seva regulació han estat històricament més flexibles en el seu poder de contractació, política de personal i capacitat de gestió, la qual cosa els ha permès donar una resposta més ràpida i eficaç a la situació. A més, la desaparició d'aquests organismes, quan la causa del problema ha desaparegut, resulta, en principi, més senzilla que l'eliminació de programes als departaments, a causa de les resistències dels gestors a la reducció dels pressupostos dels departaments.

Les relacions amb el mercat es poden classificar en dos apartats: a) les dels organismes mateixos amb el mercat i b) les de les administracions directament amb el mercat. En tots dos casos, la contractació externa ha estat un dels mecanismes a què s'ha recorregut més en els països de l'OCDE. Austràlia, Islàndia, Dinamarca, Suècia i el Regne Unit presenten uns nivells de contractació externa alts. També en la prestació de serveis públics a Espanya trobem nivells importants de contractació externa, especialment en algunes comunitats autònomes i per a subprocessos productius concrets (manteniment, processos d'alta tecnologia, gestió de la informació, neteja, restauració, etc.).

Pel que fa als contractes de compra de béns o serveis es poden diferenciar a Espanya els organismes l'actuació dels quals es regeix per la Llei de contractes de les administracions públiques (llei 13/95) i els que atenen el dret mercantil (encara que en molts casos també amb publicitat o concurrència), com ara les societats mercantils estatals, els consorcis i les fundacions.

Resumint totes aquestes característiques, Kaufman (1974) destaca alguns factors que afavoreixen la perpetuació de les organitzacions públiques enfront dels postulats del canvi: a) protecció derivada del reconeixement estatutari, b) salvaguardes derivades d'interessos polítics prevalents, c) el mateix entramat de l'ordenament jurídic i els mecanismes de revisió, d) una certa independència de les unitats administratives, e) participació de les unitats administratives en el joc polític, f) suports concrets de la societat civil, i g) suport dels grups de pressió de base professional.

1.3. Formes organitzatives i quantificació de resultats: la utilització d'indicadors per a la gestió

A diferència d'allò tradicionalment valorat des d'una òptica d'administració (l'aplicació de mitjans), en la nova gestió pública requereix una remarcable rellevància la preocupació per avaluar resultats (més que no fer un seguiment dels procediments utilitzats). Però, de tota manera, això requereix un important esforç de mesurament dels *outputs* (resultats) de l'activitat pública.

Una primera aproximació al mesurament de l'*output* que resulta de les intervencions del sector públic obliga a distingir entre activitats amb un important protagonisme de la demanda (s'actua «a instància de part») respecte d'aquelles altres per a les quals l'agent públic és oferent «rutinari» d'uns determinats serveis (actuant «d'ofici»). I, entre aquestes últimes, es poden distingir aquelles altres activitats en què el subministrament del servei, considerat col·lectivament com necessari, s'imposa a tots els ciutadans, malgrat la possible manca d'interès individual.

Al seu torn, d'entre les actuacions més vinculades a la demanda, aquesta pot tenir un caràcter regular o no regular, tant si està definida en termes de volum –si tots els casos es poden considerar com similars– o és específica, referent a casos que són singulars a causa de la seva especificitat. I tot això en contraposició amb l'activitat derivada d'una demanda esporàdica, no «emmagatzemable» en la seva provisió i no planificable amb certesa al llarg del temps (projectes singulars, de desenvolupament incert, intervencions tan urgents com impredictibles, etc.).

Per a les activitats públiques que no són una conseqüència immediata de la demanda (activitats reguladores, preventives, de manteniment de serveis generals, etc.), la lògica de la seva quantificació és molt diferent: l'èxit consisteix, precisament, en el fet que no hi hagi una utilització del servei o que s'eviti la deterioració d'un actiu. La seva mesura s'ha de fixar en termes com ara el compliment de determinats estàndards, de desviació pel que fa a certes previsions o de mesures de satisfacció dels usuaris.

Finalment, es poden distingir les activitats públiques que relacionen processos i resultats d'una manera sistemàtica i quasi tecnològica, d'aquelles altres que contenen un ingredient aleatori, relacionat, per exemple, amb l'actuació de l'usuari. Per a les segones, és necessari establir algun tipus d'hipòtesi de comportament individual o institucional, plantejada com a restricció o condicionant de l'activitat, prèviament a la realització de l'avaluació de la bondat entre l'activitat i el resultat.

Certament, això no obstant, els *outputs* públics inclouen elements qualitatius, i no tan sols quantitatius, d'impacte en el benestar dels usuaris i no tan sols de producció d'activitat. Tot i reconeixent el que hem dit anteriorment, sense un esforç per millorar el coneixement dels primers, pot resultar molt més difícil conèixer els segons.

1.3.1. Indicadors d'activitat i qualitat en els serveis públics

El que s'ha d'entendre per qualitat en els serveis públics és una qüestió oberta. És determinant de la qualitat dels serveis un vector de components molt diversos, que inclou factors com ara:

a) Elements tangibles del servei, com poden ser la neteja o el grau de conservació de les instal·lacions.

b) El grau de competència (preparació, coneixements, etc.) del personal que atén el servei.

c) La fiabilitat o el grau de resolució que doni al problema el prestador dels serveis (per exemple, fent que una sola consulta o actuació sigui suficient per a la solució del problema o per a l'obtenció d'un resultat determinat).

d) La manera com l'usuari detecta que el servidor públic assumeix la necessitat expressada pel demandant i s'esforça en la seva resolució.

e) La disposició per al servei: facilitat d'accés (localització adequada, horari d'atenció apropiat, etc.), adequació a les necessitats de l'usuari (llenguatge, funcionalitat de la relació, etc.).

f) Credibilitat, reputació (preservar la confidencialitat, honestedat, etc.).

g) Cortesia, educació, bon tracte.

Observem que els factors anteriors no sempre es troben presents d'una manera seqüencial, i que se'n poden donar alguns i d'altres, no, amb la qual cosa la descripció del que pot constituir qualitat en els serveis públics concrets pot acabar adquirint dimensions diverses.

Una manera de disminuir els costos de seguiment de la qualitat dels serveis i de millorar el control de resultats és augmentar l'esfera d'elecció informada per part de l'usuari. L'esmentada substitució és eficient en la mesura que l'elecció satisfà en un grau superior el benestar dels usuaris, i l'individu afronta incentius forts per a una decisió informada (per exemple, a la vista de les conseqüències d'una decisió d'un signe o un altre). La utilització de vals directes i indirectes en la decisió individual d'obtenció de determinats serveis aniria en la direcció anterior, ja que facilita que el finançament segueixi a l'elecció.[6]

1.3.2. Els indicadors: els seus límits i algunes precaucions en l'ús

Després del que hem dit anteriorment, es pot reconèixer, finalment, que els indicadors tenen limitacions i riscos, tal com ha posat de manifest P. Smith (1995).[7] Efectivament, una utilització poc acurada dels indicadors pot produir les conseqüències indesitjables següents: a) generar diferències entre els objectius de l'organització i els indicadors, derivades de la visió limitada o parcial dels indicadors per mesurar els objectius (*tunnel vision*), sia perquè poden fer referència a subòptims, sia perquè poden tractar com a irrellevants els objectius a llarg termini (*myopia*). b) La dificultat mateixa per fixar l'indicador i mesurar-lo. Hi ha el risc de confondre els indicadors amb els objectius, i, per tant, la possibilitat que es manipulin les dades. c) Els problemes derivats de la interpretació de les dades i de la dificultat d'evitar una conduc-

(6) Una anàlisi dels arguments esmentats es pot trobar a *Gestión Pública*, cap. IV. E. Albi, J.M. González Páramo i G. López Casasnovas. Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
(7) Smith, P. (1995): «On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector». *International Journal of Public Administration*, núm. 18, p. 277-310.

ta estratègica conservadora del gestor. d) El risc de fossilització dels indicadors en el cas que aquests no recullin els canvis lògics en els objectius, fruit dels requeriments canviants de la societat. Per tant, s'imposa, sens dubte, una utilització cautelosa dels indicadors quantitatius.

1.4. La reforma de la gestió pública: algunes reflexions generals

Si adoptem una visió temporal del que han estat els instruments de reforma de les administracions públiques, es podrien destacar les etapes següents:

– La dècada dels setanta, amb la recerca de la millora d'utilització en *inputs* i recursos, i amb la pretensió d'instrumentalitzar mitjans materials i humans a través de diferents reformes, sobretot pressupostàries, per aconseguir un màxim d'eficiència tècnica (seguiment d'activitats, organització del treball, etc.)

– La dècada dels vuitanta, amb l'èmfasi posat en un enfocament principalment sociotècnic de les organitzacions públiques. Aquest enfocament consistiria en la recerca de la superació de l'enfocament tradicional sobre la base de la definició d'un contingut del treball modular i no fragmentat, amb l'equip com a unitat organitzativa, a favor d'una informació funcional horitzontal i ràpida, i d'una presa de decisions delegada (i no individualitzada, jeràrquica i centralitzada), amb procediments flexibles, aprenentatge permanent, i a favor de la generació d'una cultura corporativa.

– La dècada dels noranta, amb la introducció de la idea d'un nou repartiment de tasques i responsabilitats entre l'Estat, la societat i el mercat, l'orientació dels serveis al ciutadà-client i la introducció de mecanismes concurrents en la provisió, cap al que se sol anomenar l'Estat «relacional». Aquesta noció identifica l'Estat, no com una institució independent i autosuficient, sinó com un ens en permanent relació amb d'altres, per a la consecució d'uns objectius respecte als quals l'Estat és un agent més, que exerceix la seva funció com a interlocutor articulant la interrelació social més que no actuant per la via de l'«ordeno i mano», etc.

Això ens du a la reflexió següent sobre el que poden ser les pautes futures en la reforma de la gestió pública de la dècada actual:

Davant el dubte permanent i legítim sobre si l'eficiència serveix els objectius socialment desitjats, la nostra és una resposta relativament escèptica sobre la capacitat d'atorgar una solució tècnica a l'esmentat tipus de control. Pensem, més aviat, que, en el futur, aquest extrem ens durà a atorgar un grau de funció superior a l'usuari en l'esmentada avaluació. Dit d'una altra manera, els «*outcomes*» (resultats) tenen bastant a veure amb la «utilitat», l'impacte en el «benestar individual i social» per agregació: tots dos components, de totes les maneres possibles, són remissibles a la decisió individual. Pretendre monitoritzar la relació *output* (producte) –*outcome* (resultat) amb tècniques de control públic, capaç de realitzar recomanacions per a l'adopció de polítiques, ens fa l'efecte que és molt difícil, en aquest context. La seva anàlisi per contradicció és esperable i útil, pel que fa a provar la inadequació de determinats instruments respecte a determinats objectius. Però, com a elements positius *ex-ante* de presa de decisió, la seva utilització serà previsiblement molt reduïda. Com construir indicadors d'efectivitat que recullin una adequació òptima entre *outputs*-resultats i impactes? Quins costos hi ha implícits en una tasca que pretengui neutralitzar, en l'avaluació *ex post*, tots els aspectes transversals o temporals que incideixen o condicionen l'esmentat tipus d'indicadors? Com incorporar els resultats anteriors en el temps i un entorn canviant? La qualitat del servei és una cosa que es pot abstreure objectivament en l'esmentada relació?

La nostra visió –potser una mica extrema, si així es vol veure– és que el reconeixement de les dificultats anteriors obligarà a traspassar, cada vegada més, la valoració de l'esmentada efectivitat a l'opinió, la decisió i l'elecció que el consumidor n'estableixi.

Alguns reptes futurs en gestió pública

Donar credibilitat a les restriccions pressupostàries fent-les el resultat de variables no exclusivament endògenes de la decisió política.

Saber acompanyar la descentralització amb el manteniment del nivell de control –coordinació– apropiat.

Afavorir la diversitat en les prestacions públiques mostrant que les desigualtats en resultats, si es deriven de la igualtat d'accés, no atempten contra l'equitat.

Mantenir l'eficiència preu i l'eficiència economicoassignativa en un context en què la valoració de l'efectivitat de la prestació pública es troba cada vegada més a les mans dels usuaris.

Fonamentar el subministrament de serveis en polítiques de compres amb costos de transacció baixos.

Reconduir les dificultats de gestió de tresoreria cap a estratègies que controlin el seu impacte financer en els proveïdors.

Reconvertir cap a contractes d'empreses autogovernades algunes activitats sotmeses avui dia a la funció pública, incentivant el procés d'una manera gradual i voluntària.

Més avaluació econòmica en tots els àmbits, i també en qüestions de procediment i d'elaboració de normes i processos reguladors.

Una anàlisi superior de la informació pública (que no s'ha d'excloure i no s'ha de considerar com rival) per agafar pautes sobre eficiència relativa.

Acordar la simplificació (llistar) de les intervencions de fiscalització prèvia (IGAE) *ex ante*, pel que fa a aspectes rellevants i significatius, tot instal·lant el control rutinari en l'auditoria permanent.

Malgrat les dificultats, continuar aproximant quantitativament l'*output* de l'activitat pública i aplicant, a la seva relació amb els recursos, les tècniques convencionals de l'economia aplicada.

La consideració anterior, a favor d'externalitzar millor la valoració de l'usuari dels serveis públics, passa per flexibilitzar al màxim possible les formes organitzatives de les institucions públiques. Això implica permetre certes cotes de diversitat i de descentralització, en la mesura més gran possible, de les responsabilitats (atorgant autonomia i exigint *accountability* en el subministrament dels serveis públics. En aquest context, l'elecció davant la diversitat seria una prova, en principi, si més no, d'efectivitat. Els costos de monitorització, de jutjar sobre la qualitat o l'adequació dels *outputs* respecte als *outcomes*, pivotarien en la decisió de l'individu.

L'esmentat canvi de perspectiva tindria, a més del fonament comentat, el del reconeixement que l'efecte de l'*output* públic en l'*outcome* depèn, en bona mesura, de la pròpia actuació de l'usuari. És a dir, que no es podria imputar sempre al prestador del servei públic un bon o mal resultat exclusivament com a conseqüència de l'eficiència de la seva actuació. També l'usuari adquiriria una important part alíquota de responsabilitat. L'impacte d'una bona docència, una bona prevenció, un bon tractament, el pot malbaratar, en efecte, l'usuari mateix quan no posa la seva part d'interès en la consecució del resultat esperable, no adequa el seu estil de vida o s'infecta per manca d'autocura. I tot això ha de comptar en l'avaluació de l'*output* públic. Encara que tinguéssim el millor indicador d'efectivitat, la seva utilització en la gestió pública podria resultar ambigua: si no comptéssim aquells aspectes, fins a quin punt podríem penalitzar per això el prestador del servei públic?

D'altra banda, el fet de reconèixer capacitat d'elecció sol minimitzar les queixes sobre una valoració més o menys etèria de la prestació. Davant la igualtat d'oportunitats d'elecció (accés), la capacitat d'escollir fa menys justificable l'enveja i disminueix les reclamacions enfront de tercers; uns tercers políticament dèbils per poder-ne esperar una resposta adequada en termes de racionalitat col·lectiva.

II. Els mecanismes de copagament: preus, taxes i tiquets moderadors

2.1. Introducció

Els impostos directes i indirectes que serveixen per finançar d'una manera general les activitats del sector públic, però sense establir cap relació directa entre el fet i el nivell de la contribució, i el dret als serveis, no constitueixen l'única alternativa per al finançament dels serveis públics. Hi ha altres formes alternatives de finançament basades en el principi del benefici d'una manera directa (coparticipació de l'usuari en el cost dels serveis) o bé d'una manera indirecta (ingressos fiscals afectats).

La coparticipació de l'usuari en el cost dels serveis públics (copagaments, preus o tiquets moderadors) tracten, a diferència dels impostos generals, de relacionar directament els pagaments realitzats amb el benefici per la utilització del servei en qüestió. Els mecanismes de copagament impliquen la introducció del principi del benefici en el finançament públic: el qui paga (encara que només sigui una part del cost total del servei), és qui es beneficia del producte del servei i qui paga impostos. Els preus, les taxes i els tiquets moderadors representen pagaments voluntaris per l'ús dels serveis públics que tracten de repercutir en l'usuari una part o la totalitat del cost del servei. Els copagaments són voluntaris en el sentit que depenen de la utilització dels serveis que l'usuari decideixi dur a terme, tot i que són una condició necessària per accedir al servei en qüestió (per exemple, a un aparcament o una autopista); a diferència dels impostos generals, sense utilització no hi ha

pagament. Si el pagament és independent del fet de si l'individu utilitza o desitja el servei, aleshores no es tracta pròpiament d'un mecanisme de copagament, sinó més aviat d'un ingrés fiscal afectat.

La funció del principi del benefici per mitjà dels copagaments és, entre d'altres, la de suplir l'absència de senyals de cost d'oportunitats (mecanisme de mercat) per als agents econòmics que caracteritza la producció i la utilització de serveis públics no destinats a la venda. En la provisió de serveis públics en què es prescindeix de senyals de preus (preu monetari nul o gairebé zero en l'accés i la utilització dels serveis) es pot produir un excés de consum respecte del que seria desitjable tenint en compte els costos i els beneficis socials. L'absència del cost d'oportunitat, pel fet de no existir preu en el moment de la utilització, cosa que equival a una cobertura asseguradora gairebé completa, pot portar així a un nivell de consum superior al que es produiria si els usuaris haguessin de tenir en compte el cost social de les seves decisions de consum. Exemples d'això es poden trobar en alguns casos d'elecció de diversos estudis universitaris i en la seva durada, desmesuradament llarga, o en la utilització inadequada de serveis d'urgències hospitalàries o el consum inadequat de medicaments, etc.

L'aplicació de mecanismes de copagament es pot presentar en la major part dels serveis finançats bàsicament pel sector públic: educació, sanitat, infraestructures de transport, serveis públics locals, etc. Els ingressos públics basats en l'aplicació del principi del benefici representen un 40% dels ingressos propis de l'administració local espanyola (Monasterio i Suárez, 1998).

La primera part d'aquest capítol analitza els aspectes teòrics que caracteritzen l'aplicació dels mecanismes de copagament en el finançament de serveis públics, incloent-hi les condicions teòriques que s'han d'esdevenir perquè es puguin obtenir els avantatges potencials dels copagaments, així com algunes de les seves principals justificacions, basades en la millora de l'eficiència (risc moral, externalitats i congestió). En la segona part es presenten diversos casos d'estudi sobre l'aplicació de mecanismes de copagament en serveis públics el finançament dels quals procedeix bàsicament del sector públic (atenció sanitària i prestació farmacèutica), amb la finalitat

d'il·lustrar els avantatges i els inconvenients de la utilització dels mecanismes de copagament com a instrument de gestió pública.

2.2. Els preus com a instrument de gestió pública

Els mecanismes de preus en l'economia en general, i en els serveis públics d'una manera particular, poden acomplir diverses funcions que es poden posar fàcilment en relació amb l'aplicació de sistemes de coparticipació de l'usuari en el cost dels serveis públics (González-Páramo i López, 1996). En primer lloc, els preus actuen com un simple mecanisme de coordinació de decisions d'intercanvi (per exemple, en la transferència de serveis intermedis dins una mateixa organització). En segon lloc, constitueixen l'expressió d'una preferència revelada coherent amb la disposició a pagar, a la qual han de ser sensibles les organitzacions subministradores de serveis (per exemple, quant estan disposats a pagar els usuaris per accedir a serveis hospitalaris d'urgències per a condicions no urgents). Els preus també poden constituir una representació d'un cost unitari de producció dels serveis i de les condicions imperants al mercat (aproximació al cost d'oportunitat de les decisions adoptades). I finalment, els preus mateixos són un instrument de finançament basat en la utilització real del servei que es faci, més que no en el dret d'accedir-hi.

La presència de senyals basats en el preu en els serveis públics no representa ignorar la presència de les fallides de mercat que puguin fer aconsellable el finançament públic ni l'oblit dels objectius redistributius presents en el finançament basat en impostos. L'absència de preus origina pèrdues d'eficiència a causa de l'absència de consciència de cost sota la forma d'un consum excessiu, costos socials en forma de congestió, etc. El que exigeix la correcció de les fallides del mercat i la redistribució té més a veure amb la garantia universal d'accés als serveis i que els preus siguin tan baixos com ho exigeixin aquestes circumstàncies d'una manera específica per a cada servei, cosa que no s'ha de confondre amb renunciar a senyals basats en preus, com ara els diferents tipus de copagaments (Albi, González-Páramo i Zubiri, 2000).

Els mecanismes de copagament com a senyals de preus en els serveis públics, i atenent les funcions generals dels preus, acompleixen tres finalitats bàsiques. En primer lloc, els copagaments poden acomplir la funció de racionar el consum de determinats béns i serveis públics, l'oferta dels quals sigui escassa o insuficient per atendre la demanda dels consumidors. En segon lloc, els copagaments poden proporcionar informació sobre les preferències individuals i la valoració dels usuaris sobre els serveis públics. I, en tercer lloc, els copagaments representen un instrument de finançament addicional dels serveis públics.

Un mecanisme de copagament dissenyat d'una manera adequada té diversos avantatges que indiquen que pot contribuir a la millora potencial de l'eficiència. Els copagaments estableixen, tal com ja s'ha indicat, una relació directa entre el cost i els serveis obtinguts (almenys serveixen per obligar els individus a comparar costos amb beneficis), i, per tant, poden incentivar la revelació de preferències que facilita la provisió òptima de béns i serveis. Els copagaments milloren la responsabilitat en la mesura que augmenta la visibilitat i la transparència sobre el cost dels serveis públics. A més, els copagaments redueixen la necessitat d'imposar o augmentar altres impostos que produeixen distorsions més grans en l'economia.

Es pot examinar, per exemple, la implantació de mecanismes de copagament (del tipus peatge) en el finançament d'infraestructures de transport, i utilitzar els ingressos obtinguts per millorar el transport públic, a més de les pròpies infraestructures a què el peatge s'aplica. Els principals avantatges associats a la utilització del mecanisme de copagament en un cas com aquest es podrien identificar amb els següents (Gramlich, 1994):

a) Generació d'ingressos per al manteniment de les infraestructures.

b) Els ingressos derivats del peatge poden ser una guia per a una assignació de recursos per al manteniment basada en el mercat.

c) Permet que no apareguin les crítiques sobre el creixement de la pressió fiscal, per mitjà d'indicar quina és la destinació dels recursos recaptats per aquesta via.

d) Equival a posar un impost basat en la disponibilitat a pagar dels individus.

e) Els usuaris procedents d'una altra jurisdicció administrativa també paguen, de manera que desapareixen els problemes d'haver de determinar en quina mesura la despesa ha de ser finançada mitjançant transferències intergovernamentals.

f) El preu es pot basar en les despeses de manteniment que ocasiona cada vehicle (pes per eix del vehicle), cosa que pot reduir els costos de manteniment de les carreteres i les autopistes a llarg termini.

g) El preu pot ser variable segons l'hora i el dia de la setmana, per tal d'incentivar, així, la reducció de la congestió.

Els mecanismes de copagament poden adoptar diverses formes d'aplicació (Hyman, 1999):

a) preus o tarifes directes associats al consum de determinats béns i serveis públics,

b) pagaments pel dret a l'opció d'utilitzar determinats serveis proporcionats pel sector públic

c) llicències o franquícies, i

d) peatges.

El nivell dels copagaments es pot establir sota la forma d'un percentatge del cost del servei o del seu preu de venda, o sota la forma d'una quantitat fixa per unitat de servei, o bé per mitjà de formes mixtes, com ara la franquícia o la participació limitada en el cost, etc. També afecta el nivell del copagament el fet que la seva imposició estigui lligada a la totalitat dels serveis per part de tots els usuaris d'una manera indiscriminada, o bé que s'apliqui d'una manera selectiva (tant pel que fa als serveis com als usuaris –exempcions–). La teoria dels preus ofereix indicacions útils per establir els límits màxims i els nivells relatius dels copagaments, sense que això sigui indicatiu del fet que hagin d'arribar sempre als nivells recomanats per la teoria dels preus, sinó que, perquè es produeixin una bona part dels efectes dels copagaments, n'hi haurà prou amb nivells inferiors. Una excel·lent revisió dels aspectes teòrics i pràctics en la tarifació de serveis públics es pot consultar a Weare i Friedman (1998).

En general, el nivell dels copagaments s'estableix per sota del cost de producció del bé o el servei. D'aquesta manera, la diferència entre el cost mitjà i el copagament és el subsidi per unitat del bé o el servei. Així, doncs, el problema de la determinació del nivell de copagament és semblant al problema de la determinació del nivell òptim del subsidi. En aquest cas, el problema de finançament adoptaria una solució del tipus de les tarifes en diverses parts, en la qual hi ha una part del cost sufragada mitjançant impostos generals i independent del nivell d'utilització, i una altra que procedeix del copagament i que depèn directament de la utilització del servei.

En alguns serveis públics, les tarifes es dissenyen precisament amb la finalitat que els ingressos per la venda del servei cobreixin la totalitat dels costos (incloent-hi els costos fixos). Aquest podria ser el cas, moltes vegades, dels serveis d'aigua potable, electricitat, telecomunicacions, etc. L'objecte d'aquest capítol se centra en els mecanismes de copagament, entenent, sota aquesta denominació, aquells en què hi ha una coparticipació de l'usuari en els costos, sense arribar al finançament total sense cap mena de subvenció.

El fet que els copagaments es basin en el principi del benefici rebut (la utilització real del servei que es faci) requereix tenir en compte algunes consideracions per definir la forma d'aplicació (tipus de serveis, tipus d'usuaris, nivell del copagament, exempcions, forma de recaptació, etc.) que pot ser més favorable per a la millora de l'eficiència. González-Páramo i López (1996) enumeren les següents consideracions referents a l'opció d'augmentar la presència d'ingressos no tributaris en el finançament dels serveis públics:

a) l'efecte que, en els principis d'eficiència i equitat en la imposició, produeixi l'aplicació del principi de benefici *versus* el principi de capacitat de pagament en la recaptació fiscal;

b) el grau d'obligatorietat desitjable (o factible) en el consum del servei públic en qüestió, atesa l'heterogeneïtat de preferències observada;

c) l'efecte dissuasiu esperat en la il·lusió fiscal que s'associa als preus, enfront de la tributació en general, com a element reductor de la despesa pública, en fer menys opacs els seus costos;

d) l'impacte que tingui en la utilització de serveis la coincidència entre pagament i consum d'una manera coetània;

e) el pes de l'element cultural en la responsabilització del consumidor a favor d'un servei determinat;

f) el grau en què la pròpia elecció o revelació de preferència que mostra la utilització d'un servei constitueixi un element reductor dels costos públics de control dels nivells de qualitat dels serveis;

g) els seus efectes potencials com a instrument de política econòmica corrector de les distorsions de mercat (externalitats, monopoli, existència de racionament);

h) la seva rellevància com a element de disciplina en la gestió pública, atès que els copagaments ofereixen un mecanisme de sortida (no comprar) i eviten així el desenvolupament d'ofertes irrellevants; i

i) com a element de conscienciació de costos (en introduir la idea de sacrifici per a l'obtenció d'alguna cosa valuosa), amb la inclusió d'un element contributiu, tant si és de tipus financer com si no ho és (per exemple, exigir als usuaris un comportament determinat).

Sota certes condicions, els ingressos fiscals afectats a determinats serveis presenten un cert grau de similitud amb els mecanismes de copagament. L'afectació d'ingressos fiscals representa que la recaptació d'un impost, un grup d'impostos o un recàrrec impositiu es destina al finançament d'un servei específic (Teja i Bracewell-Milnes, 1991). Per exemple, als Estats Units, a diferència d'Espanya, els ingressos derivats de l'impost sobre la gasolina es destinen d'una manera exclusiva a finançar carreteres i transport públic. Malgrat que els ingressos fiscals afectats no serveixen com a instrument de racionalització, com s'esdevé en el cas dels copagaments, sí que poden ser útils perquè els individus tinguin incentius per comparar els beneficis proporcionats per determinats serveis finançats de forma pública i els impostos que paguen per aquests serveis (mecanisme de revelació de preferències).

En situacions d'una demanda que supera l'oferta, i a la vista de la restricció pressupostària del sector públic, el racionament de la utilització del

servei es pot produir per la via de les quantitats (preu nul, però criteris de priorització o d'elegibilitat i llistes d'espera i cues) o bé per la via dels preus (disponibilitat a pagar). La utilització dels copagaments com a element de racionalització del consum aconsella la seva aplicació a aquelles demandes més elàstiques, ja que són les més sensibles als preus: a partir de preus nuls, més elasticitat preu serà un indicador d'una relació menys favorable entre cost i benefici del servei o prestació pública. Aquesta observació es contradiu amb l'objectiu recaptador dels copagaments, ja que, en aquest cas, s'aconseguiria una recaptació més gran gravant les demandes més poc elàstiques.

Quins poden ser els avantatges dels mecanismes de copagament respecte del finançament per la via dels impostos generals? González-Páramo i López (1996) exploren tres arguments favorables als preus com a mecanisme de racionalització econòmica. En primer lloc, afavoreixen la internalització de costos i beneficis associats a la decisió de consum. En segon lloc, afavoreixen les respostes individuals basades en els propis gustos o preferències (més que no en la necessitat –demanda inelàstica), que és el que determina l'elasticitat de la demanda. I, en tercer lloc, els costos de recaptació (i de transacció, en general) han de ser decisius per inclinar-se per preus o per impostos.

Un dels arguments que, d'una manera tradicional, s'han esgrimit en contra dels mecanismes de copagament ha estat el seu efecte negatiu sobre l'equitat, en la mesura que substitueix el principi d'aportació segons la capacitat pel de la utilització. La caracterització d'un sistema de copagaments sobre aquest aspecte no es pot fer sota la forma d'una desqualificació general sinó que depèn de les característiques específiques del sistema mateix i de les seves condicions d'aplicació. Així, doncs, resulten rellevants per respondre dels efectes sobre l'equitat, el tipus de servei públic de què es tracti, el tractament dels copagaments dins els pagaments fiscals, les deduccions i les exempcions.

Per exemple, l'aplicació de copagaments en serveis culturals o de caràcter recreatiu pot ser criticada pel fet que impedeix que els qui no poden pagar puguin gaudir també d'aquests serveis. Ara bé, si aquests serveis s'ofereixen gratis (sense cost en el moment de la utilització), aleshores la subven-

ció la reben no tan sols els pobres, sinó també els rics, que, potser, utilitzen el servei més sovint que no els pobres. D'aquesta manera, el finançament global mitjançant impostos generals de museus i concerts pot proporcionar pocs beneficis als individus de renda baixa, si la utilització majoritària correspon als individus de renda més alta. Si el sistema impositiu fa recaure una part notable de la pressió fiscal en els pobres (o si el sistema fiscal és gairebé proporcional, tal com s'esdevé en el cas espanyol), aleshores l'absència de preu en el moment de la utilització pot contribuir a redistribuir renda precisament dels pobres cap als rics.

Un exemple indicatiu referent al sector públic espanyol el constitueix el finançament de l'educació universitària, basada majoritàriament en els impostos generals i només en una proporció reduïda en taxes. La composició d'acord amb els nivells socials dels usuaris d'aquest servei públic, encara amb una representació bastant menys que proporcional dels estrats de rendes baixes, implica que la subvenció al seu finançament tingui un caràcter marcadament regressiu sobre la distribució de la renda, en contribuir a redistribuir renda dels grups de rendes baixes cap als de rendes altes.

Els sistemes de copagament permeten la introducció d'exempcions i deduccions per a individus i grups socials d'acord amb característiques generalment associades amb la seva renda o les seves necessitats (reconeixement de l'heterogeneïtat). El tractament o la correcció dels efectes negatius dels copagaments produïts per l'heterogeneïtat dels individus es pot realitzar d'una forma bastant poc costosa a través de mecanismes com ara les despeses fiscals en impostos de caràcter progressiu, com pot ser el cas de l'impost sobre la renda. Ara bé, poden existir situacions per a les quals les deduccions i les exempcions ocasionin problemes importants en la seva aplicació (costos d'administració del sistema, estigmatització de grups socials, etc.), que poden arribar a compensar els avantatges d'aplicació dels mecanismes de copagament i desaconsellar-ne la utilització.

A la vista dels diferents elements que configuren els avantatges i els inconvenients de l'aplicació de mecanismes de copagament, quines serien les condicions més adequades per a l'aplicació d'aquests mecanismes, enfront de la gratuïtat aparent del servei finançat amb impostos generals? A manera de

conclusió, les condicions més adequades perquè l'element contributiu implícit en els mecanismes de copagament sigui útil per a la racionalització del consum es poden resumir en les següents (Albi, González-Páramo i Zubiri, 2000):

a) quan el grau d'obligatorietat en el consum, tant per raons legals (escolarització elemental) com de fet (consum de fàrmacs), sigui baix;

b) quan l'elasticitat preu de la demanda no sigui nul·la o molt reduïda; és a dir que les modificacions en el preu del servei no deixin inalterades les decisions de consum dels individus;

c) quan afecti especialment serveis o especialitats amb ràtios efectivitat-cost relativament baixos;

d) quan es pugui garantir l'accés al servei dels usuaris de menys renda o més necessitat; i

e) quan els costos de transacció associats a la fixació de preus, i al seu control i recaptació, no siguin molt alts.

La condició referent a la garantia d'accés per als usuaris de menys renda i més necessitat resulta que és, en la pràctica, la que ocasiona més problemes en la instrumentació pràctica dels sistemes de copagament. Això és agreujat per dos fets empírics que poden contribuir a augmentar les dificultats d'accés de determinats grups d'usuaris menys afavorits quan s'apliquen sistemes de coparticipació de l'usuari en el cost dels serveis públics. El primer d'aquests factors rau en el fet que l'elasticitat preu pot variar d'una manera sensible segons el nivell de renda dels individus, i per això observacions sobre l'elasticitat més gran o més petita d'un servei públic no són suficients per establir recomanacions adequades sobre si la seva introducció és apropiada o no ho és. I, en segon lloc, l'aplicació de copagaments pot induir els proveïdors de serveis públics a comportaments de selecció d'usuaris (selecció de riscos), per exemple amb relació a la seva capacitat econòmica per pagar primes o tarifes suplementàries.

2.2.1. Els copagaments i l'eficiència: les assegurances sanitàries i el transport per carretera

La utilització adequada dels mecanismes de copagament com a alternativa als impostos generals pot millorar l'eficiència en la utilització dels recursos del sector públic i reduir la pressió fiscal sobre els contribuents. Alguns dels casos més rellevants en què la teoria econòmica permet identificar aquestes possibilitats de millora de l'eficiència es troben en: (a) el consum excessiu associat al risc moral quan hi ha una cobertura asseguradora (el finançament de serveis i prestacions públics amb un preu nul en el moment d'accés i utilització representa una cobertura asseguradora completa) i (b) l'existència d'externalitats i congestió en els serveis finançats públicament. La justificació de les millores d'eficiència en aquestes dues situacions, més representatives que s'atribueixen als mecanismes de copagament, s'exposa a continuació mitjançant sengles aplicacions dels arguments econòmics als casos dels serveis sanitaris i el transport per carretera.

Risc moral i pèrdua de benestar de l'assegurança pública

El risc moral es refereix a les situacions en què l'existència de cobertura asseguradora d'un risc augmenta la probabilitat d'incórrer en despeses pels riscos coberts i/o en la quantitat d'aquestes despeses. En el cas dels serveis sanitaris, l'existència de risc moral suposa que els individus utilitzen més els serveis quan disposen d'assegurança que quan no en tenen. En el conegut treball de Pauly (1968) sobre el risc moral en la sanitat, l'autor mostra que aquest fet és un resultat del comportament racional de l'individu: ja que el cost d'una unitat addicional de servei és compartit per tots els individus que financen l'assegurança (tant si és sota la forma de primes com d'impostos generals), aleshores és fàcil predir que l'individu freqüentarà més els serveis que no si hagués de pagar el cost complet de l'atenció.

Suposem una població de 100.000 persones amb preferències i característiques demogràfiques idèntiques. El nivell de renda per a tots els individus és de 36.000 euros anuals abans de pagar impostos. La probabilitat que

un individu es trobi greument malalt durant l'any és d'1/20, cosa que vol dir que 1 de cada 20 dels 100.000 individus es posarà malalt. La probabilitat d'emmalaltir depèn de les característiques de l'individu i de l'entorn, però no es pot veure afectada pel fet de disposar de cobertura asseguradora o de no disposar-ne. Quan els individus no disposen d'assegurança, si emmalalteixen, cadascun utilitza 10 unitats d'un únic tipus disponible de servei sanitari. Cada unitat del servei té un cost marginal de 900 euros, per la qual cosa cada individu malalt suportarà un cost de 9.000 euros en concepte d'atenció sanitària. El cost mitjà esperat per cada individu de la població general serà de 450 euros (0,95 × 0 euros + 0,05 × 10 unitats × 900 euros). D'aquesta manera, en el cas que estiguin malats, els individus tenen una renda disponible per gastar en altres béns de 27.000 euros, suposant que no hi hagi impostos de cap mena.

Ara suposem que s'instaura un sistema d'assegurança pública d'assistència sanitària que té caràcter universal i que es finança amb impostos generals recaptats d'una manera equitativa, de manera que ara el preu per utilitzar els serveis sanitaris és nul. Com que ara el cost d'utilització dels serveis s'ha reduït fins a un preu igual a zero, els individus malalts utilitzaran 20 unitats de serveis en aquesta situació. Els individus sans seguiran sense utilitzar els serveis sanitaris. El cost ocasionat per l'atenció sanitària de cada individu que emmalalteix serà de 18.000 euros. D'altra banda, el cost mitjà esperat per cada individu de la població general serà de 900 euros (0,95 × 0 euros × 0,05 × 20 unitats × 900 euros).

La recaptació per mitjà d'impostos generals per finançar el sistema sanitari públic sense incórrer en dèficit haurà de ser de 90 milions d'euros. Aquesta recaptació s'obté partint d'un impost únic de 900 euros per persona.

Amb l'assegurança pública, tots els individus, tant els que estan sans com els malalts, disposen d'una renda de 35.100 euros per poder gastar-la en altres béns. Aquesta situació implica que es produeix una redistribució de renda des dels individus sans cap als malalts, de manera que cada malalt rep serveis pel valor equivalent a una subvenció de 17.100 euros (l'impost de 900 euros pagat per 19 individus sans de cada 20 en una població de 100.000 persones).

L'argument de Pauly (1968) és que els individus estaran més bé sense assegurança i suportant una despesa anual de 450 euros, que no amb una assegurança pública i havent de pagar impostos per valor de 900 euros. Aquest augment del cost és el resultat del risc moral: observem que la diferència entre el cost mitjà per persona en totes dues situacions depèn de la probabilitat d'estar malalt; i és més gran com més petita és la probabilitat. Encara que amb l'assegurança pública els individus realitzin un consum més gran, les unitats addicionals de serveis consumides en aquest cas poden tenir un valor que no en compensi els costos. És a dir que la introducció de l'assegurança representa una pèrdua de benestar. El cost marginal dels serveis és el mateix amb assegurança o sense (900 euros). Així, doncs, el cost incremental que representen les 10 unitats addicionals de serveis utilitzats quan hi ha una assegurança representen un cost per a la societat de 45 milions d'euros (5.000 individus malalts × 10 unitats × 900 euros). El valor dels beneficis que representa per als individus malalts el consum addicional d'aquestes 10 unitats és inferior si la demanda de serveis és creixent a mesura que en disminueix el preu. La primera d'aquestes 10 unitats rep una valoració marginal per part dels individus malalts que és inferior al seu cost marginal (900 euros), ja que, d'una altra manera, la utilització sense assegurança hauria superat les 10 unitats, mentre que l'última d'aquestes unitats consumides rep una valoració de l'individu malalt que s'acosta a zero. Aquest exemple il·lustra el problema de pèrdua de benestar de l'assegurança. Les implicacions polítiques d'aquest argument són molt importants: una reducció de la cobertura asseguradora mitjançant, per exemple, un sistema adequat de copagaments pot contribuir a reduir la pèrdua de benestar associada al consum excessiu.

L'argument de la pèrdua de benestar es basa en la hipòtesi que la corba de la demanda és una expressió de la utilitat marginal de cada unitat addicional del servei. És a dir que la validesa de l'argument requereix donar per fet que els consumidors són els qui decideixen l'accés al servei i el nivell d'utilització, com també que ells coneixen perfectament l'efectivitat dels serveis que poden freqüentar i la utilitat que els reporten (informació perfecta i simètrica). Rice (1998) assenyala que l'argument de la pèrdua de benestar requereix l'acompliment de tres hipòtesis: el consumidor ha d'actuar d'una mane-

ra racional, ha de tenir prou informació per realitzar l'elecció adequada i ha de conèixer els resultats de les decisions de consum.

La introducció d'un cert nivell de copagament, sempre inferior o igual, com a màxim, al cost marginal del servei (cosa que, havent-hi costos fixos importants, no assegura, ni de bon tros, la recuperació total de costos), podria contribuir a reduir la magnitud de la pèrdua de benestar. Això no obstant, observem que en els termes de l'argument de Pauly, la pèrdua de benestar desapareix precisament quan s'elimina completament l'assegurança, és a dir quan el preu s'iguala al cost marginal. Això equivaldria a ignorar els avantatges i els guanys d'eficiència que pot suposar l'existència de cobertura asseguradora pública enfront de determinats riscos.

La crítica de Rice (1992, 1998) a l'argument de la pèrdua de benestar de Pauly es basa en raons que tenen a veure amb l'incompliment de les hipòtesis sobre la funció de la demanda en el cas de l'atenció sanitària, i això és degut bàsicament a problemes d'informació en aquest mercat. Rice indica que la teoria econòmica prediu que quan augmenta el copagament, la demanda que s'hauria de reduir més és la dels serveis de menys utilitat marginal, cosa que es pot identificar amb els menys efectius, des del punt de vista clínic. L'evidència de treballs com el publicat per Lohr *et al*. (1986), procedent de l'estudi de la Rand Health Insurance, indica que un augment en el preu redueix la quantitat demandada, però que no hi ha cap diferència segons el nivell d'efectivitat dels serveis. És a dir que el copagament redueix tant els serveis efectius com els no efectius.

La crítica de Rice ha estat revisada per Nyman (1999), que objecta que aquesta crítica fonamentada en els resultats empírics de Lohr *et al*. (1986) és insuficient per afirmar que no hi ha guany de benestar amb l'augment del copagament. La teoria prediu que davant dos serveis sanitaris que difereixen únicament en l'efectivitat (un d'alta efectivitat i un altre de baixa) i suposant que l'individu és coneixedor d'aquesta diferència, la demanda per al de més efectivitat serà més alta que per al d'efectivitat menor, i que això es compleix independentment de quin en sigui el preu. Segons la teoria, quan augmenta el preu dels dos serveis, la demanda de tots dos s'ha de reduir, que és precisament el que observen Lohr *et al*. (1986). Des d'aquest punt de vista, en tot

cas, el problema apareixeria precisament en aplicar copagaments en serveis d'alta efectivitat.

La qüestió amb implicacions pràctiques i que roman de la crítica de Rice és precisament que, en condicions d'informació imperfecta i asimètrica per a l'individu (i no d'informació perfecta sobre l'efectivitat dels procediments, tal com suposa la revisió de Nyman): (a) fins i tot la quantitat consumida del servei de baixa efectivitat pot ser ja ineficient en el supòsit d'absència d'assegurança, i (b) no hi ha cap certesa que la reducció de la quantitat de serveis d'alta efectivitat com a resultat del copagament correspongui a aquells que reporten menor utilitat a l'individu (o que corresponen a la utilització dels individus amb menys probabilitat d'obtenir-ne benefici).

Externalitats i congestió: el cas del transport

L'observació dels costos socials associats al transport per carretera obliguen a considerar d'una manera conjunta el finançament i el manteniment de les inversions, juntament amb els principals problemes que han d'afrontar les polítiques de transport (externalitats, alta congestió, accidentalitat i problemes relacionats amb el medi ambient).

Una part del cost dels recursos implicats en l'ús de les carreteres correspon a la pròpia utilització del vehicle (carburant, manteniment del vehicle, temps del conductor, possibles peatges, preu de l'aparcament, etc.). Aquest és el cost privat pagat per l'usuari. Una altra part del cost està representada pels costos socials: n'hi ha que seran suportats per altres viatgers (els retards, per exemple); d'altres costos els suportarà l'administració que gestiona la carretera o l'autopista (més manteniment de la carretera) i d'altres, encara, els suportarà el conjunt de la societat (la contaminació i el risc d'accidents).

Els costos externs o externalitats es refereixen a una situació en què l'usuari no paga la totalitat dels costos derivats de la utilització de la carretera (incloent-hi els costos ambientals, la congestió i els accidents). Les decisions econòmiques dels usuaris en el moment de decidir sobre la utilització d'un desplaçament i l'elecció del sistema de transport depenen dels preus de

mercat, però no dels costos externs. Els preus de mercat (costos privats) no reflecteixen adequadament el consum de recursos ni l'escassetat (aire net, capacitat d'absorció del medi ambient, capacitat de la infraestructura, etc.), de manera que no s'assegura que de les decisions dels individus i productors, se'n derivi el màxim benestar possible per al conjunt de la societat. Per a una utilització eficient i sostenible dels recursos, seria necessari que les decisions tinguessin en compte la totalitat dels costos socials (tarifació basada en els costos socials). Sembla, doncs, lògic, fer pagar als usuaris per aquests costos socials amb la finalitat de desincentivar la realització de desplaçaments els beneficis dels quals són inferiors als costos socials.

Els costos externs més importants són, tal com indiquen diversos estudis empírics, els costos de congestió, seguits dels accidents i els problemes mediambientals (la contaminació de l'aire i el soroll). La valoració de les externalitats en termes monetaris es pot dur a terme utilitzant valors deduïts de les transaccions mercantils (per exemple, la despesa per evitar danys, la despesa sanitària, la pèrdua de valor de la propietat, etc.), o bé a través d'enquestes a la població per esbrinar la disponibilitat a pagar per la reducció d'una externalitat negativa en la qualitat ocasionada pel transport per carretera (mètode de la valoració contingent). Els costos externs globals del transport per superfície s'han estimat, en diversos treballs duts a terme en els països de l'OCDE, al voltant d'un 4,5% del PIB.

Com es pot reduir el cost social del transport per carretera i autopista? Les polítiques de transport haurien d'estar dirigides a aconseguir la internalització dels costos externs mitjançant la imputació de costos als usuaris, és a dir mitjançant l'aplicació de preus. El preu resulta imprescindible per identificar la demanda, i és el mecanisme que ha de permetre internalitzar la diferència entre el cost privat i el cost social. Ja fa més de quaranta anys que Vickrey (1969) va recomanar a una comissió sobre problemes de transport en l'àrea metropolitana de Washington un sofisticat sistema electrònic per registrar els moviments de vehicles en les carreteres i les autopistes, amb la finalitat de poder fer pagar als usuaris el cost marginal social de les seves decisions d'ús de l'espai per al transport per carretera i autopista.

En la mesura que la capacitat de l'espai disponible per al transport per carretera és un recurs valuós i escàs, la teoria econòmica argumenta que

s'hauria de racionar mitjançant l'ús de preus o copagaments. El preu que haurien de pagar els usuaris és el cost social marginal d'utilitzar la carretera o l'autopista. El preu s'hauria d'igualar als costos marginals que representa l'increment del temps de desplaçament i altres costos imposats a la resta dels usuaris de la carretera i a la societat per unitat de transport addicional. El cost marginal es refereix a l'augment en el cost que ocasiona un usuari addicional que utilitza la carretera. D'aquesta manera, s'induiria els usuaris a tenir en compte les decisions socialment correctes sobre si fer o no fer un determinat desplaçament i pel que fa a l'elecció entre tipus de transport i altres activitats.

El cost social marginal d'utilitzar una autopista no congestionada és molt baix i es redueix al cost marginal de manteniment derivat del fet que hi accedeixi un vehicle addicional. Així, doncs, el preu basat en el cost marginal que hauria de pagar l'usuari seria gairebé nul. L'exclusió mitjançant preus o copagaments (peatge) és possible però no desitjable, ja que el seu cost podria ser superior fins i tot a la recaptació obtinguda. El cas de l'autopista no congestionada equival al d'un bé públic, és a dir a béns el cost marginal dels quals és nul, essent desitjable que se subministrin sense imposar-hi preu. En aquest cas, el mecanisme òptim de finançament serà utilitzar els recursos procedents de la recaptació d'impostos generals. Així, doncs, la presència de peatges en àrees no urbanes i no congestionades es basa en una visió dels serveis públics i de les autopistes més aviat pròpia de l'antic règim.

En canvi, el cost social marginal del fet que un vehicle addicional accedeixi a una autopista congestionada pot arribar a ser molt elevat, a causa dels costos de congestió. Les situacions en què la presència de costos de congestió és important se situen generalment en les àrees urbanes i en els seus accessos. Les autopistes han de deixar de ser considerades com un bé públic en el moment que la recaptació electrònica en els peatges permeti reduir els costos de transacció que suposa imposar un preu a l'usuari en el moment que utilitza el servei. Les autopistes congestionades no tenen cap de les característiques d'un bé públic: hi ha rivalitat, ja que el cost marginal social que és degut a la congestió pot ser important, i és possible l'exclusió, tan possible com ho pot ser en altres béns col·lectius. Tal com afirmen Fielding i Klein (1993), «*la tecnologia ha canviat el paisatge de l'economia aplicada*» (pàg. 114). Convé tenir present, això no obstant, que: (*i*) sempre hi haurà un cert

nivell de costos de transacció en els peatges, i que (*ii*) aquest cost no ha de ser comparat amb l'absència de costos de transacció, sinó amb els que es produeixen en la recaptació d'impostos generals.

La finalitat racionalitzadora (incentius a l'eficiència) dels mecanismes de copagament ha de distingir-se de la finalitat purament recaptadora (recuperació de costos). Els preus de congestió es basen en l'aplicació d'un preu equivalent al cost social marginal, que té per objectiu internalitzar els costos externs en les decisions dels usuaris. El resultat ha de ser que les decisions siguin més eficients (i sostenibles) i també donaran senyals que permetran que les decisions de construcció, ampliació i manteniment d'infraestructures de transport es basin en criteris d'eficiència social.

El fet que un concessionari d'una autopista estableixi un preu o peatge per a la recuperació del cost de la concessió (incloent-hi el cost del capital) no té res a veure amb els preus de congestió, més enllà del fet que en tots dos casos es fa pagar un preu a l'usuari del servei. Hi ha dues diferències bàsiques. Els preus de recuperació de costos no inclouen les externalitats (costos de congestió, accidentalitat i efectes sobre el medi ambient). Els preus de recuperació de costos inclouen la totalitat del cost mitjà per viatge, mentre que els preus de congestió recomanen incloure com a màxim el cost marginal pel manteniment de la infraestructura, que és molt inferior al cost mitjà. Els peatges no són eficients en si mateixos, sinó únicament en la mesura que s'acosten al cost marginal social, que és variable segons el tipus de carretera, l'hora i el dia de la setmana.

El cost social marginal es compon de dos elements principals: el cost addicional per danys a la infraestructura utilitzada (cost marginal de manteniment) i el cost addicional per congestió (cost marginal per congestió), a més de la resta d'externalitats.

El dany causat pel pas d'un vehicle sobre el paviment augmenta exponencialment d'acord amb el pes per eix del vehicle (Small, Winston i Evans, 1989). D'aquesta manera, la major part del cost correspon a vehicles pesants, com ara els camions. Un augment en el nombre d'eixos dels vehicles és una manera de reduir l'efecte dels danys sobre l'asfalt (si es dobla el nombre d'eixos, mantenint el pes total, el dany es redueix a una octava part del nivell pre-

vi). El cost marginal de manteniment ocasionat per un vehicle es pot deduir, per tant, de la seva capacitat d'infligir danys al paviment. Una política òptima d'augment de la capacitat de les autopistes hauria de tenir en compte, per exemple, la capacitat i la durada del paviment amb la finalitat d'incrementar totes dues dimensions fins que el benefici marginal s'iguali al cost marginal. En un estudi realitzat al Regne Unit (Newbery, 1990), els costos imputables a danys per l'ús de la carretera representen només entre un 3,5 i un 5% dels costos totals de les carreteres. La xifra és certament reduïda, la qual cosa no indica que no sigui important fer pagar d'una manera adequada als vehicles pesants que són els responsables majoritaris d'aquests danys. En una altra estimació realitzada per als Estats Units (Small *et al*., 1988), es va trobar que els preus a imposar per danys al paviment només representaven un 2% del preu total. Així, doncs, la major part del preu corresponia als costos de congestió.

Els costos de congestió es produeixen perquè l'entrada d'un vehicle addicional redueix la velocitat de la resta dels vehicles, i aleshores es produeix un augment en el temps necessari per realitzar el desplaçament. L'estimació del cost marginal de congestió es pot dur a terme partint de la relació observada entre la velocitat (quilòmetres per hora) i el flux (quantitat de vehicles per hora). Per dur a terme aquesta estimació, és necessari, doncs, conèixer la relació (funció) entre la velocitat i el flux de vehicles en una carretera amb una capacitat determinada. Aquest cost marginal serà el resultat del cost més gran en temps que suporten la resta dels usuaris, multiplicat pel cost d'oportunitat d'aquest temps.

D'una forma ideal, els vehicles han de pagar un preu pel cost marginal d'utilització de la carretera. En la pràctica no és gaire difícil fer pagar pel dany al paviment de la carretera, ja que aquest dany depèn del tipus de vehicle i la seva càrrega. Els impostos afectats sobre les tones/quilòmetre aplicats en alguns estats del Estats Units representen una aproximació a aquest criteri, sempre que distingeixin el tipus de vehicle. Els impostos sobre la distància recorreguda per cada vehicle serien la millor aproximació, sempre que es fessin complir les restriccions de càrrega màxima per eix.

En la pràctica, fer pagar per la congestió resulta una mica més complicat que no fer pagar pels danys addicionals al paviment. El cost de con-

gestió és variable segons el nivell del trànsit, que depèn del tipus de via i de l'hora del dia. La forma més directa de fixar el preu de congestió específic per a cada carretera i hora del dia seria utilitzar sistemes electrònics d'identificació de vehicles que registren els senyals de presència de cada vehicle.

Quan els costos de congestió augmenten, la solució és, doncs, la construcció de més carreteres mitjançant un finançament públic que impliqui la gratuïtat en el moment d'utilització de la infraestructura? L'enfocament tradicional, en aquests casos, és el de procedir a estimar el creixement del trànsit en el futur i planificar noves carreteres per fer front a les «necessitats» creixents de capacitat del transport per carretera. Cada vegada es pren més consciència del fet que més carreteres equivalen també a més trànsit: així, doncs, el problema és de manca de capacitat de les infraestructures (escassetat) o del seu ús ineficient?

Qualsevol evidència d'escassetat d'infraestructures finançades amb recursos públics i preu zero en el moment de la utilització ha de ser sotmesa al test d'eficiència; és eficient, l'ús actual de la capacitat existent? L'anomenada llei de Downs (1962) es pot aplicar molt bé al cas de l'ampliació d'una carretera congestionada: l'ampliació redueix temporalment el problema de congestió, però, si s'amplia la capacitat existent, aleshores la congestió es reproduirà novament en un nivell més alt de capacitat. El resultat, lluny del que es pretenia, pot ser el desplaçament cap al futur d'un problema que s'anirà agreujant: hi ha una demanda «latent» que augmenta d'una manera important quan es posa en funcionament la capacitat addicional de trànsit (equival a una reducció del cost privat, la qual cosa implica un augment de la demanda).

2.3. La coparticipació en el cost de l'atenció sanitària

2.3.1. L'aplicació de copagaments en els serveis sanitaris

Tipologia dels mecanismes de copagament. Els elements més importants en un sistema de coparticipació de l'usuari en el cost del servei són els següents: (a) la contribució financera directa del pacient, (b) les quanti-

tats deduïbles, (c) l'import màxim que el pacient pot pagar, i (d) el límit de cobertura.

La contribució financera directa de l'usuari es pot establir com una quantitat fixa per unitat consumida (per exemple, 30 euros per visita per causa no urgent a serveis hospitalaris d'urgències) o bé com un percentatge del cost del servei (per exemple, un 40% del preu de venda d'un medicament). A mesura que augmenta el cost del servei, la imposició d'un copagament del tipus quantitat fixa per unitat condueix a una reducció de la proporció del cost repercutida a l'usuari.

Quan hi ha deduïbles, els individus paguen la despesa total dels primers serveis sanitaris consumits, mentre que, a partir d'una determinada quantitat, l'assegurador es fa càrrec de la totalitat de les despeses. L'efecte observat d'aquest element sobre la despesa global és una tendència a la reducció quan les despeses de l'assegurat no superen la quantitat que s'ha fixat prèviament com a deduïble, però, en el cas contrari, l'excés de demanda no es veurà disminuït (Murillo, 1999).

Així mateix, els sistemes de copagament també poden preveure límits al risc màxim assumit per l'usuari o bé per l'assegurador. En el primer cas, es tracta d'una forma de reduir el risc financer que el sistema de copagament transfereix a malalts crònics o malalts aguts amb un cost molt elevat concentrat en un període de temps curt. L'assegurador també pot imposar un límit a la cobertura, de manera que, mitjançant aquest mètode, el pacient cobreix les pèrdues més costoses.

Altres elements que poden intervenir també en el disseny d'un mecanisme de copagaments són els descomptes i les bonificacions, i la definició d'un catàleg de prestacions assegurades (Murillo i Carles, 1999). L'exclusió de prestacions mitjançant la definició d'un catàleg és equivalent a la imposició d'un copagament d'un 100% sobre el servei exclòs (per exemple, les llistes negatives de medicaments exclosos del finançament públic). Un altre aspecte que s'ha de tenir en compte, i que pot incidir d'una manera important en els efectes del sistema, és si es permet o no es permet la possibilitat que els individus puguin comprar una assegurança que els cobreixi dels riscos financers que els trasllada el mecanisme de copagament.

Requeriments d'un mecanisme de copagament. En la introducció de mecanismes de copagament en els serveis sanitaris públics, resulta important poder determinar, com a mínim, els aspectes següents per poder avaluar l'eficiència d'aquesta mesura en el context d'una anàlisi cost-benefici:

a) En quina mesura la introducció de copagament modifica la utilització del servei mateix (elasticitat preu) i la dels altres serveis (efecte substitució)?

b) En quina mesura la resposta de la utilització a la introducció del copagament presenta diferències importants entre grups socioeconòmics (valors de l'elasticitat preu per nivells de renda i de necessitat)?

c) Quin és l'efecte del copagament sobre la utilització de serveis, tenint en compte el context del sistema sanitari en què s'aplica i, especialment, els incentius i el comportament dels proveïdors?

d) Quina és la contribució marginal dels serveis afectats (reducció d'utilització) pel copagament a la millora de l'estat de salut de la població (efectivitat clínica), i quina és la pèrdua d'utilitat percebuda pels individus?

e) Quin és l'efecte del copagament sobre la distribució de la renda, i especialment sobre la renda dels malalts i els pobres?

f) Es mantenen els efectes sobre la utilització observats a curt termini o bé es modifiquen a mitjà i llarg termini?

g) Quins són els costos de transacció que comporta la gestió del mecanisme de copagaments?

h) I hi ha algun altre instrument de política sanitària que permeti obtenir la mateixa millora en el benestar que el copagament amb un cost menor?

A l'analitzar anteriorment l'existència i la magnitud de la pèrdua de benestar associada a una assegurança sanitària, ja s'han posat en relleu algunes de les fallides del mercat sanitari que li fan més problemàtica, a aquest sector, la millora d'eficiència atribuïble als mecanismes de copagament. Diversos autors han intentat presentar criteris o requeriments que, ateses les característiques específiques del mercat sanitari, la introducció de mecanismes de copagament hauria de complir per assegurar que representen una millora de l'eficiència, sense que l'equitat se'n ressenteixi massa.

Evans *et al.* (1983) indiquen que la introducció de copagaments és problemàtica si la resposta a les quatre preguntes següents és afirmativa: es tracta realment d'un servei sanitari?, és un servei efectiu?, és un servei clínicament necessari?, és un servei per al qual gairebé no hi ha alternatives?

Copagaments diferents per a serveis diversos? La teoria econòmica prediu que els copagaments haurien de ser més reduïts per a serveis amb una elasticitat preu menor. Això no obstant, des del punt de vista del benefici clínic (millora de l'estat de salut), el copagament hauria de ser menor per als serveis de més efectivitat. La coincidència entre tots dos criteris depèn de la capacitat de decisió de l'individu i el seu nivell d'informació sobre l'efectivitat del procediment i el proveïdor.

En realitat, els dos objectius bàsics (reduir la demanda i proporcionar ingressos) dels copagaments generen recomanacions contraposades sobre la seva aplicació (Chernichovsky, 2000). Si l'objectiu fonamental és la reducció de la demanda, aleshores el copagament s'hauria d'aplicar sobre els serveis amb una demanda més elàstica. Això no obstant, si l'objectiu és maximitzar la capacitat recaptadora de l'instrument, aleshores s'hauria d'aplicar als serveis de menys elasticitat de la demanda.

La raó per la qual la teoria econòmica afavoreix copagaments més alts quan l'elasticitat preu és més gran és molt semblant a l'argument sobre la pèrdua de benestar associada a l'assegurança. Si la presència d'una assegurança condueix a un augment molt fort en la utilització, aleshores la pèrdua de benestar serà molt important, perquè s'utilitzaran més serveis el cost marginal dels quals supera la utilitat marginal. Així, doncs, un copagament que redueixi la demanda permetrà una millora del benestar molt important, en aquest cas. Alternativament, en els serveis amb una elasticitat preu molt reduïda, la pèrdua de benestar ocasionada per l'assegurança serà molt menor, com també ho serà el guany de benestar que pot representar el mecanisme de copagament.

Això no obstant, tal com observen Rice i Morrison (1994) i Rice (1998) partint dels resultats del Health Insurance Study de la Rand, les elasticitats dels serveis sanitaris presenten un nivell de variació reduït, i, això no obstant, l'elasticitat és més gran precisament per a serveis com els de caràc-

ter preventiu (Newhouse *et al.*, 1993). S'han d'aplicar copagaments més alts als serveis preventius per reduir-ne la utilització? Des del punt de vista de la relació cost-efectivitat és molt possible que allò recomanable sigui precisament el contrari. Això indica que, si hi ha fallides del mercat com les que es detecten en el mercat de serveis sanitaris, l'establiment de copagaments no es pot basar únicament en l'elasticitat preu, sinó que ha de tenir en compte aspectes com ara el nivell d'informació sobre la necessitat i l'efectivitat dels procediments o el caràcter parcial de bé públic que poden tenir, per exemple, els serveis preventius.

Copagaments diferents per a individus diferents? Si no es dissenyen d'una manera adequada, els copagaments es poden convertir amb facilitat en un impost per als malalts que afecti especialment els pobres amb malalties cròniques. Quan els copagaments s'apliquen sense cap relació amb el nivell de renda ocasionen un efecte regressiu sobre la distribució de la renda. Els individus de renda més baixa que es posen malalts han de gastar, per rebre atenció sanitària, una proporció més gran de la seva renda que no els individus malalts de renda més alta. Els resultats de l'estudi de la Rand indiquen que els copagaments no tan sols poden ser regressius, sinó que poden arribar a afectar negativament l'estat de salut dels individus de renda més baixa (Rice i Morrison, 1994). Per establir una relació entre el copagament i el nivell de renda, es poden utilitzar aportacions diferents segons la renda de l'individu, però també dissenys adequats de sistemes de deduïbles o de límit al risc financer màxim que pot suportar l'usuari, o bé deduccions fiscals, per exemple, en l'impost sobre la renda.

L'establiment de mecanismes de copagament relacionats amb el nivell de renda no està exempt de problemes de tipus operatiu i administratiu: la determinació del nivell de renda per als individus les rendes dels quals no procedeixen del treball, el fet d'incloure o no incloure la riquesa en l'indicador de nivell socioeconòmic, l'adaptació legislativa dels impostos sobre la renda perquè la deducció fiscal resulti progressiva, la consideració de factors personals, a més de la renda, que són indicadors de necessitat (heterogeneïtat dels individus més enllà de les diferències de renda), l'estigmatització dels individus de renda baixa mitjançant documents identificatius que acreditin el seu dret a exempcions o copagaments reduïts, etc.).

Hi ha arguments no tan sols per diferenciar el sistema de copagament aplicat als individus de renda baixa, sinó també als malalts crònics. Els arguments a favor de copagaments reduïts per als malalts crònics es basen en el fet que són precisament un grup la demanda del qual no és discrecional, sinó que en ells és més important el factor de necessitat en la utilització de serveis, i és per això, precisament, que aquí un copagament alt es convertiria en un impost sobre la malaltia.

El nivell adequat de subvenció d'un servei públic. El problema de la introducció d'un copagament és equivalent al problema de determinar la magnitud de la subvenció d'un servei públic. Gertler i Hammer (1998) estableixen les condicions següents per a sistemes sanitaris de països en via de desenvolupament, on l'objectiu és millorar les condicions d'accés als serveis garantint la viabilitat financera del sistema sanitari:

a) Els copagaments haurien de ser més reduïts per a aquells serveis en què l'atenció pública és més efectiva i de més qualitat que no la privada (els serveis en què s'obté la millora més gran en l'estat de salut en comparació de les alternatives disponibles).

b) Els copagaments haurien de ser més reduïts per als serveis en què la demanda total (pública i privada) és més elàstica amb relació als copagaments en els serveis públics (en un context en què el problema a resoldre és la infrautilització).

c) Els copagaments haurien de ser més reduïts per als individus amb una elasticitat preu més alta.

d) Els copagaments haurien de ser més reduïts per a aquells serveis i zones on hi ha menys alternatives de provisió privada (competència).

2.3.2. L'evidència empírica sobre els efectes dels copagaments

L'aplicació de copagaments en els països de la Unió Europea. Durant els anys vuitanta i noranta, la major part dels sistemes sanitaris dels països de la Unió Europea (UE), amb l'excepció d'Espanya i Grècia, han introduit o han ampliat mecanismes de copagament com un instrument de

contenció de costos en els serveis hospitalaris i els efectuats als ambulatoris. A la taula 2.1 es presenta una descripció sintètica dels copagaments aplicats en els serveis sanitaris d'aquests països en els casos en què es tracta d'un primer contacte amb el sistema (demanda iniciada per l'usuari), les derivacions (dins el sistema sanitari) i els medicaments.

Quan el copagament recau en una demanda no iniciada pel pacient, sinó en serveis establerts pel metge, l'impacte del copagament dependrà de la capacitat d'influència del pacient en el metge. El copagament hauria d'actuar sobre la part de la demanda que el metge no inicia (Ortún, 2000).

Una descripció més detallada dels nivells de copagament per a cada tipus de servei en cada país de la UE es pot consultar a Mossialos i Le Grand (1999). Ara bé, tal com assenyalen aquests autors, en cap cas no han estat considerats com l'instrument privilegiat per garantir la sostenibilitat financera del sistema sanitari. Excepte en els casos de França i Portugal, la recaptació per copagaments és poc important amb relació a la despesa total. En el cas francès, això no obstant, un 83% de la població disposa d'una assegurança privada que li reemborsa l'import pagat com a copagament. En els últims anys, els mecanismes de copagament (incloent-hi l'exclusió de serveis) han adquirit importància com a mecanisme de recuperació de costos en països com ara Suècia, Finlàndia i Dinamarca.

Els resultats empírics sobre els efectes dels copagaments. Hi ha una extensa literatura sobre la mesura empírica dels efectes dels mecanismes de copagament aplicats als serveis sanitaris. En aquest capítol centrem el nostre interès en els efectes sobre la utilització, l'estat de salut i l'equitat. Una excel·lent revisió d'aquesta literatura a què ens remetem es pot trobar a Zweiffel i Manning (2000). Altres revisions dels estudis empírics sobre els efectes dels copagaments es poden consultar a Rice i Morrison (1994), Rice (1998) i López, Ortún i Murillo (1999).

La major part dels estudis sobre els efectes dels copagaments indiquen que la utilització disminueix quan augmenta la coparticipació de l'usuari en el cost del servei sanitari. L'anàlisi dels efectes empírics dels copagaments ha de centrar l'atenció no tan sols en els canvis en la utilització general de serveis, sinó també en el canvi referent al tipus i l'efectivitat, així com en els efectes

Taula 2.1

LA PARTICIPACIÓ DELS USUARIS EN EL COST DELS SISTEMES SANITARIS EN ELS PAÏSOS DE L'EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacte amb el sistema	Derivacions (dins el sistema)	Medicaments
Alemanya	Cap.	Copagament pla fins als 14 dies d'hospitalització anuals, després dels quals no s'aplica cap participació per part de l'usuari.	Copagament variable. Sistema de preus de referència. No s'aplica la cobertura per als medicaments en llistes negatives de finançament públic.
Àustria	No afecta un 80% de la població. A la resta, se'ls aplica una taxa percentual de copagament sanitari, o bé n'estan exempts a causa del seu nivell de renda reduït.	Combinació de copagament i taxa percentual (amb exempcions). L'esquema de pagaments directes per part del pacient queda limitat als primers 28 dies d'hospitalització.	Copagament per als medicaments de prescripció farmacèutica. Els productes farmacèutics no prescrits per professionals sanitaris en queden exclosos.
Bèlgica	Ampli rang de copagaments i taxes percentuals de participació en el cost, amb l'excepció dels col·lectius de rendes baixes. Es permet un sistema de facturació extra als pacients (a).	Copagament variable d'acord amb els sistemes de pagament dels professionals. Els beneficis es redueixen després de 90 dies, i són menors per als col·lectius de rendes baixes.	Copagament i taxes percentuals de participació en els costos que van des d'un 0% a un 85%, segons el tipus de medicament consumit. Els productes farmacèutics que són fora de la llista positiva de finançament del sistema no es cobreixen gens ni mica.
Dinamarca	Cap.	Cap.	Taxes percentuals de participació variable (0-50%) aplicada sobre la base dels preus de referència dels medicaments. Els medicaments que són fora del formulari MOH estan exclosos de la cobertura del sistema.
Espanya	Cap.	Cap.	Taxes percentuals de participació en el cost del consum farmacèutic. Llista positiva de medicaments de cobertura pública.

Taula 2.1 *(cont.)*

LA PARTICIPACIÓ DELS USUARIS EN EL COST DELS SISTEMES SANITARIS EN ELS PAÏSOS DE L'EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacte amb el sistema	Derivacions (dins el sistema)	Medicaments
Finlàndia	Cap. S'estableix una elecció entre un pagament anual previ, un copagament, o bé un copagament amb un màxim en la factura de participació de l'usuari en el cost anual. Varia segons els municipis.	Nivells de pagament màxim per a les estades hospitalàries (diàries) i per a les visites d'especialistes.	Taxes percentuals de participació de l'usuari en el cost dels medicaments.
França	Taxes percentuals de participació de l'usuari en el cost. Es permet una facturació extraordinària per a determinades categories de metges.	Taxes percentuals de participació «per diem», juntament amb copagaments que cobreixen els àpats. No s'apliquen els pagaments directes per part dels usuaris després dels primers 30 dies.	Majoritàriament subjecte a taxes percentuals de participació. Hi ha una llista positiva de medicaments de cobertura pública.
Grècia	Cap, encara que la facturació extraordinària és comuna entre els metges privats.	Cap per als internaments hospitalaris. Alguns esquemes practiquen el finançament compartit mitjançant taxes de participació dels usuaris respecte a serveis diagnòstics.	Taxes percentuals de participació de l'usuari en el cost dels medicaments.
Holanda	Cap per a l'assegurança pública, encara que varia en el cas de l'assegurança privada.	Cap per a l'assegurança pública, encara que varia en el cas de l'assegurança privada.	Sistema de preus de referència, amb l'exclusió d'alguns medicaments.
Irlanda	Cap per a la categoria I de la població (representava un 37% el 1987). La participació és d'un 100% per a la resta de la població, tret que contractin assegurances sanitàries aplicades a aquest assumpte. Als col·lectius assegurats se'ls aplica un deduïble anual, que també actua com a nivell màxim de participació dels usuaris.	Cap per a la categoria I en els hospitals públics. Per a la resta, els copagaments s'apliquen per a la primera visita hospitalària externa (per episodis), així com un copagament «per diem» per als primers 10 dies d'hospitalització (anual). Les asseguradores compren assistència gratuïta per als hospitals, tant els públics com els privats.	Cap per a la categoria poblacional I. A la resta de la població, se'ls apliquen deduïbles que actuen, al seu torn, com a nivells màxims de participació mensual. Els medicaments inclosos en la llista negativa de finançament públic no estan coberts.

Taula 2.1 *(cont.)*

LA PARTICIPACIÓ DELS USUARIS EN EL COST DELS SISTEMES SANITARIS EN ELS PAÏSOS DE L'EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacte amb el sistema	Derivacions (dins el sistema)	Medicaments
Islàndia	Copagaments amb taxes superiors per a les visites fora de l'horari habitual de treball. Copagaments superiors per a visites domiciliàries. Hi ha un màxim per a la participació financera de l'usuari.	Cap per als internaments hospitalaris. Una combinació de copagament i taxa percentual de participació per a l'assistència d'especialistes i les visites externes. Copagament en serveis diagnòstics. Hi ha un màxim per a la participació financera de l'usuari.	Combinació de deduïbles diaris per prescripció, juntament amb taxes percentuals de participació, fins arribar a un nivell màxim. Alguns medicaments són completament gratuïts, mentre que d'altres queden exclosos de la cobertura pública.
Itàlia	Cap.	Cap per a l'atenció d'internament. La coparticipació en els costos es va introduir el 1990 per als hospitals públics pel que fa a procediments diagnòstics, visites hospitalàries i tractaments en balnearis.	S'apliquen deduïbles només en el cas de medicaments considerats com essencials. La major part de la resta es financen a través de la combinació de deduïbles i taxes percentuals de participació de l'usuari. Alguns productes farmacèutics queden exclosos de la cobertura pública.
Luxemburg	Taxes percentuals de participació de l'usuari en el cost dels serveis.	Copagaments «per diem» indexats a la inflació.	Taxes percentuals de participació, excepte en les «malalties especials». Els medicaments dispensats en els internaments són gratuïts.
Noruega	Coparticipació dels costos, amb un nivell màxim d'aportació anual per al conjunt dels serveis.	Cap per a l'atenció d'internament. Coparticipació per als serveis de diagnòstic.	Sistema de preus de referència per als medicaments considerats com «essencials».
Portugal	Coparticipació en els costos.	Coparticipació en els costos.	Dues taxes percentuals de participació, segons el tipus de medicament implicat en el consum. Addicionalment, alguns productes farmacèutics són gratuïts, encara que d'altres estan exclosos de la cobertura pública.

Taula 2.1 *(cont.)*

LA PARTICIPACIÓ DELS USUARIS EN EL COST DELS SISTEMES SANITARIS EN ELS PAÏSOS DE L'EUROPA OCCIDENTAL

País	Primer contacte amb el sistema	Derivacions (dins el sistema)	Medicaments
Regne Unit	Cap.	Cap, amb l'excepció dels llits hospitalaris de repòs.	Copagaments, malgrat que un 83% de les prescripcions n'estan exemptes. Llistes negatives de medicaments que n'exclouen la cobertura per part de l'NHS.
Suècia	Copagament amb nivells màxims de participació de l'usuari en la factura dels serveis sanitaris, amb l'excepció dels d'internament.	Copagament «per diem» per als serveis d'internament. Copagaments per a les derivacions terapèutiques.	Copagament per al primer producte farmacèutic prescrit, amb copagaments significativament menors per a prescripcions successives. Un sistema de preus de referència per a medicaments amb equivalents «genèrics».
Suïssa	Combinació de deduïbles anuals juntament amb taxes percentuals de participació en els costos.	Copagaments «per diem» per a l'hospitalització.	Coparticipació variable de l'usuari en els costos del consum farmacèutic, depenent dels diferents esquemes d'assegurança sanitària. Llistes negatives de medicaments que n'exclouen el consum de la cobertura pública.
Turquia	La major part són proveïdors privats que apliquen esquemes de «pagament per acte» (FFS) en les seves factures.	Les assegurances sanitàries socials cobreixen la totalitat dels costos, malgrat que als col·lectius no assegurats se'ls apliquen taxes específiques.	Tots els esquemes d'assegurança sanitària social apliquen taxes percentuals de participació de l'usuari per als medicaments (de visites externes).

Notes: a) La facturació extraordinària es realitza per damunt dels màxims (de cobertura) establerts per l'esquema assegurador (al qual el pacient s'adhereix) i que el proveïdor últim dels serveis carrega directament al pacient.
Font: López, Ortún i Murillo (1999).

sobre l'estat de salut de la població. L'evidència empírica sobre els efectes dels copagaments es pot classificar en tres grups d'acord amb el tipus de disseny de l'estudi (Zweifel i Manning, 2000): els experiments naturals (quan es produeix un canvi en el nivell de pagament), els estudis observacionals que comparen individus (que suporten diferents copagaments) o dades agregades, i els assaigs aleatoris sobre l'efecte de les assegurances.

Tal com prediu la teoria, un augment en el nivell de copagament, encara que sigui reduït, es tradueix en una menor utilització dels serveis sanitaris per part dels usuaris. Els resultats empírics avalen extensament aquesta conclusió. Els resultats dels estudis observacionals i els experiments naturals presenten, això no obstant, àmplies variacions per a les estimacions de l'elasticitat preu. L'únic assaig aleatori que permet superar algunes de les limitacions metodològiques d'aquests dos tipus d'estudis (causalitat, generalització, selecció adversa, etc.) és el Health Insurance Experiment (HIE), realitzat per la Rand Corporation en els anys setanta i vuitanta, i que va assignar d'una manera aleatòria individus més joves de 65 anys i residents en diferents zones a diversos plans de salut. (Newhouse *et al.*, 1993). Això no obstant, l'estudi HIE no està exempt de problemes metodològics que afecten tant la seva validesa interna com l'externa (Rice, 1998).

L'elasticitat preu observada en l'estudi HIE és de –0,2, amb poques variacions segons el nivell de renda o la zona de residència dels individus (–0,17 per a copagaments entre un 0 i un 25%, i un –0,22 per a copagaments en l'interval 25-95%). Les elasticitats preu són similars per a tots els serveis, amb les excepcions següents:

a) la demanda d'hospitalització infantil no és sensible al pla de salut;

b) les cures dentals són molt més elàstiques a curt termini que a llarg termini;

c) l'atenció psiquiàtrica extrahospitalària és molt més sensible al preu que no la resta de l'atenció extrahospitalària; i

d) l'atenció molt urgent és menys sensible al copagament que no d'altres serveis.

Aquí convé recordar que l'elasticitat preu de la demanda d'un bé depèn, entre d'altres factors, de l'existència, les característiques i els preus dels béns substitutius (Rodríguez, 1986). Considerem, per exemple, la possibilitat de substitució entre els serveis sanitaris i els serveis socials.

Per bé que el copagament redueix la utilització, l'elasticitat preu estimada sembla baixa. Això no obstant, s'ha de considerar l'efecte que pot tenir el fet que els estudis esmentats estimen només l'elasticitat respecte del preu

monetari (el copagament), que és tan sols una part del cost complet de l'atenció sanitària. El racionament no es produeix únicament a través del preu monetari, sinó també a causa del preu no monetari (per exemple, a través dels temps d'espera).

L'obtenció d'elasticitats reduïdes per als copagaments no és una raó suficient per afirmar que l'atenció sanitària és bastant poc elàstica respecte del preu, ja que la resposta a la utilització a un canvi en el copagament depèn, en realitat, del canvi en el cost complet (preu monetari i no monetari). Així, doncs, es podria donar el cas que la causa de la baixa elasticitat observada fos el resultat d'un canvi molt petit en el cost complet, a pesar d'una important variació en el preu monetari (això és possible si el preu monetari representa una proporció important del cost complet). Chiappori *et al.* (1998, 2000) han contrastat la possible influència del preu no monetari en els canvis en la utilització davant la introducció d'un copagament en un quasi-experiment natural a França. Aquests autors analitzen els canvis en les visites al centre de salut i les visites a domicili quan s'introdueix a França un augment en el copagament que se situa en un 10% per a dos grups de població (4.578 individus seguits durant dos anys). El primer ha de fer front al copagament d'un 10%, mentre que el segon disposa d'una assegurança que li reemborsa el cost del copagament (a efectes pràctics, sense copagament). Els resultats indiquen que el copagament no afecta significativament les visites al centre de salut, per a les quals els costos no monetaris poden ser importants (i el copagament pot representar una proporció reduïda del cost total). Mentre que el copagament sí que redueix d'una manera significativa les visites a domicili, per a les quals el copagament és gairebé l'únic component del cost suportat per l'usuari. Això es pot interpretar com una evidència que, quan els costos no monetaris no són importants, petits canvis en el copagament poden induir canvis importants en la utilització.

L'absència de copagament no vol dir que el sistema sanitari no imposi cap cost als usuaris en el moment d'accedir o utilitzar els serveis sanitaris. El preu no monetari (bàsicament, el cost en termes de temps) forma part del cost que l'usuari suporta i, amb la finalitat d'analitzar els canvis en la utilització, és equivalent a un copagament no monetari.

En un estudi de valoració contingent sobre la disponibilitat a pagar per la reducció del temps d'espera per a una intervenció de cataractes, realitzat amb pacients de Manitoba, Barcelona i Dinamarca el 1992 (Bishay i Lang, 2000), s'observa que els barcelonins són els que tenen més disponibilitat a pagar (més valoració de la pèrdua de benestar pel temps de permanència en llista d'espera). Els pacients estarien disposats a pagar 128 dòlars a Manitoba, 160 dòlars a Dinamarca i 243 dòlars a Barcelona (dòlars de 1992) per reduir el temps de permanència en la llista d'espera per cataractes a menys d'un mes. Aquesta xifra se situa entre un 10 i un 25% del cost de la intervenció. A títol d'il·lustració, en el cas dels pacients de Barcelona, la introducció d'un copagament monetari d'un 5% sobre la intervenció quirúrgica representaria només un 17% del cost complet que l'usuari suporta.

Un dels problemes importants observats com a resultat de l'HIE és que els copagaments redueixen, no tan sols els serveis inapropiats (menys efectius) sinó també els apropiats (més efectius) (Lohr *et al.*, 1986; Siu *et al.*, 1986). Lohr *et al.* (1986) van classificar els serveis en quatre grups d'acord amb la seva efectivitat clínica esperada: tractaments molt efectius, bastant efectius, poc efectius i molt escassament efectius. Els resultats indiquen que la reducció en el consum no discrimina segons l'efectivitat dels serveis quan el copagament s'aplica a tots d'una manera indiscriminada.

L'efectivitat dels mecanismes de copagament depèn també de la resposta de l'oferta davant la disminució de la utilització. Els copagaments intenten introduir consciència de cost en l'usuari traslladant-li risc financer; això no obstant, l'eficiència d'aquest tipus de mecanisme depèn de la capacitat i els incentius de l'oferta per induir demanda compensant la caiguda en la utilització com a resultat de l'elasticitat preu davant el copagament. Com més determinant sigui el comportament del proveïdor per establir l'avaluació global dels efectes dels copagaments, menys indicada serà la seva aplicació enfront d'altres mecanismes d'actuació sobre l'oferta de serveis sanitaris. Ellis i McGuire (1993) han mostrat que els mateixos efectes sobre la utilització atribuïbles al copagament es poden aconseguir mitjançant sistemes de pagament mixtos als proveïdors (coparticipació dels proveïdors en el cost dels serveis).

Una de les principals limitacions de l'estudi HIE és que els pacients afectats pels copagaments no representaven més d'un 2% de la càrrega de feina dels metges, amb la qual cosa l'estudi no pot oferir una evidència sobre la resposta de l'oferta davant la reducció en la utilització relacionada amb els copagaments. En un experiment natural realitzat a British Columbia per Epp *et al.* (2000) s'ha observat la influència de l'oferta en els canvis en el nombre de visites a metges de medicina general quan un grup d'aquests metges pot carregar als pacients un cost addicional, per damunt del finançament públic. Aquest cost addicional es pot interpretar com gairebé equivalent a l'efecte d'un copagament. Un valor petit de cost addicional és suficient per induir una reducció en el nombre de visites. Ara bé, s'observa també una resposta del proveïdor a l'efecte del copagament: els criteris de tarifació (discriminació de preus) i la inducció de la demanda compensen parcialment la reducció en la demanda dels pacients davant el cost addicional (copagament).

Malgrat l'àmplia evidència de l'efecte dels copagaments sobre la utilització, es disposa d'una evidència molt escassa pel que fa al coneixement del seu impacte sobre l'estat de salut. En alguns estudis sobre la població del programa Medicaid, a Califòrnia, s'ha observat que la població vulnerable que ha perdut l'assegurança té un estat de salut pitjor. A l'HIE no hi ha evidència d'efectes negatius sobre l'estat de salut per a l'individu mitjà; això no obstant, sí que hi ha evidència sobre els seus efectes negatius en els individus de renda més baixa: aquests tindrien un estat de salut millor si disposessin d'una assegurança completa sense copagaments (Brook *et al.*, 1983). Aquesta evidència és coherent amb l'observació de més productivitat marginal dels serveis sanitaris quan l'estat de salut és pitjor, mentre que la contribució marginal d'aquest recurs a la producció de salut és bastant menor a mesura que l'estat de salut de la població és molt millor.

Els canvis en el sistema de copagaments aplicats a Itàlia a partir de 1998 (amb una extensió generalitzada a partir de l'any 2000) representen un intent d'aplicar copagaments diferents a individus amb capacitat econòmica i condicions personals també diferents (l'anomenat «sanitòmetre»; vegeu Murillo i Carles, 1999). El sistema aplicat a Itàlia preveu exempcions al copagament d'acord amb les condicions de salut i les condicions econòmiques. Les primeres eximeixen del copagament en situacions personals en què hi

hagi una gravetat clínica o un nivell d'incapacitat demostrat (especialment aplicable a les patologies cròniques). La definició de condició econòmica es basa en un indicador de la situació econòmica equivalent (una espècie de «ricòmetre»), a la base de càlcul del qual entren tant la renda com el valor dels béns patrimonials (riquesa).

2.4. La coparticipació i el consum de medicaments

2.4.1. Els efectes dels copagaments en els medicaments

L'experiència internacional. A la taula 2.1 es presenta un breu resum de l'aplicació de copagaments en el finançament públic de medicaments en els països de la UE. Els medicaments són precisament el component de l'atenció sanitària que és amb més freqüència l'objecte de copagament en l'àmbit internacional.

La diferenciació dels copagaments en els medicaments s'estableix segons el tipus d'usuari o el tipus de fàrmac, o bé totes dues coses. Els efectes regressius sobre la distribució de la renda s'intenten corregir mitjançant exempcions, deduccions i copagaments diferenciats que confereixen complexitat als mecanismes de copagament aplicats en cada país i que impedeixen obtenir amb facilitat una visió general homogènia dels sistemes aplicats. La proporció del cost a càrrec dels usuaris depèn del tipus de medicament a Dinamarca, França, Grècia, Itàlia, Portugal i Bèlgica. A Alemanya, el copagament fins i tot pot ser variable, segons la forma de presentació i la dimensió dels fàrmacs. Al Regne Unit, el copagament pren la forma d'una quantitat fixa per prescripció. A molts països s'aplica un sistema ampli d'exempcions segons el tipus de pacient: Bèlgica, Alemanya, Dinamarca, Espanya, Itàlia i el Regne Unit. A més, a diversos països hi ha una alta proporció de fàrmacs exclosos. Al Regne Unit, gairebé la meitat de la població es troba exclosa del copagament. La situació detallada del sistema de copagament en cadascun dels països de l'OCDE es pot consultar a la taula 10 de Jacobzone (2000), basada en *OECD Questionnaire on pharmaceutical and*

regulation, OECD (1998) Social and Health Policies, Health Policy Studies n. 7, i *WHO (1997) European Series n. 72.*

Noyce *et al.* (2000) presenten una comparació dels copagaments efectivament aplicats a diversos països de la UE mitjançant diversos escenaris representatius de la prescripció farmacèutica. El cost efectivament suportat pels pacients és bastant diferent en cada país per a un mateix tractament i entre diferents tipus de tractaments. En aquest sentit, s'observa que el joc dels nivells de preus i les exempcions són els principals responsables de les diferències del cost suportat per l'usuari quan es comparen teràpies corresponents a diferents problemes de salut. Les exempcions es relacionen generalment amb les condicions clíniques del pacient i el seu nivell de renda, amb l'aplicació en alguns casos de criteris relacionats amb l'edat i amb límits al cost total que pot suportar el pacient com a resultat del mecanisme de copagament.

Alguns països exclouen explícitament o implícitament la possibilitat de reassegurar-se contra el risc transferit a l'usuari pel copagament (Àustria, Alemanya, Suïssa). A França hi ha l'evidència, com ja s'ha assenyalat en el cas dels serveis sanitaris, que la reassegurança compensa gairebé totalment l'efecte del copagament.

Els efectes dels mecanismes de copagament. Els mecanismes de copagament pel que fa als medicaments poden ser eficients si hi ha sensibilitat del consum respecte al copagament (elasticitat preu) sense afectar negativament l'estat de salut, i si no es produeixen efectes de substitució perversos que perjudiquen l'estalvi de costos i/o la qualitat de la prescripció. Hi ha una àmplia literatura sobre els efectes dels copagaments en els serveis farmacèutics, que són la prestació pública on probablement aquests s'han aplicat amb més profusió. Una revisió d'aquesta literatura per als Estats Units i el Regne Unit es pot consultar a Huttin (1994). Una revisió més recent per al cas del Regne Unit es troba a Hitiris (2000).

L'estudi HIE de la Rand va analitzar també l'impacte dels copagaments aplicats als medicaments. La despesa farmacèutica per persona en el cas de l'absència de copagament és d'un 60% superior a la despesa dels individus subjectes a un copagament d'un 95%. En els models asseguradors amb més participació de l'usuari, l'estudi observa un menor consum dels grups

amb copagament en nombre de prescripcions, quantificat entre un 18% i un 33% del consum si el comparem amb els grups sense copagament. L'elasticitat preu de la demanda de medicaments era de –0,1 per al tram de pacients amb un copagament entre el 0% i el 25% i d'un –0,2 quan el copagament es troba en el tram 25%-95%.

Harris *et al.* (1990) diferencien entre fàrmacs «importants» i fàrmacs «discrecionals», i troben una reducció en la utilització de les dues categories de medicaments, encara que amb una reducció relativament més gran en el cas dels discrecionals. Harris *et al.* (1990) realitzen una comparació abans i després utilitzant un grup de control que no ha de satisfer cap mena de copagament. La introducció d'un copagament (1,50 dòlars) produeix una reducció del nombre de prescripcions d'un 10,7%. L'efecte sobre la despesa farmacèutica és una mica més reduït però significatiu: reduccions d'un 6,7%, un 5,2% i un 8,8%, respectivament, per als successius copagaments d'1,50 dòlars, 3 dòlars i 5 dòlars. El fet que la reducció sigui relativament més gran per als «discrecionals» és molt sensible a la coincidència entre la definició de necessitat i les decisions de consum on el risc moral està més implicat (López, Ortún i Murillo, 1999).

Soumerai *et al.* (1987) van classificar els medicaments en tres categories segons el seu nivell d'efectivitat. En aquests estudis s'ha avaluat la imposició d'un sostre en el consum de medicaments (tres receptes mensuals) i un copagament d'1 dòlar en el programa Medicaid a New Hampshire (EUA): la reducció del consum es produeix en els tres grups, però és més important en termes relatius en el grup de medicaments d'efectivitat limitada o inexistent. Ara bé, en termes absoluts, la reducció en els medicaments importants és la més substancial. La definició del que es considera com consum adequat és una de les principals limitacions d'aquest tipus d'estudis que intenten classificar els medicaments segons els seus beneficis. D'altra banda, la concentració del consum en un nombre petit d'individus amb una elevada freqüentació és responsable de reduccions de fins a un 46% en el consum farmacèutic d'alguns pacients.

Nelson *et al.* (1984) també van analitzar l'efecte de la imposició d'un copagament de quantitat fixa per recepta en el programa Medicaid, i van

observar un altre dels problemes comuns en la imposició de copagaments en medicaments: els efectes del copagament s'esvaeixen a mesura que transcorre el temps des de la seva introducció. Això es pot explicar per com n'és, de reduït, el copagament fix en valors absoluts o més aviat per l'augment del preu dels medicaments al llarg del temps, que implica una reducció de la proporció efectiva del copagament sobre el cost total del fàrmac. En analitzar els efectes del copagament segons els tipus de medicaments, aquests autors troben una reducció més gran de medicaments essencials (un resultat similar al de Soumerai *et al.*, 1987, 1991), a més de l'absència d'efecte del copagament sobre els analgèsics.

En una avaluació conjunta de l'impacte dels diferents tipus de copagament aplicats en cada estat americà per Medicaid l'any 1992, Stuart i Zacker (1999) observen que els ancians i els malalts que resideixen en els estats que apliquen copagaments mostren un consum menor de fàrmacs que no els que resideixen en els estats que no apliquen copagaments. En un model de regressió, dos terços de la diferència observada en el consum s'expliquen per les variacions en els sistemes de copagament. Ara bé, la diferència important atribuïble al copagament es troba en la reducció del nombre d'individus que consumeixen, més que no en el nombre de receptes dels que consumeixen. L'estudi d'aquests autors permet observar l'associació entre el consum de medicaments sota copagament i el nivell de salut autopercebut: mentre que el consum és pràcticament idèntic en els estats amb copagament o sense per als individus amb salut molt bona o excel·lent, en canvi, la diferència de consum és d'un 27% per als individus que declaren tenir mala salut o d'un 40% per als que diuen que no la tenen gaire bona.

Les diferències en l'elasticitat preu dels medicaments segons els grups socials també ha estat posada en relleu per Lundberg *et al.* (1998) mitjançant els resultats d'una enquesta postal a 2.008 persones residents a Uppsala (Suècia). El qüestionari autoadministrat, amb totes les limitacions sobre la seva fiabilitat que el mètode implica, incloïa una pregunta sobre si els individus utilitzarien menys fàrmacs si s'augmentés el copagament d'acord amb un import determinat (entre un 9% i un 150%). Els autors controlen els efectes sobre la reducció del consum atribuït a les característiques socioeconòmiques i el tipus de fàrmac. Els resultats d'un model logístic indiquen que l'elastici-

tat disminueix amb l'edat, la renda, la formació i l'estat de salut autopercebut. L'elasticitat presenta variacions importants entre tipus de fàrmacs i grups socioeconòmics. Els més sensibles a l'augment del copagament són els més joves, els que tenen pitjor estat de salut, els del nivell de formació més baix i els de menys renda.

Tamblyn *et al.* (2001) han examinat l'efecte de la introducció d'un copagament farmacèutic sobre productes essencials i no essencials prescrits a ancians i pobres al Quebec el 1996. El consum de medicaments no essencials és més gran que el dels essencials, tant en el cas dels ancians (un 15,1% i un 9,1%, respectivament) com en el dels pobres (un 22,4% i un 14,4%). En tots dos casos, la reducció és més gran en el cas dels pobres que en el dels ancians. Segons els resultats d'aquest estudi, la reducció en el consum de fàrmacs essencials pot tenir un cost elevat d'oportunitat; en el grup de pobres s'observa un augment d'un 78% en les visites a urgències relacionades directament amb la reducció del consum farmacèutic.

Diversos estudis empírics han analitzat també l'elasticitat de la demanda de medicaments en l'NHS britànic partint d'un sistema de copagaments del tipus quantitat fixa per recepta (5,90 lliures a partir de l'1 d'abril de 1999), així com l'efecte financer d'aquest copagament sobre la recaptació. L'evidència empírica revisada per Hitiris (2000), malgrat patir diverses limitacions metodològiques, indica que l'augment del copagament redueix el nombre de prescripcions susceptibles d'aplicació de copagament. Les elasticitats estimades oscil·len entre –0,22 i –0,50, amb una moda a –0,35. L'evidència sobre la contribució del copagament al finançament és dèbil, ja que la recaptació és limitada (un 4,8% de la despesa farmacèutica total) i, a més, es desconeixen els efectes a curt i mitjà termini sobre la despesa en serveis substitutius dels pacients, a causa de l'agreujament dels seus problemes de salut.

Una de les debilitats dels sistemes de copagament, tant per als serveis sanitaris com per als medicaments, es troba a conèixer la interrelació que hi ha entre el copagament (un instrument que actua per la banda de la demanda) i la resposta dels proveïdors de serveis (metges, hospitals, farmàcies, etc.). Molts dels estudis empírics sobre els copagaments analitzen els seus efectes en contextos relatius a un únic sistema de pagament dels proveïdors. Resulta

difícil deduir implicacions sobre els efectes dels sistemes de pagament sense tenir en compte el comportament del metge i el farmacèutic, o sense considerar els possibles biaixos de selecció en el mercat de les assegurances.

L'estudi de Hillman *et al.* (1999) és gairebé l'únic que permet observar l'impacte sobre l'usuari d'un copagament en el consum de fàrmacs en el context de diferents sistemes de pagament als metges. Aquests autors analitzen l'efecte del copagament farmacèutic en dos tipus d'organitzacions diferents: una «*independent practice association*» (IPA) i una «*network model health maintenance organization*» (HMO). En l'HMO, els metges són responsables del risc financer ocasionat per la prescripció farmacèutica, mentre que en la IPA els metges no tenen cap responsabilitat pel que fa al cost de les seves prescripcions. L'efecte de l'augment del copagament (d'un 50%, de 5 dòlars a 7,50 dòlars) és que redueix la despesa en el cas de la IPA (12,3%), però, això no obstant, l'efecte és negligible en el cas de l'HMO (3,4%). És a dir que els copagaments poden tenir un efecte important en l'absència d'incentius dels metges per controlar el cost de les seves prescripcions. Aquest resultat no és coherent amb les prediccions teòriques d'Ellis i McGuire (1993), ja que estableixen que els intruments de coparticipació per la banda de l'oferta poden conduir a resultats semblants als dels copagaments als usuaris, pel que fa al nivell d'utilització i de despesa, i, probablement, afectant menys l'equitat, si es dissenyen adequadament.

El copagament farmacèutic a Espanya. La prestació farmacèutica extrahospitalària és l'única prestació sanitària a què s'aplica una coparticipació de l'usuari en el cost. Aquesta participació ha evolucionat des d'un 10% del cost el 1978 fins a un 40% el 1980. En general, no hi ha cobertura reasseguradora per a aquest copagament. Els pensionistes i els seus beneficiaris es troben exempts d'aquest copagament. Així mateix, hi ha un copagament reduït (al voltant d'un 10%) per a alguns medicaments prescrits, generalment, a malalts crònics. La capacitat de recaptació d'aquest sistema de copagament és bastant limitada, ja que permet finançar menys d'un 8% del valor del preu de venda dels fàrmacs finançats pel sistema sanitari públic de la Seguretat Social. Murillo i Carles (1999) esmenten un estudi no publicat de Vendrell (1997) que confirma un efecte de transvasament del voltant d'un 30%-40% del consum que es produeix paral·lelament als augments del copagament.

Així mateix, aquest treball verifica una reducció en el percentatge d'aportació de l'usuari d'un 0,5% anual entre l'11,02% el 1996 i el 8,83% el 1995.

L'elasticitat preu del consum farmacèutic ha estat estimada en valors de –0,13 i –0,15 (Puig-Junoy, 1988). Aquesta reduïda sensibilitat del consum respecte al preu està condicionada per l'efecte del transvasament de receptes, juntament amb un possible efecte renda sobre el consum.

Puig-Junoy (1988) estima per als anys 1983, 1984 i 1985 un transvasament de receptes d'actius a pensionistes d'entre un 30% i un 40% del seu consum, el que equival a entre un 15% i un 20% del total de les receptes. En aquesta situació, malgrat que els pensionistes representen menys d'un 18% de la població protegida per la Seguretat Social, són responsables de més de tres quartes parts de la despesa farmacèutica. Així, doncs, no tan sols el sistema de copagaments farmacèutic espanyol té una capacitat de recaptació reduïda i decreixent, sinó que hi ha factors que aboquen dubtes raonables pel que fa al seu impacte sobre l'equitat. En primer lloc, la importància de l'efecte transvasament és il·lustrativa, pel que fa a això. En segon lloc, l'exclusió del sistema sobre la base de la condició de pensionista no implica que es garanteixi l'accés gratuït a la prestació als qui tenen menys capacitat econòmica (quan es té en compte no tan sols la renda –flux–, sinó també la riquesa –estoc–). I, en tercer lloc, hi ha altres sistemes d'assegurança pública al marge del sistema públic de la Seguretat Social, tal com es comenta a continuació, que no eximeixen del copagament als pensionistes.

Els pensionistes coberts per la Mutualitat de Funcionaris de l'Administració Civil de l'Estat (MUFACE) han de realitzar, a diferència dels del règim general de la Seguretat Social, la mateixa aportació que la resta dels assegurats per aquest esquema, és a dir un 30% del preu de venda del fàrmac. Segons López, Ortún i Murillo (1999), el 1997 els costos farmacèutics per persona de MUFACE equivalen tan sols a un 63,5% del cost per persona de la Seguretat Social; de la mateixa manera, el nombre de receptes per persona de MUFACE equival a un 79,6% del nombre de receptes per persona en el sistema de la Seguretat Social (López, Ortún i Murillo, 1999). Aquesta diferència, això no obstant, no es pot considerar tan sols com imputable al diferent sistema de copagament entre els dos sistemes d'assegurança sanitària

pública (i, per tant, com a efecte del risc moral). Aquestes diferències s'haurien d'ajustar per la diferència en la composició per grups d'edat i nivells de risc o de renda de la població (l'efecte del *mix* d'usuaris), i per l'efecte dels incentius a la contenció de costos que representa la contractació de la provisió de l'atenció sanitària de MUFACE, tant amb asseguradores privades com públiques (responsabilitat dels diferents models de gestió i del comportament prescriptor del metge). A part de la importància dels ajustos necessaris, hi ha pocs dubtes que hi ha un ampli canp per a la millora de l'eficiència mitjançant la racionalització del consum farmacèutic.

Les mesures d'exclusió de medicaments de la cobertura asseguradora pública adoptades el 1993 i el 1998, teòricament sobre la base de criteris d'efectivitat dels fàrmacs, equivalen a l'establiment d'un copagament d'un 100% per a l'usuari que segueix consumint aquests productes. Això no obstant, la limitada informació disponible sobre els seus efectes permet observar un efecte reductor sobre el consum limitat al moment inicial (la despesa recupera el nivell i la tendència en els períodes posteriors) i, a més, es poden haver produït substitucions de productes exclosos per altres que estan inclosos en el finançament públic, encara que subjectes a copagament, amb efectes dubtosos, tant sobre el cost, com sobre el seu impacte pel que fa a l'estat de salut.

III. Vals, bons o xecs-consum

3.1. Els vals, bons o xecs-consum com a instrument de gestió pública

3.3.1. Introducció

Les administracions públiques dels països desenvolupats, en la seva tasca de crear una economia del benestar, participen, no tan sols en la provisió de béns i serveis públics, sinó també en la provisió de determinats serveis privats (educació, sanitat, transport, habitatge), les característiques dels quals determinen que la quantitat de consum òptim, des del punt de vista social, sigui més gran que el privat. És en la provisió d'aquests béns i serveis on les administracions poden utilitzar mecanismes com ara els vals, bons o xecs-consum.

Aquests mecanismes s'engloben dins els instruments que introdueixen l'elecció de l'usuari en el procés d'obtenció de béns o serveis gestionats pel sector públic.

Els vals, bons o xecs-consum consisteixen en una participació parcial o total de l'Estat en el consum privat, per part dels ciutadans, de béns o serveis que són produïts per empreses públiques i/o privades. Aquest instrument permet al ciutadà destinar els recursos que l'Estat li assigna a l'empresa o l'organisme que li ofereix el servei que s'adequa millor a les seves necessitats. Així mateix, el ciutadà veurà repercutides en la seva renda les decisions de consum en què el preu ultrapassi el valor de la participació de l'Estat.

Els vals poden ser suplementables o fixos, depenent de si es permet el cobrament d'una quantitat addicional als beneficiaris per part dels productors. El valor del val pot incloure serveis auxiliars, com ara el transport escolar en el cas dels vals destinats a l'educació. Una altra classificació dels vals até les característiques dels productors; si aquests han de ser acreditats prèviament, els vals esdevenen restringits. En l'annex 3.2 es recull una classificació més extensa dels vals, els xecs o els bons servei.

Els objectius principals d'aquest tipus d'instruments es fonamenten a tractar d'aproximar les decisions de l'Estat a les preferències del ciutadà, especialment en matèria de serveis socials. Les característiques de mercat semicompetitiu d'aquests mercats reformats permeten eliminar-ne els productors ineficients.

Pel fet de ser la demanda la que escull els productors segons les seves preferències, fins i tot a costa d'afegir l'excés del preu pagat amb relació al valor del val, s'intenta augmentar la diversitat de serveis oferts.

L'ús dels vals s'utilitza com a mecanisme de participació de productors privats en la provisió de serveis públics intentant aconseguir dos efectes: (a) introduir elements de comparació (*benchmark*) a l'eficiència-cost de les empreses o organismes públics i (b) establir una amenaça creïble d'extinció, relleu de la gerència, privatització de la gestió o fins i tot la privatització mateixa de l'ens sobre els productors públics ineficients.

3.1.2. Les condicions tècniques per a la introducció dels mecanismes d'elecció

Els instruments d'elecció s'apliquen principalment a la provisió pública de béns privats, i per a la seva òptima implantació és necessària l'existència d'un marc de competència pública o simulada on el ciutadà tingui possibilitats reals d'elecció, ja que, perquè l'usuari pugui escollir és imprescindible l'existència d'alternatives (múltiples productors) referents al bé o el servei.

La utilització de bons pot estar destinada a discriminar els beneficiaris del servei per part de les administracions, fins i tot en aquells casos on no sigui un mecanisme d'elecció a causa de la inexistència d'alternatives.

En la creació d'un sistema de vals, xecs-servei o bons, la implantació d'un sistema d'informació dels índexs de qualitat de les diferents alternatives permet que la possibilitat d'elecció sigui efectiva. Si això es compleix, els vals, bons i xecs poden reduir la resistència al canvi del productor públic tradicional, adequar els seus costos i augmentar la qualitat dels serveis adreçats a les necessitats dels usuaris percebudes pel productor.

La utilització d'aquests instruments no implica gaires variacions sobre la relació entre l'administració finançadora dels vals i les empreses privades, en aquells casos en que el finançament s'articula a través de pagaments capitatius. En canvi, fins i tot sense ser necessari, els ens productors públics han de tenir el poder d'assignar aquests ingressos dins la seva comptabilitat, és a dir que han de tenir una comptabilitat d'ingressos i costos, d'una manera detallada (cosa que no sempre passa dins les administracions). I, de la mateixa manera, les seves possibilitats de reinversió han de dependre de les decisions d'elecció dels ciutadans, mantenint creïble l'amenaça d'extinció (o d'altres alternatives ja esmentades).

Qui disposa de l'autoritat i el poder legal per promoure el canvi?

Aquest mecanisme, encara que afecti el nivell inferior de l'escala productiva (les empreses de producte final o de serveis), depèn principalment de decisions preses en la més alta escala de l'administració, generalment estatal, pel fet d'haver-se introduït generalment (en els països en els quals això ha estat efectiu) en partides com ara l'educació i la sanitat, que, en el cas espanyol, s'esdevé que han estat transferides a les comunitats autònomes.

L'autoritat que disposi de les competències legislatives serà, doncs, la que podrà promoure el canvi cap a un sistema semicompetitiu mitjançant la introducció d'aquests mecanismes.

És necessària, la modificació de les estructures financeres i de comptabilitat?

La variació del sistema d'ingressos que elimina l'habitual pressupost històric per als productors públics permet evolucionar cap a una comptabilitat de costos més precisa i un control sobre els resultats de les activitats.

El control tradicional se substitueix per l'elaboració d'indicadors de qualitat dels diferents oferents, que es poden basar en índexs comparatius del

nivell d'*output* de les alternatives, efectivitat-cost, nivell d'atenció a l'usuari, etc.

La funció de l'administració seguirà essent la mateixa, afegint-hi la supervisió de la uniformitat dels indicadors de qualitat exposats pels oferents o l'encàrrec d'auditories externes especialitzades en aquestes funcions.

Què requereix la seva introducció òptima?

Per a això seria necessari dotar les administracions competents (en el cas d'Espanya, les comunitats autònomes), amb competències en matèria de serveis de caràcter social transferides, del poder jurídic d'establir aquest tipus de mecanismes, tot determinant-ne els límits de l'ús i l'aplicació, així com els dels objectius per als quals s'han previst.

El segon pas serà utilitzar l'opinió expressada pels usuaris per establir els paràmetres respecte a les dimensions mínimes de servei prèvies a la implantació del mecanisme, i determinar els paquets mínims de servei i el seu cost. S'haurà de considerar el nivell estàndard de servei d'acord amb criteris equitatius, no discriminatoris, i el còmput del seu cost, i es podrà adoptar el preu ofert pel productor que, adequant-se al nivell estàndard de servei, ofereixi el preu més baix.

Una vegada establerts els paquets mínims de condicions del servei, el pas següent consisteix a crear un òrgan que acrediti els centres productors que compleixin aquests requisits mínims. L'acreditació és important per oferir al ciutadà una garantia de qualitat, encara que aquesta es pugui moure dins uns paràmetres determinats, que són els que li confereixen un caràcter discriminatori per als usuaris.

És necessari establir un sistema de publicitat, informació i control sobre els usuaris que permeti evitar el biaix del benefici d'aquest mecanisme cap a determinats grups de renda amb més poder d'informació.

Pel que fa a les normatives jurídiques i de control sobre els mecanismes d'elecció, la no exclusió ha de ser garantida per tal d'evitar un descremat de la demanda per part dels productors, tot evitant l'establiment de contractes individuals per part de l'Administració amb cadascun dels productors, tenint en compte els elevats costos de transacció que això representaria. Per

descremat de la demanda (un concepte que té l'origen en l'expressió anglesa *cream skimming*) s'entén la selecció, per part del productor d'un servei, d'aquells individus que representen un cost menor i que es troben dins la mateixa categoria de pagament. Un exemple: el cost de l'assistència sanitària per un constipat (categoria de cobrament) no és el mateix en el cas d'una persona jove i sana que en el d'un malalt amb bronquitis crònica; o no representa el mateix cost educar un nen d'una família de renda alta (que pot rebre reforç extraescolar) que un d'una família de renda baixa.

L'ús d'aquests instruments passaria per agilitzar els pagaments d'aquests vals als productors, eliminant així l'habitual retard de l'Administració en el pagament. En el cas contrari, es podrien originar pràctiques d'exclusió o discriminació dels usuaris depenent de la naturalesa de l'origen del seu finançament; per exemple, en el cas educatiu, alumnes amb finançament per val o amb finançament privat.(1)

El valor del val ha de permetre l'accés de qualsevol individu, independentment del seu nivell de renda, a qualsevol productor de serveis. Si això no fos així, els mecanismes esmentats no tindrien l'efecte desitjat, en convertir-se en un simple finançament per part del sector públic de centres sanitaris, educatius, etc. privats i millorar només el factor eficiència del mercat, però empitjorant el factor equitat i mantenint igual el factor d'elecció. Amb això impliquem que s'han de tenir en compte les desigualtats socials i que es pot augmentar el valor del val per a determinats grups de renda que disposen d'una pitjor capacitat per compartir el cost del servei amb l'Administració.

La lògica dels mercats prevé davant els efectes que podria tenir no facilitar l'adaptació dels productors públics a la nova situació del mercat. S'ha de fixar un període transitori durant el qual rebin ajudes suplementàries que utilitzin per a la seva reestructuració; si no, els productors privats es podrien apropiar del mercat produint a preus inferiors al cost o a nivells inassumibles de qualitat, amb la intenció d'aconseguir eliminar la presència pública, i després podrien augmentar els preus i reduir la qualitat en una situació no competitiva.

(1) Un exemple actual d'aquestes pràctiques és l'admissió més «àgil» en centres geriàtrics privats d'individus amb pagament propi (sempre que tinguin unes rendes assegurades amb vista al futur), enfront d'individus provinents del sistema públic i finançats per l'Administració mitjançant contractes externs.

3.1.3. Els efectes sobre l'eficiència, la responsabilitat i l'elecció

La possibilitat d'elecció de productor de béns o serveis de caràcter públic per part dels ciutadans introdueix incentius per a l'eficiència dels productors públics, davant les amenaces d'extinció que pot representar una mala gestió dels recursos o una mala qualitat del servei que provoqui una disminució de la demanda (més enllà de la que sigui deguda a l'existència de nous competidors al mercat).

De la mateixa manera que en els instruments de copagament, aquests mecanismes traslladen la responsabilitat d'elecció del finançador (que resideix en l'Estat) a l'usuari. També com en el cas dels copagaments, les administracions públiques romanen com a responsables d'oferir indicadors de qualitat (sia per mitjà de la pròpia actuació, amb la intervenció d'auditories externes o mitjançant les dades ofertes pel productor com a conseqüència d'una inspecció) que permetin al ciutadà escollir la millor de les alternatives a la seva disposició. Aquests indicadors actuaran com a incentius per a l'eficiència motivada per la competència entre productors. Aquests mecanismes de comparació s'anomenen *benchmark* o *benchmarking*.

Si bé l'usuari té el poder d'elecció de *iure* mitjançant aquest instrument, s'haurà de comprovar si de *facto* això també es compleix. Si el valor estàndard determinat per al val no és l'adequat, si hi ha monopolis locals d'oferta o es creen costos paral·lels amb la intenció d'efectuar un descremat de la demanda, aleshores aquesta capacitat d'elecció estarà limitada i es reduirà en una gran part l'efectivitat d'aquests instruments.

3.1.4. Els efectes sobre l'equitat del sistema

La superior o inferior equitat dels instruments de copagament dependrà dels criteris que s'utilitzin a l'hora d'assignar-los als individus. Un criteri de necessitat resultarà més equitatiu que no un de repartiment igualitari del tipus «pa per a tothom», entenent l'equitat com a igual dotació per a necessitat igual.

Un altre factor que afectarà l'equitat del sistema serà el sistema preexistent; si aquest correspon a la provisió pública universal i gratuïta amb la presència de provisió privada suplementària o complementària, aleshores l'equitat dependrà de la variació en els costos de l'usuari. Si els costos romanen al mateix nivell, l'equitat augmentarà a causa de l'accés dels grups de renda baixa a nivells més alts en la provisió privada. Al mateix temps, el valor de la funció de benestar social augmenta, ja que tant els grups de renda alts com els de renda baixa es troben en una situació millor.

Això no obstant, l'evidència empírica demostra que, en la pràctica, aquests instruments han estat utilitzats sota uns criteris que no han protegit l'equitat del sistema.

Crítiques referents a l'equitat dels sistemes implantats

Els mecanismes d'elecció han demostrat durant dècades la seva tendència natural a incrementar el marge existent entre els grups de població rica i població pobra. Anglaterra, França i Xile són exemples de països on els vals educatius han incrementat aquest marge entre grups socials. Aquests sistemes han creat la ficció del poder d'elecció, mentre que, en canvi, han estat les escoles, les que realment han escollit. La presència de vals en altres àrees socials de provisió pública és més recent, i no podem establir una conclusió unívoca en aquest sentit.

Una de les crítiques més usuals a aquest tipus de MCM és que la llibertat d'elecció de l'usuari gairebé sempre està limitada per factors característics del sector. Esmentem-ne diferents exemples: per al cas dels autobusos on l'usuari rep un bo per utilitzar-lo en qualsevol línia d'autobús, la major part de les zones geogràfiques disposen de molt poques alternatives possibles d'elecció i, a més, el val no es pot utilitzar en un servei substitutiu, com ara el ferrocarril; un altre exemple d'això consisteix en la lliure elecció d'hospital, quan en la major part dels països el sector hospitalari ha seguit un model de concentració a l'entorn de les grans ciutats i la coexistència d'hospitals comarcals amb menys capacitat; per tant, l'alternativa de desplaçament a un gran nucli urbà no representa un servei substitutiu, si el cost del transport no està subvencionat.

3.2. Els xecs-educació en l'educació primària

Dins l'àmbit de l'educació, distingirem la infantil en guarderies i la primària, pel fet de la diferent consideració en matèria de necessitat que tenen l'una i l'altra en la major part dels països.

L'educació primària és un servei públic de caràcter universal i inclòs com un dret bàsic en la constitució de la major part dels països; això no obstant, les guarderies representen un servei complementari que no és de caràcter universal.

El suport polític als vals educatius es basa en el supòsit que només l'educació formal determina la qualitat de l'educació. Això no obstant, l'evidència empírica suggereix que els resultats educatius depenen de les habilitats dels estudiants, el que es coneix com els efectes dels *peer groups.* Si l'habilitat d'un estudiant i la renda de la seva família estan correlacionats, aleshores un sistema de vals educatius tindrà un efecte advers sobre la qualitat de l'educació pública, ja que estudiants més capacitats pertanyents a famílies de renda alta abandonaran les escoles públiques i accediran a escoles privades amb l'ajuda del val.

La major part dels estudis consideren diferents supòsits, i és per això que no podem derivar l'efecte global dels vals educatius (almenys, no ara com ara). Els efectes esperats en els models es presenten a continuació:

• Si no es consideren els efectes dels *peer groups*, aleshores els vals poden augmentar la qualitat de l'educació pública per mitjà d'increments en la competència entre escoles públiques i augmentar el benestar social. Un val limitat (només vàlid per a escoles públiques) no té altre efecte que deslocalitzar els estudiants (Blaung, 1994) i incrementar els fons públics necessaris per finançar el sistema, si s'hi inclouen els costos de transport.

• Ireland, N. J. (1990) mostra que, si els vals cobreixen el cost total, el sistema es col·lapsa a mesura que més usuaris utilitzen el sector privat, la qualitat de l'educació pública disminueix a causa de l'obtenció de menys recursos i, finalment, les escoles públiques s'han de tancar, cosa que provoca un augment en els costos del sistema. Però, si aquests vals no cobrei-

xen el cost total, aleshores la qualitat millora, ja que els rics utilitzen el sector privat.[2]

• Epple, D. i Romano, R. (1998), considerant els efectes dels *peer groups*, mostren que les dimensions del sector públic disminueixen fins a zero a mesura que el val s'acosta al mínim cost mitjà de producció d'educació, i que la presència d'un val provoca l'entrada de noves escoles privades. En termes d'eficiència, hi ha una majoria d'usuaris amb pèrdues relativament petites, i una minoria amb guanys molt grans. Els guanys més importants els experimenten els qui canvien a les escoles privades, i les pèrdues, els qui romanen a les públiques.

• Si hi incloem la teoria de l'elecció pública, Fernández, R. i Rogerson, R. (1995) mostren que els vals educatius de finançament parcial de l'educació superior no tan sols incrementen el marge entre grups, sinó que duen a un equilibri on la teoria de la votació dóna com a resultat la perpetuació d'aquesta situació.

• William H. Hoyt i Kangoh Lee (1998) suggereixen que [...] *els vals poden millorar la qualitat de l'educació pública per mitjà d'increments de competència entre les escoles públiques, i augmentar el benestar de les famílies els fills de les quals hi romanen. A més de l'impacte dels vals en la qualitat de l'educació pública, els costos de l'educació privada poden augmentar amb els vals depenent de si el cost marginal és creixent o no ho és, i per això assumim una constant. Aleshores, pocs estudiants es desplaçaran de les escoles públiques a les privades a causa del val, i és per això que el val pot reduir els impostos (més grans o més petits que els que suggerim en el nostre estudi).* [...]

Hi ha, al meu entendre, diversos factors que no han estat considerats en els diferents models i que hem de tenir presents: (a) l'asimetria de la informació, ja que els grups de renda baixa tenen un accés menor a la informació dels programes públics, (b) l'educació dels pares està relacionada amb la renda, i l'interès per l'educació dels fills està relacionat amb la pròpia educació; per tant, les famílies de renda alta estaran més interessades en l'educació dels fills, ja que les decisions sobre l'educació dels individus les prenen els pares,

(2) Ireland no considera els efectes dels *peer groups*.

i aleshores es mantindrà el marge educacional entre grups de renda, i (c) amb el descremat de la demanda, les escoles privades poden realitzar activitats de selecció d'alumnes i crear segregació social.

De plans de xecs-educació n'hi ha hagut durant anys en alguns països europeus. El seu principal objectiu és oferir llibertat d'elecció als usuaris o, si s'escau, als seus pares. Com que aquest és el seu principal objectiu, comentarem les diferents experiències de possibilitats d'elecció en el sector educatiu en països europeus.

3.2.1. La llibertat d'elecció

El principal punt de conflicte entre els acadèmics que hi estan a favor o en contra és, tal com ho comenta John S. Ambler (1994, p. 454), la importància relativa del principal efecte negatiu de la llibertat d'elecció, que és la tendència natural a incrementar la diferència en el nivell educatiu entre les classes pobres i les privilegiades.

Als Estats Units, les propostes referents a la possibilitat d'elecció en l'educació han atret l'atenció de la classe política des dels anys vuitanta. Aquest fet s'ha traduït en els programes de xecs-educació de Milwaukee i Cleveland, que comentarem més endavant. Això no obstant, a Europa aquesta llibertat d'elecció és més antiga. Al Regne Unit, França i Holanda trobem evidències d'aquestes possibilitats d'acció.

Aquests tres països parteixen de situacions completament diferents: al Regne Unit, el sector educatiu es compon d'una petita participació d'escoles privades (un 7%); a França, aquestes escoles estan subvencionades i assoleixen un 17%, i a Holanda, també subvencionades, arriben a un 70%.

La llei Marie (1951), seguida de la llei Barangé (1951, referent a subsidis adreçats a pares d'estudiants en escoles privades) i la llei Debré (1959, referent a la responsabilitat, donat cas d'insolvència, sobre els salaris dels professors), van representar els primers passos cap a aquesta llibertat d'elecció a França, en permetre als estudiants d'escoles privades accedir a beques estatals. Amb l'excepció d'algunes escoles privades, la mobilitat entre el sector públic i el privat és relativament fàcil (hi ha diverses escoles catòliques

amb taxes de matriculació diferents depenent del nivell de renda familiar). Això no obstant, un 66%[3] de les places en el sector no estatal (privat, i privat subvencionat) correspon a les classes altes, cosa que confirma el problema plantejat per Ambler (1994). De tota manera, l'experiència francesa presenta un tret altament positiu, i és que els estudiants procedents de classes baixes que accedeixen a escoles privades obtenen millors resultats que no els que romanen a les públiques.

Al Regne Unit, el Govern laborista de 1974 va establir les bases per a una correcta delimitació entre el sector educatiu estatal i el sector privat, en eliminar la selecció d'alumnes d'acord amb criteris acadèmics per part d'escoles del sector estatal. L'evolució següent, amb l'atracció dels estudiants més brillants cap a les escoles privades, va desembocar en la reforma del sector educatiu al Regne Unit anomenada «Education Reform Act», de 1988.

Aquesta reforma va representar la creació de l'APS (Assisted Places Scheme), que consistia en ajudes per assistir a escoles privades, alhora que quedaven sense emprendre propostes de creació de xecs-educació que inicialment van atraure l'aleshores secretari d'Estat per a l'Educació, Keith Joseph. Aquesta reforma va refermar el dret dels pares a escollir una escola concreta. A l'igual del cas francès, aquesta capacitat d'elecció es va traduir en una separació més gran entre classes. Aquest fet el recullen Stillman (1990) per a Anglaterra, i Willms i Echols (1992) per a Escòcia, i sembla que la causa d'aquestes diferències és la superior informació disponible per part de les famílies amb nivells de renda alt i mitjà.

La llei d'Educació de 1920 del Govern holandès estableix que, si una associació no lucrativa de pares d'alumnes reclama la creació d'una escola (amb qualsevol tendència pedagògica o religiosa) en un municipi, el Govern local n'ha de proveir l'equipament, i el Govern central n'ha de pagar els salaris dels professors. Aquesta garantia del Govern és la que ha originat l'estructura actual del sector educatiu holandès, amb més d'un 90% de les escoles privades subvencionades amb una marcada tendència religiosa. L'estructura organitzativa està fortament controlada pel Govern, però no és així en el pla educatiu.

(3) Segons dades de Langouët, Gabriel i Léger, Alain (1991), *Public ou Privé?* París, Ed.: Publidix.

També en el cas d'Holanda, la llibertat d'elecció ha provocat un cert biaix entre classes. L'informe *Reviews for National Policies on Education: Netherlands* (1991), elaborat per l'OCDE, recull dues condicions a causa de les quals aquest biaix no ha estat tan gran com en els altres casos exposats. La primera és que els pares segueixen escollint d'acord amb els seus orígens religiosos, independentment de la seva classe social, i la segona és que la categoria de les escoles la proporciona el programa ofert, no el seu estatus públic o privat, i es troben bons programes en tots dos tipus d'escoles. Un tret important que s'ha de destacar és que el sistema holandès no ha afavorit la competència, a causa de l'alt grau d'implicació de l'Estat en el control financer i d'organització (OCDE, 1991). Aquest fet apunta alguns advertiments sobre aquells països que en algun moment implanten un sistema de xecs educatius sense permetre la desaparició d'escoles ineficients, i aleshores apareix el risc de l'Estat com a salvaguarda i n'elimina la competència. Però, hi ha algú disposat a retallar els pressupostos de les escoles dels seus fills?

3.2.2. Experiències de xecs educatius

Els plans per a la implantació de xecs en l'educació han aparegut durant anys en els diferents països de l'OCDE. Una de les experiències més llargues i recents és la del Govern xilè. El pla va començar el 1980, quan encara hi havia el règim militar del general Pinochet, com a part del context de privatització general.

Les característiques més importants de la reforma van ser:

• Eliminació de l'estatus funcionarial dels professors, que van passar a establir contractes privats amb l'Estat.

• Alliberament dels estrictes controls sobre els programes nacionals d'educació a totes les escoles.

• Establiment d'un sistema de xecs-educació il·limitats, suplementables, sense transport, constants i en centres no regulats i generals.[4]

Els resultats d'aquesta experiència han estat, de moment, els següents:

(4) Vegeu l'Annex sobre els mecanismes de bons o xecs-educació per a dubtes sobre la classificació.

La despesa total en educació va disminuir, després del primer augment a causa de la transformació dels contractes dels professors. El 1985 la contribució del Govern era d'un 80% i representava un 5,3% del PIB; el 1990 era només d'un 63% i representava un 3,7% del PIB. Pel que fa a la despesa privada, va augmentar, encara que no en la magnitud de la disminució de la despesa pública.

Les famílies afavorides pel sistema de bons o xecs van ser les pertanyents a grups de nivell mitjà i alt de renda. El xec adoptat a Xile permetia a les escoles privades afegir pagaments extra al seu valor; a causa d'això, les famílies de nivell baix o mitjà no van poder, en molts casos, accedir a aquestes escoles.

El resultat global sobre el nivell educatiu va ser negatiu durant el període 1982-1986. Durant el període 1986-1996, el rendiment va augmentar, encara que el resultat global no sembla clar. La conclusió que sí, que se'n pot extreure, és que no hi va haver un increment considerable gràcies al sistema de xecs.(5) A Xile, alguns analistes argumenten que costa menys subvencionar les escoles privades ja que la ràtio nombre d'alumnes/professor és més gran. Això no obstant, si les escoles privades van mantenir l'índex d'èxits va ser gràcies al fet que van practicar el descremat de la demanda, és a dir que van seleccionar, d'entrada, els millors alumnes. A causa d'això, les escoles públiques van haver d'assumir els individus més costosos. Un cop escollit un govern democràtic, i a la vista dels resultats obtinguts, es va tornar a centralitzar el disseny dels programes educatius.

Els casos de Cleveland, Milwaukee, Califòrnia, Florida i l'última proposta del president Bush

El Regne Unit, França i Xile han estat tres països on el sistema de xecs escolars ha incrementat les desigualtats educatives entre grups de renda. Malgrat que aquests sistemes creen en els pares la il·lusió del poder d'elecció, són realment els centres els que seleccionen els seus alumnes. A més, els sistemes

(5) Vegeu l'Annex II sobre assoliment d'objectius. El període 1982-1988 no apareix a la taula, encara que la disminució del rendiment va ser d'un 14% per a 1982 i un 6% per a 1988.

de xecs escolars afegeixen un cost d'administració a la ja gran càrrega per als pressupostos de l'Estat que representa l'escolarització pública.

Milton Friedman (1962) va proposar, cap a la meitat dels anys cinquanta, establir un mercat educacional a través d'un sistema de xecs o vals educatius, segons el qual cada família pogués escollir el lloc on educar els seus fills. Les idees de Friedman abastaven l'acreditació d'escoles com a tasca bàsica del govern, així com el finançament del sistema. El sistema plantejat dotava les escoles d'una llibertat total a l'hora d'establir pagaments extra o criteris de selecció de l'alumnat.

Les idees de Friedman no van tenir gaire ressonància pública en aquells moments, si més no als Estats Units. Durant els anys cinquanta, es va implantar a Virginia un programa que hi mantenia certes similituds i que promovia l'assistència d'estudiants blancs a acadèmies privades amb fons públics, amb la intenció d'evitar els estudiants negres. Finalment el programa es va abolir a causa de les seves marcades connotacions racistes.

Quaranta anys després, es va establir a Milwaukee un programa de xecs educatius per afavorir l'accés de les classes més desafavorides a l'educació en escoles privades.

El cas americà és, sense cap dubte, un cas singular. Encara que sembla que les dades demostren que les experiències actuals introduïdes en aquest país produeixen segregació entre classes socials i no aporten una millora aparent en el nivell educatiu, determinats acadèmics insisteixen en aquest sistema com la millor alternativa per reformar el sistema educatiu del país. A quatre estats s'ha implantat algun sistema de xecs educatius, encara que difereixen els uns dels altres en alguns detalls.

El programa: Milwaukee Parental Choice

El Parental Choice és un programa de subsidis a les escoles privades, establert el 1990 i amb les característiques següents:

(a) Estava destinat a famílies amb ingressos inferiors a 1,75 vegades la línia de pobresa.

(b) Els estudiants amb dret a accés haurien d'haver assistit a l'escola pública de Milwaukee l'any anterior.

(c) Les escoles privades rebien, per cada alumne amb dret a xec, un import equivalent al rebut per les escoles públiques (aproximadament 3.209 dòlars el curs 1994-1995).

L'any 1994-1995 es va limitar el nombre de beneficiaris a un 1,5% dels alumnes de les escoles públiques de Milwaukee.

(d) Les escoles acreditades havien de complir els requisits següents:

– Ser privades i no sectàries, i no tenir cap inclinació religiosa ni política.

– Complir determinats estàndards pel que fa a l'atenció, el grau de participació dels pares, els resultats dels alumnes i/o el nivell dels exàmens.

– No podien discriminar d'acord amb la raça, la religió, el sexe ni els antecedents acadèmics o de comportament.

– A cada escola, el nombre de beneficiaris no podia ultrapassar un 65% dels alumnes.

Variacions introduïdes el 1995:

– Es va permetre que les escoles religioses participessin en el programa.

– Els estudiants que ja eren en escoles privades van poder participar en el programa.

– Les escoles participants podrien tenir tots els estudiants amb xec escolar.

L'any 1996-1997 el programa va ser considerat com anticonstitucional.

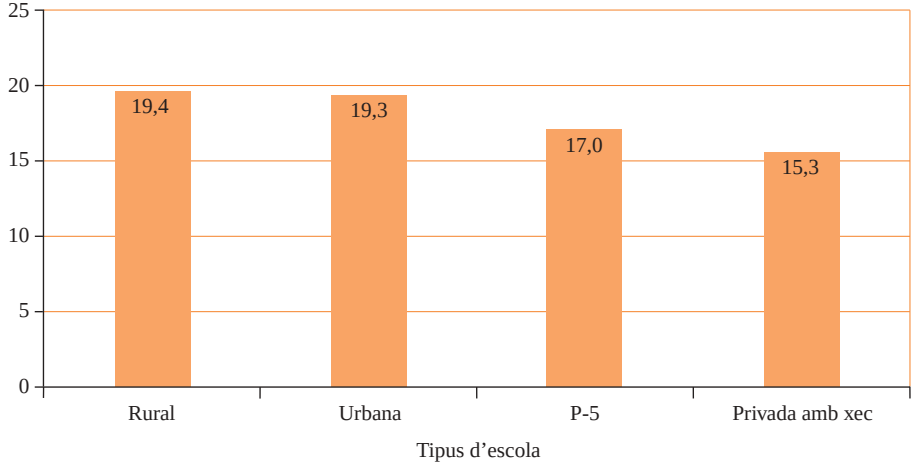
Durant els cinc anys que va durar, el programa va ser avaluat pel professor John Witte.[6] Aquest acadèmic no va trobar cap diferència sistemàtica entre els estudiants que havien participat en el programa de xecs escolars i els estudiants de les escoles públiques. En un estudi posterior de Greene, Jay P., Peterson, Paul E. i Jiangtao Du *et al.*, es va trobar que els alumnes que eren en el programa de xecs escolars milloraven el seu rendiment després de tres

(6) El professor John Witte treballa per a la Universitat de Wisconsin-Madison. Els treballs originals de Witte van ser finançats per l'administració de Wisconsin.

anys de permanència en escoles privades. En una revisió posterior, Witte reafirma les seves conclusions anteriors. Finalment, Cecilia Rouse troba millores en alguna assignatura. Comentarem els resultats de Cecilia Rouse (1998) perquè són el més recents (i, segons que sembla, independents). Aquesta autora amplia l'anàlisi comparant els resultats dels estudiants en el programa amb els dels que van assistir als tres tipus d'escoles públiques de l'estat de Wisconsin: escoles rurals, urbanes i rurals amb pocs alumnes (P-5).[7] Durant l'any 1994, les ràtios professor/alumne en aquestes escoles van ser les següents:

Gràfic 3.1

ÍNDEX D'ALUMNES / PROFESSOR EN LES ESCOLES DE WISCONSIN



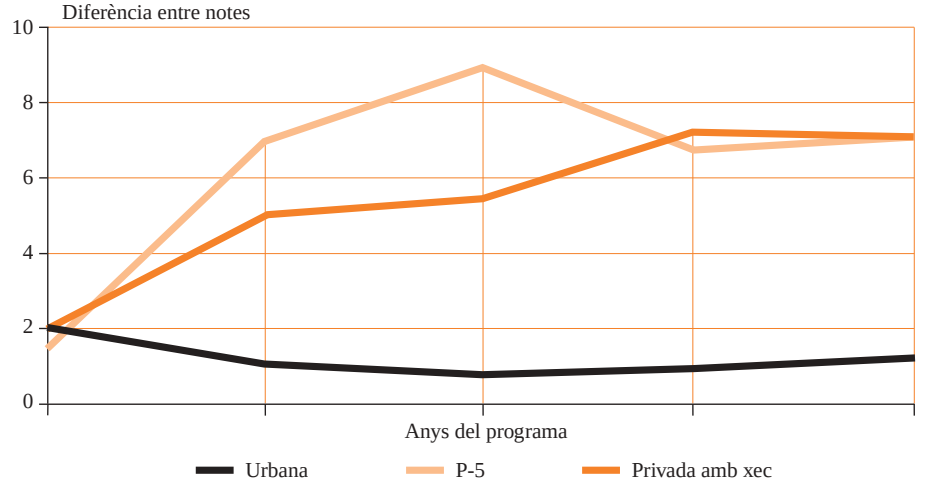
Font: Elaboració pròpia a partir de Rouse, Cecilia (1998).

Els resultats en matemàtiques i en llengua es poden observar en els gràfics següents:

(7) Aquestes escoles reben una subvenció estatal a causa del petit nombre d'alumnes a les zones rurals.

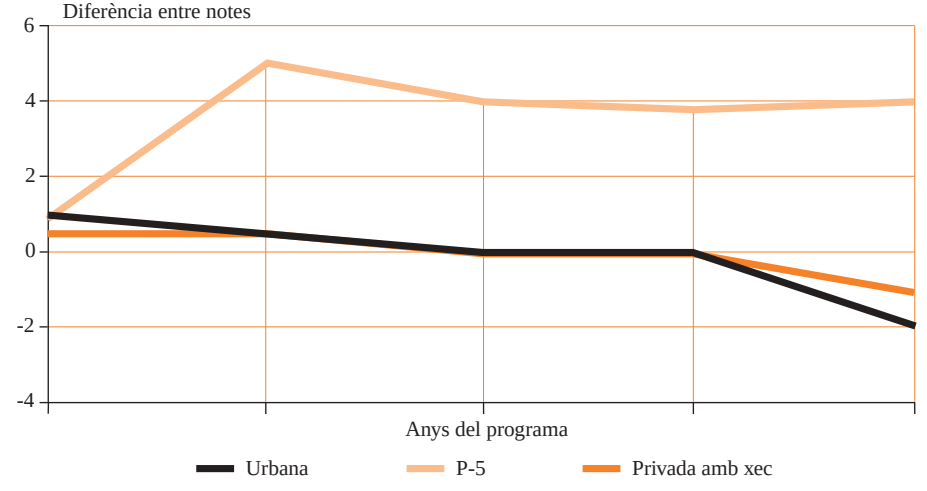
Gràfic 3.2

DIFERÈNCIES EN LES NOTES DE MATEMÀTIQUES RESPECTE A LES ESCOLES RURALS



Gràfic 3.3

DIFERÈNCIES EN LES NOTES DE LLENGUATGE RESPECTE A LES ESCOLES RURALS



Font: Rouse, Cecilia (1998). «Schools and Student Achievement: More Evidence from Milwaukee Parental Choice Program».

Dels gràfics elaborats, Cecilia Rouse (1998) n'extrau la conclusió que les escoles més eficients tècnicament són les P-5, encara que, si tenim en compte el cost, les conclusions poden variar. No hi ha gaires estimacions sobre les diferències de cost entre les escoles públiques i les privades; Hoxby, C. (1997) estima aquestes diferències en el cost de les privades en un 50%-60% respecte al de les públiques.

Per tant, la controvèrsia ha quedat establerta. Els diferents resultats en les conclusions dels autors es deuen a diferències en les mostres agafades i en els càlculs estadístics. I també s'ha de tenir en compte que el professor Peterson és un aferrissat defensor dels xecs escolars.

Per tant, podem establir les ***conclusions*** conjuntes dels tres estudis sobre l'eficiència relativa del programa:

• L'increment en el rendiment escolar varia segons la mostra d'alumnes que es compari, i sembla que sí, que hi ha algun efecte a llarg termini.

• Els alumnes participants en el programa, a l'igual dels alumnes rebutjats, provenen de famílies amb una preocupació més gran dels pares per l'educació dels seus fills. Tant els uns com els altres demostren tenir millors resultats que no la resta dels seus companys.

• Pel que fa a les implicacions sobre el ***cost*** i l'***equitat***, ens hem de referir a l'estudi de Levin, H. M. (1997).

Pel que fa a l'***equitat***, Levin, H.M. destaca tres punts principals:

– Pel que fa a la capacitat d'elecció, qui és que escull, realment? Els mecanismes d'elecció provoquen dos tipus de descremat: (a) el millor accés de les famílies riques a la informació, el transport, el reforç escolar i l'habilitat en l'elecció, i (b) la tendència natural de les escoles a escollir el millors estudiants que, al seu torn, són els menys costosos. Aquest segon tipus es pot controlar, com en el cas de Milwaukee, amb una forta regulació.[8]

(8) Ja vam anticipar l'alta presència d'activitats de descremat en els casos d'Anglaterra i França comentats per Ambler (1994).

– Segregació social. En el cas de Milwaukee no es pot considerar que aquest hagi estat un efecte present, a causa de l'alt control del programa i la seva escassa durada.

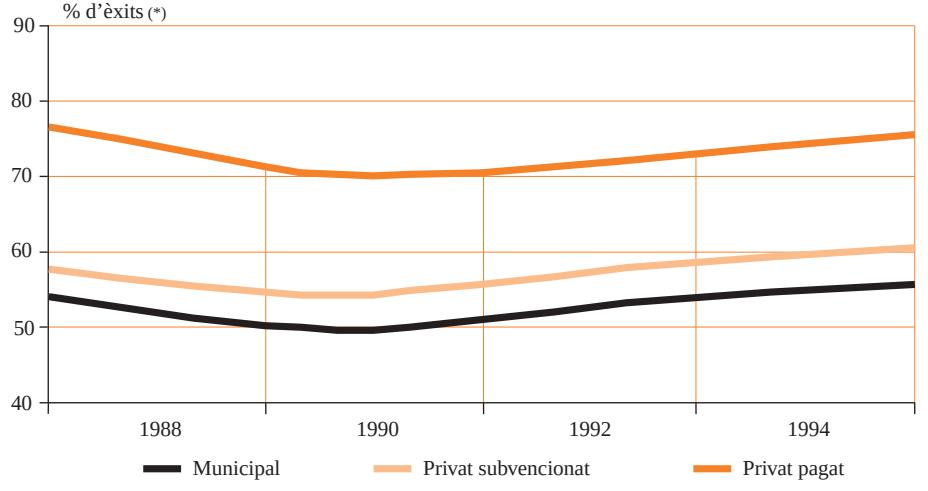
– Conseqüències del descremat. Segons un estudi estadístic realitzat per Gamoran i Nystrand (1994), l'impacte negatiu sobre els estudiants pertanyents a classes baixes de la segregació social no es veu compensat per l'escàs increment entre els estudiants de classe alta. S'hi poden afegir, a més, altres conseqüències, com ara l'escassa preparació per a la vida democràtica i la tolerància social que la segregació social comporta.

• Pel que fa al cost, Levin i Driver han fet les estimacions següents:

73 bilions de dòlars (americans) per al total dels EUA, aproximadament 1.500 dòlars per alumne, o, el que és el mateix, un increment d'un 25% del pressupost públic en educació.

Gràfic 3.4

ASSOLIMENTS D'EDUCACIÓ BÀSICA. 8è ANY

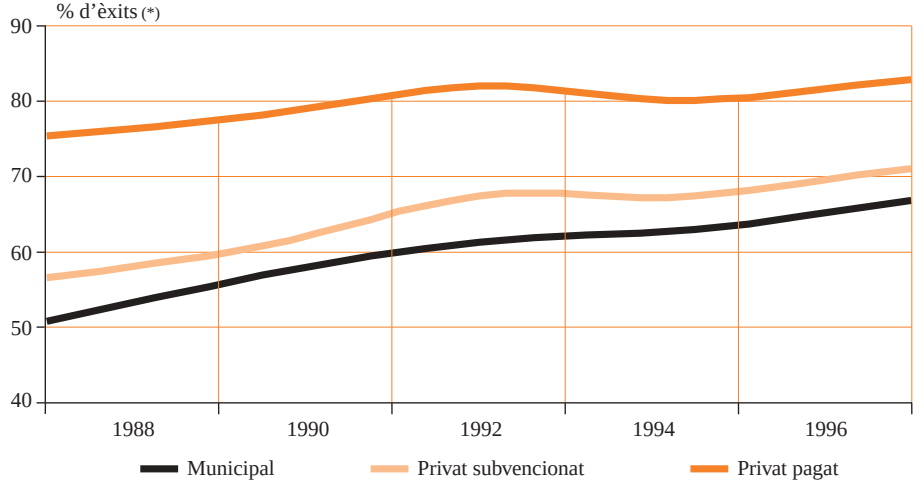


$$(*)\ \%\ \text{d'èxits} = \frac{\text{alumnes aprovats que passen curs}}{\text{alumnes matriculats}} \times 100$$

Font: Greene, J. P., Peterson, P. i Du, J. (1997): «Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment», *Occasional Paper* 97-1 / March, 1997. Harward University. Program in Education Policy and Governance.

Gràfic 3.5

ASSOLIMENTS D'EDUCACIÓ BÀSICA. 4rt ANY



$$(*)\ \%\ \text{d'èxits} = \frac{\text{alumnes aprovats que passen curs}}{\text{alumnes matriculats}} \times 100$$

Font: Greene, J.P., Peterson, P. i Du, J. (1997): «Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment», *Occasional Paper* 97-1 / March, 1997. Harward University. Program in Education Policy and Governance.

El programa Cleveland Scholarship and Tutoring Grant Program

Aquest programa de xecs escolars es va implantar a Cleveland el 1995, seguint un esquema molt semblant a l'utilitzat a Milwaukee. Les conclusions dels estudis d'avaluació que s'han realitzat sobre aquest esquema mostren el mateix efecte que les del que es va implantar a Milwaukee.

Els vals a Califòrnia i el seu impacte en el pressupost

El 1992 es va realitzar a Los Angeles una enquesta amb la intenció de comprovar el grau d'acceptació que, entre les famílies dels estudiants, tindria la implantació d'un sistema de xecs educatius, i també les seves implicacions pressupostàries. Aquesta iniciativa, independentment del seu resultat, segueix un dels passos imprescindibles en qualsevol reforma de les estructures públiques, tal com hem esmentat en altres apartats d'aquest llibre.

Els resultats van ser altament positius (pel que fa a l'acceptació dels vals, i no, en canvi, pel que fa a la qualitat de les escoles públiques), ja que

un 52% dels estudiants que cursaven estudis en escoles públiques es van canviar a escoles privades amb l'ús de vals. Si, a més, es comptaven els pares de nens per sota de l'edat d'escolarització, el percentatge augmentava fins a un 64%. A més, l'ús del val resultava especialment acceptat entre les famílies de renda mitjana i baixa (62%).

Pel que fa a l'impacte pressupostari, l'estudi també va resultar positiu, ja que, comparant el valor del val proposat (2.600 dòlars) amb el cost mitjà d'un estudiant a l'escola pública (4.260 dòlars), es va calcular que la iniciativa podria donar com a resultat uns estalvis d'uns 3 bilions de dòlars. Aquest estalvi es destinaria a la millora de les escoles públiques. El càlcul pressupostari comptava amb el fet que la reducció dels alumnes assistents a les escoles públiques seria prou alta per reduir els costos fixos en aquestes escoles.

El programa d'elecció d'escola a Florida i la reforma educativa del president Bush

El 1999 el governador de Florida, Jeff Bush (germà de l'actual president), va introduir un sistema de xecs-educació. Actualment, l'Estat assigna, a cada escola pública, una nota basada en les notes dels estudiants. Si una escola obté la nota «F» durant dos anys seguits, els estudiants reben el dret a obtenir un xec educatiu. Fins ara, només dues escoles han obtingut aquesta qualificació (*Washington Post*, 24-01-01).

El president Bush, intentant convertir-se en el «president de l'educació», va mostrar durant la campanya les claus de la seva futura reforma educativa. Havent estat ja elegit president, aquesta proposta es concreta en quatre punts: (a) introduir exàmens anuals a tots els alumnes entre tercer i octau curs de primària; (b) responsabilitzar les escoles del seu acompliment en l'educació; (c) eliminar les regulacions dels estats en educació, amb la intenció de millorar els resultats; i (d) introduir un sistema de vals amb els mateixos esquemes que el de Florida.

Això no obstant, sembla que l'últim punt, el referent als vals, és el que se sacrificarà en les negociacions amb els demòcrates, malgrat els estudis de Hoxby, C. (2000), que demostren les millors oportunitats per als estudiants pobres aportades per un sistema d'aquest estil. Hoxby, C. demostra empíricament que els mecanismes d'elecció milloren l'execució.

Donat cas que s'introduïssin els vals, la reforma educativa de Bush obriria, sens dubte, moltes possibilitats per a l'estudi de l'efecte dels vals, no tan sols sobre l'acompliment, sinó també sobre l'equitat, els costos i els *peer efects* (les externalitats de grup).

A més dels casos presentats, altres països, com ara Colòmbia, Puerto Rico o el Canadà, han introduït xecs educatius. Per la seva similitud amb els exposats o el seu escàs interès acadèmic, no han estat inclosos en aquest apartat, encara que en els annexos es presenta un quadre amb les característiques principals de cadascun.

3.3. Els xecs-educació per a guarderies: el cas britànic, el finlandès i el de l'Ajuntament de València

L'àmbit de les guarderies té un interès superior, al nostre país, a causa de l'aplicació més fàcil d'un sistema de xecs educatius, ja que és un servei no cobert universalment i amb aplicacions per iniciativa de diferents administracions, que volen ampliar l'oferta a costa dels propis pressupostos (ajuntaments, diputacions, comunitats autònomes, etc.). De fet, la LOFAGE promou les ajudes del sector públic en aquest àmbit, encara que no les regula.

La introducció d'aquest tipus de mecanismes permetria, segons alguns teòrics, l'extensió del sistema de guarderies de finançament públic sense ampliar excessivament les despeses de les administracions, ja que l'augment en el nombre d'unitats de servei quedaria compensat per les millores en l'eficiència en el cost promogudes per la competència.

3.3.1. El sistema de bons a València per al finançament de l'educació infantil (0 a 6 anys)

Per poder analitzar correctament les causes que justifiquen la implantació d'aquest sistema, observem la situació de l'educació infantil a la Comunitat Valenciana. La Generalitat Valenciana disposa de centres d'educació infantil al servei dels ciutadans. Les places disponibles són assignades als sol·licitants d'acord amb determinats criteris, i no s'arriba a cobrir tota la demanda.

Els **criteris de selecció** d'alumnes als centres públics de la Generalitat Valenciana són els següents:

– renda de la família,

– proximitat de la residència,

– germans matriculats al centre, i

– minusvalideses.

L'Ajuntament de València, davant algunes ineficiències existents i intentant estendre l'ús d'aquest servei a tants ciutadans com fos possible, va introduir l'instrument dels bons-educació.

Els **objectius** amb què es va presentar aquest instrument van ser els de: introduir competència en el sector educatiu en permetre la participació de les escoles privades en la producció d'aquest servei; generar eficiència en les escoles a través de la competència (creant senyals sobre el nivell dels centres a través de la pròpia elecció dels usuaris); i aproximar el servei al ciutadà per mitjà de la llibertat d'elecció dels usuaris del centre (les diferències financeres dels diferents grups de renda dificultaven, per a alguns, aquesta capacitat).

Les característiques del bo constituït per l'Ajuntament de València permeten l'elecció entre centre públic gratuït i centre privat. El bo és il·limitat, suplementable, no inclou el transport escolar, és d'una quantitat màxima constant (84 euros/mes), per a centres acreditats (sense establir els criteris d'admissió) i selectiu.[9]

La implantació dels bons-educació va comportar la desaparició d'algunes escoles públiques ineficients. Aquest és un tret bastant comú en la major part dels països on s'han posat en marxa programes d'aquestes característiques.

(9) El criteri utilitzat per concedir el bo és el següent:

$$\frac{28 \times \text{Salari mínim interprofessional mensual}}{\text{Base Imposable de l'IRPF familiar / n. de membres de la família}}$$

+ 1,5 punts per minusvalidesa,
+ 1 punt per minusvalidesa d'un germà,
+ 1 punt per família nombrosa,
+ 1 punt si algun membre de la família està aturat i sense subsidi.

L'experiència valenciana permet extraure algunes **conclusions**, encara que limitades a aquest disseny concret:

En primer lloc, permet seleccionar els destinataris amb més facilitat que no una subvenció a l'oferta, que intentarà imposar els seus propis criteris. Encara que es manté la presència de mecanismes reguladors, com ara l'acreditació, hi ha mecanismes alternatius per seleccionar la demanda realitzant activitats de descremat (*cream skimming*). L'objectiu d'augmentar les possibilitats d'elecció s'aconsegueix només en part, pel fet de ser un instrument que tan sols abasta un subgrup de població. També permet un finançament se-lectiu i augmenta el nombre de beneficiaris. No augmenta la competitivitat ni assegura un millor rendiment educatiu (una conclusió extreta dels primers resultats obtinguts).

Aquest programa no està exempt de **crítiques**, que podríem resumir en les següents: (1) no es pot concloure que els xecs hagin introduït competitivitat en l'experiència valenciana; (2) la llibertat d'elecció està limitada per l'accés geogràfic; en no incloure el transport escolar, les zones rurals no han experimentat millores; (3) s'han detectat activitats de descremat per part de l'oferta buscant objectius elitistes; i (4) els criteris de selecció no estan delimitats; el mecanisme de selecció produeix inequitats en la frontera. En limitar el nombre de xecs a les possibilitats d'elecció, un euro menys de nivell de renda pot deixar una família fora del programa. La solució passaria pel redisseny de l'instrument amb una escala progressiva del valor del xec; les circumstàncies familiars no semblen criteris importants a incloure. Això no obstant, no hem de deixar de banda que l'aturat ja rep finançament públic per a l'educació dels seus fills, i que la puntuació per família nombrosa ja està inclosa en la ràtio.

3.3.2. L'esquema britànic de vals en guarderies (Nursery Education Voucher Scheme)

Aquest sistema de xecs-educació implantat a Anglaterra permet als pares adquirir serveis de guarderia per als seus fills un any abans d'entrar a l'edat legal d'escolarització. Es va implantar en dues etapes: una primera a

manera de prova pilot a Kensington, Chelsea, Westminster, Wandsworth i Norfolk, el 1996, i la segona, que va representar l'extensió del programa a la resta d'Anglaterra.

L'**objectiu** del Nursery Education Voucher Scheme és incrementar el nombre de places de guarderia al mateix temps que es promouen la qualitat, la possibilitat d'elecció i la diversitat.

Els nens poden ser seleccionats en aquest programa a partir dels quatre anys. Els xecs-guarderia es poden utilitzar tant en escoles públiques com privades, sempre que aquestes últimes estiguin acreditades pel programa. Quan un nen passa a ser susceptible d'entrar en el programa, els pares reben automàticament un formulari de sol·licitud de part de la Nursery Voucher Agency (que és l'organisme a càrrec de la coordinació del programa). El Govern no garanteix l'accés automàtic al programa fins que l'esquema no estigui completament estès.

El Govern va proporcionar 165 milions de lliures per a la creació de noves places. El valor del xec-educació és de 1.100 lliures. L'administració de l'esquema es va sotmetre a subhasta pública, i Capita Management Services Ltd. va ser la companyia que en va aconseguir l'adjudicació.

• Les implicacions per als pares:

– Poden disposar del servei de guarderia per als seus fills durant l'últim any previ a l'educació primària.

– Llibertat d'elecció de centre públic o privat.

– Les places en el sector públic continuen essent gratuïtes.

– Els pares poden complementar el valor del xec amb pagaments als centres privats depenent del preu de la matrícula.

– La qualitat dels centres acreditats està garantida.

• Les implicacions per als centres proveïdors:

– Als centres privats, se'ls permetrà ampliar el nombre de places amb el xec dels pares que participen en l'esquema. Els centres públics veuran incrementada la competència a causa de la participació dels centres privats.

• Per poder participar a l'esquema les exigències a les escoles participants son:

– ser escoles estatals o guarderies de les autoritats locals,

– ser guarderies privades registrades sota el Children Act 1989, o

– ser escoles independents que es registrin al DfEE (Ministeri d'Educació i Treball),

– publicar informació sobre el seu personal, requeriments, equipaments i altres aspectes rellevants;

– acceptar l'enfocament educatiu del Govern;

– completar un qüestionari d'autoassessorament sobre la qualitat per a una inspecció posterior;

– ser inspeccionades regularment per garantir l'acompliment dels estàndards;

– rebre els diners del xecs directament de l'DfEE; es poden reclamar pagaments extres als pares si el cost excedeix el valor del xec.

3.4. Els xecs-servei

3.4.1. En la promoció de l'ocupació

Experiències europees en la promoció de l'ocupació

Els encarregats de dur a terme polítiques d'ocupació social en l'entorn europeu han buscat alternatives per a la promoció de determinades ocupacions, que, a causa de les seves característiques especials, dificulten la trobada entre l'oferta i la demanda. Les ocupacions relacionades amb l'atenció a persones grans, l'atenció domiciliària a la infantesa, el personal domèstic, els serveis de vigilància o els serveis de conservació del patrimoni cultural són alguns exemples d'aquestes activitats.

Les característiques específiques a què ens referim són l'alt preu relatiu, l'economia submergida i l'augment de la necessitat d'aquests serveis en tots els grups de renda de la població.

Per la banda de la demanda, aquestes necessitats no sempre es tradueixen en la demanda efectiva de serveis. Tot i estant relacionades amb necessitats bàsiques dels individus, la major part afecten grups de població amb nivells de renda baixos, incapaços d'assumir el cost dels serveis (ancians, famílies joves, nuclis de població marginals, etc.). Pel que fa a l'oferta, aquestes activitats no tenen un preu homogeni i, a causa de les característiques de la demanda, es veuen relegades a situacions laborals no regulades, sense protecció social ni estabilitat.

Els xecs-servei consisteixen en una participació parcial o total de l'Estat en el consum privat, per part dels ciutadans, de béns o serveis que són produïts per empreses públiques i/o privades, i es defineixen com *un mitjà de pagament no universal i condicionat al consum de certs serveis que impliquen la participació financera de l'Estat*. Aquest instrument permet al ciutadà destinar els recursos que l'Estat li assigna a l'empresa o l'organisme que li ofereix el servei que s'adequa més bé a les seves necessitats. Al seu torn, garanteix a l'Estat un consum determinat d'aquests serveis.

Aquest mecanisme té efectes sobre l'equitat social i augmenta el benestar, tant de la demanda (enfront d'alternatives com la provisió directa per part de l'Estat, a causa de la capacitat d'elecció que permet al ciutadà) com de l'oferta (introduint mecanismes que possibiliten la inserció laboral o la legalització d'activitats no regulades).

Tal com veurem més endavant, en les experiències europees es demostra empíricament que aquest instrument és l'alternativa més eficient enfront d'altres com ara la creació d'ocupació pública o les subvencions a les empreses per la creació de nous llocs de treball, pel que fa a l'oferta. I, pel que fa a la demanda, aquest mecanisme resulta més efectiu que no la transferència directa de subvencions al consum, ja que redueix els costos administratius i facilita la llibertat d'elecció. Com a instrument de reducció de la despesa, introdueix l'element de conscienciació del cost per part de l'usuari, pel fet de ser emès pel valor real del cost, encara que estigui completament subvencionat.

L'informe del Llibre Blanc de Delors, *Creixement, competitivitat i ocupació. Reptes i pistes per entrar en el segle XXI*, aporta alguns exemples de

serveis de proximitat en els quals aquest mecanisme es podria introduir, tenint en compte les característiques especials de règims fiscals i les estructures dels mercats de cada país.

• Serveis de proximitat:

– ajuda a domicili a les persones grans i amb minusvalideses, atenció sanitària, preparació de menjars i tasques domèstiques;

– guarderia de nens sense escolaritzar, i escolaritzats fora dels horaris de classe, incloent-hi els desplaçaments entre el domicili i l'escola;

– assistència a joves amb dificultats, mitjançant suport escolar, oferta d'oci, especialment esport, i acompanyament dels més desafavorits;

– seguretat d'edificis d'habitatges;

– assegurar la supervivència dels comerços de proximitat en les zones rurals i els barris perifèrics.

• Mitjans audiovisuals, oci i cultura, millora de les condicions de vida:

– renovació de barris i habitatges antics per millorar-ne les comoditats (equipament sanitari, aïllament contra sorolls) i la seguretat;

– desenvolupament de transports col·lectius locals més còmodes, més freqüents, accessibles (minusvàlids) i segurs;

– oferta de nous serveis, taxis col·lectius en zones rurals.

• Protecció del medi ambient:

– manteniment de zones naturals i d'espais públics (reciclatge local de residus);

– tractament de les aigües i sanejament de zones contaminades;

– control de les normes de qualitat mediambiental; equipaments d'estalvi energètic, especialment a les llars.

Aquestes experiències s'emmarquen dins el programa europeu sobre Nous Jaciments d'Ocupació desenvolupat en la convocatòria de l'article 10 del FEDER que hi fa referència.

Les últimes experiències internacionals en la subvenció de serveis de proximitat s'han desenvolupat a França, Bèlgica, el Regne Unit, Dinamarca i el Canadà.

A continuació, destacarem les característiques més rellevants d'alguns xecs-servei plantejats en aquests països.

A França: el 'chèque emploi-service' i el 'titre emploi-service'

El mecanisme del *chèque emploi-service*, desenvolupat a França en la Llei Quinquennal d'Ocupació de 1993, s'estableix d'una manera permanent el gener de 1996. El seu objectiu principal consisteix en el foment de l'ocupació en serveis de proximitat i la seva regularització.

Aquest xec consisteix en la utilització de vals per a la contractació de serveis de proximitat a un valor inferior que el del mercat, finançant la diferència les administracions públiques i un organisme autònom anomenat *Centre National du Chèque-emploi*.

El *chèque-emploi* marca les condicions del contracte i inclou les especificacions en matèria de cotitzacions socials. Al seu torn, aporta avantatges fiscals al qui proporcionen l'ocupació, amb deduccions en els impostos sobre la renda.

El *titre emploi-service*, aplicat també a França des de la llei de gener de 1996, representa una variant de l'instrument anterior. Un tret important d'aquest instrument és la relació pública i privada que s'estableix en el seu finançament.

El funcionament consisteix en l'adquisició del *titre emploi-service* en qualsevol dels organismes locals de distribució, per part d'un comitè d'empresa, una col·lectivitat territorial, una administració pública o un organisme oficial. Aquests ens, un cop han adquirit els tiquets, els ofereixen als seus treballadors o afiliats. A canvi, el comprador del *titre emploi-service* es pot beneficiar de l'exoneració de les cotitzacions a la Seguretat Social i les taxes sobre els salaris fins a un límit de 1.830 euros per any i assalariat.

El preu d'adquisició és inferior al valor nominal que el treballador percep. A causa d'això, l'assalariat que rep el *titre emploi-service* pot gaudir d'un descompte d'un 50% en el cost d'aquests serveis. Les característiques

especials de subvenció van d'acord amb els pactes establerts amb l'ens privat cofinançador del servei.

La implantació d'aquest instrument assegura a l'Estat un consum determinat d'aquests serveis, permet identificar-ne els consums i fomenta la legalització dels serveis.

Diferents estudis han estimat que el *titre emploi-service* crearà de 150.000 a 300.000 llocs de treball en un període de cinc anys, amb la condició que es mobilitzin gairebé 2.000 milions d'euros gràcies a una gran implicació dels comitès d'empresa o els patrons. És a dir que la creació d'aquests llocs de treball costaria a l'Administració aproximadament 1.000 milions d'euros (50%) per la via de menors ingressos, no de despeses. Després d'un any de funcionament, el 1997 s'haurien creat 160.000 llocs de treball gràcies a aquest instrument.

A Bèlgica: el xec «ALE» (Agències Locals d'Ocupació)

Implantat a Bèlgica per a la inserció laboral d'aturats de llarga durada, es va instaurar el 1987 i es va estendre per tot el territori després de la reforma de 1994.

El sistema consisteix en l'oportunitat de complementar la subvenció de l'atur amb la realització de serveis de proximitat (serveis d'assistència domèstica, serveis municipals, treballs en el sector agrícola, etc.). El treballador ALE no perd la seva condició de sol·licitador d'ocupació, i el qui contracta un servei d'aquestes característiques paga al treballador una quantitat establerta per mitjà d'un xec deduïble fiscalment fins a un cert límit.

El sistema és gestionat per les Agències Locals d'Ocupació, on es pot adquirir el xec.

El juliol de 1998 es va aprovar un avantprojecte de llei, d'acord amb el qual es revisaven algunes de les característiques dels contractes ALE i s'hi milloraven algunes de les condicions en matèria de protecció social.

A la taula següent podem veure l'evolució de les taxes d'utilització dels xecs ALE:

Taula 3.1

ÍNDEXS D'UTILITZACIÓ DELS XECS ALE

	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de persones ocupades amb xec ALE	5.000	12.000	21.000	34.000	38.000
Nombre d'usuaris del xec	–	–	–	88.000 (6.000 institucions)	–
Xecs venuts/mes	–	–	–	1 milió (aprox.)	–

Font: Comunicat del Consell de Ministres del 3 de juliol de 1998.

Al Regne Unit i Dinamarca: l'esquema «Home Service» (ajudes a domicili)

El *Home Service Scheme* es va plantejar com un servei experimental la implantació definitiva del qual encara es discuteix.

Aquest esquema es va experimentar a Dinamarca del 1994 al 1996. Era gestionat en l'àmbit local però finançat pel Govern central, i incloïa tota mena de serveis domèstics, excepte tenir cura d'ancians, malalts o nens.

Aquest esquema funciona amb un sistema de xecs molt semblant al xec «ALE». Els objectius principals per als quals es va plantejar el *Home Service Scheme* eren fomentar el mercat dels serveis de proximitat, introduir alternatives per als aturats i regularitzar el servei.

Durant els tres anys del seu funcionament, es van poder observar els resultats següents:

Taula 3.2

RESULTATS DE L'ESQUEMA HOME-SERVICE

	1994	1995	1996	Total
Empreses participants				4.500
Empleats(*)	764	1.944	2.755	2.900
Usuaris				200.000
Hores	1.435.000	3.270.000	4.670.000	9.375.000
Cost per a les administracions públiques (milions d'euros)	12,92	34,89	50,26	98,08

(*) El nombre d'empleats s'ha corregit d'acord amb jornades completes. El total correspon a empleats.
Font: Danish Agency for Development of Trade and Industry.

L'experiència espanyola

En el territori espanyol, les experiències pilot fins al moment actual han estat:

A Catalunya:

– L'Ajuntament de Sabadell

– L'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat

A Cantàbria:

– El Govern de Cantàbria

A les Illes Canàries:

– La Mancomunitat Metropolitana de Tenerife

A les Illes Balears:

– L'Ajuntament de Calvià

A Euskadi:

– La Diputació Foral de Gipuzkoa

A continuació, descriurem dues d'aquestes experiències.

El Proyecto Esparru

El Proyecto Esparru és desenvolupat per la Diputació Foral de Gipuzkoa, amb l'acord de l'Associació Basca de Municipis de Gipuzcoa i les Agències de Desenvolupament Comarcal de Gipuzkoa, i el suport de la Comissió Europea (FEDER).

L'objectiu principal és la promoció d'estratègies locals i projectes pilot destinats a la creació d'ocupació d'iniciativa local, essent un dels sectors prioritaris els serveis de proximitat.

Dins el projecte es considera amb un interès especial l'ús de xecs servei per a la promoció de l'ocupació.

El projecte consta de tres fases en l'ordre següent:

Fase I. Plantejament del programa i constitució dels òrgans. Any 1996.

Fase II. Elaboració i posada en marxa de projectes pilot. 1996-1997.

Fase III. Desenvolupament de polítiques de xecs-servei i definició de polítiques actives. 1997-1998.

Estudi sobre serveis de proximitat a Sant Feliu de Llobregat

Aquest informe, realitzat per la Fundació CIREM, estudia les necessitats dels serveis de proximitat que es podrien finançar mitjançant xecs servei a la població de Sant Feliu de Llobregat.

L'estimació de l'impacte sobre l'ocupació que tindria la utilització d'aquest instrument seria la següent:

Taula 3.3

POTENCIAL DE CREACIÓ D'OCUPACIÓ EN SERVEIS DE PROXIMITAT	
Serveis a domicili	718
Serveis d'ensenyament	108
Serveis recreatius	43
Serveis de transport	24
Total	**893**

Font: Elaboració pròpia amb les dades ofertes en l'estudi de la Fundació CIREM.

3.5. Els vals en sanitat. Els bons-residència de la Generalitat Valenciana

El benestar social es maximitza a través de l'eficiència econòmica i la justícia social a través del temps. Amb aquestes premisses, els agents públics analitzen la situació de les polítiques de benestar social o intenten extreure el màxim rendiment posible dels pressupostos assignats.

El procés d'envelliment de la població en la major part dels països desenvolupats és extensament conegut, tant en l'àmbit tècnic com en el social. La preocupació que suscita l'increment de les persones ancianes dependents, juntament amb factors de caràcter socioeconòmic, ha originat l'aparició de propostes alternatives al marc clàssic de finançament-provisió dels serveis d'atenció a ancians dependents. Els factors socioeconòmics a què ens referim atenen la disminució de les possibilitats d'atencions informals.

La disminució de les atencions informals es deu principalment a l'augment de les famílies on només hi ha el pare o la mare, que és paral·lel a l'augment de persones divorciades/separades, la dispersió geogràfica dels membres de la família, la incorporació de la dona al mercat regulat de treball i la concentració urbana de la població, que origina un menor grau de socialització entre la població.

Així, doncs, la demanda de serveis residencials es deu principalment a dos factors: malalties el nivell de cura de les quals requereix atenció continuada i la impossibilitat d'atencions informals. El primer factor s'ha intentat suavitzar mitjançant l'atenció domiciliària, i s'ha aconseguit una millora important en l'eficiència del sistema i el benestar de l'ancià, que augmenta considerablement si roman en el seu entorn habitual. Això no obstant, no tots els casos són susceptibles d'atenció domiciliària, i fins i tot aleshores es podria introduir l'instrument que ara estudiem.

La Generalitat Valenciana, davant aquesta situació –i basant-se en: (1) els principis bàsics de lliure elecció de l'usuari, (2) el repartiment extensiu dels recursos intentant que aquests arribin al màxim d'individus possible, i (3) el trasllat de la funció de control i avaluació del servei al ciutadà–, introdueix el sistema de bo-residència. El bo-residència és, genèricament, un val sanitari de compra de serveis de residència suplementable i ponderat d'acord amb les possibilitats econòmiques del beneficiari.

3.5.1. La descripció del programa

El programa apareix amb l'aprovació del Pla de Qualitat Assistencial Gerontològic de 1998. L'objecte principal de les ajudes és donar suport a ancians dependents sense recursos econòmics suficients. Les ajudes poden ser de caràcter temporal o permanent depenent de les necessitats del beneficiari. En aquest sentit, el programa diferencia entre ingrés temporal, que es produeix per solucionar necessitats eventuals, tant sanitàries com socials, i estada de respir (dos mesos com a màxim), quan el cuidador informal ha de ser substituït temporalment.

Les característiques financeres del bo són les següents: pel que fa a la dotació econòmica, hi ha establert un import fix per a cada categoria de

dependència (vàlids, semiassistits, assistits i suprassistits), i, pel que fa a l'origen de la necessitat econòmica, el beneficiari ha de justificar que la renda per càpita de la seva unitat familiar és inferior a la plaça sol·licitada. El valor del bo correspon a bo = cost de la plaça – (aportació del beneficiari + aportació familiar). El pagament de la residència es realitza aportant el beneficiari el bo, que és de caràcter mensual, més l'aportació privada (tant la pròpia com la familiar), i les residències duen a terme una liquidació mensual de l'import dels bons amb l'Administració.

El beneficiari pot escollir el centre de residència entre tots els centres de la Direcció General de Serveis Socials o qualsevol centre acreditat per aquesta entitat i acollit al programa de bons-residència.

3.5.2. L'avaluació del programa

Les consideracions sobre l'eficàcia del programa són difícils d'extraure, a causa de la seva curta durada. Això no obstant, podem fer previsions fonamentant-nos en els seus aspectes teòrics.

El sector en el qual s'estableix el programa té unes característiques especials que són degudes a la seva alta dependència de la demanda. Aquesta demanda té un nivell de fluctuació relativament baix, si el comparem amb el conjunt del sector sanitari, però, això no obstant, és molt alt si el comparem amb la resta dels serveis de l'Administració pública. La gran interacció amb el sector informal fa que les administracions depenguin de la capacitat de càrrega que aquest pugui assumir. És a dir que, fins i tot estimant amb precisió quins són els deures dels familiars, si se'ls exigeix massa, pot ser que aquests no responguin d'acord amb el que se n'esperava. La complexitat també es troba en els vincles d'afecte que es requereixen entre el ciutadà dependent i els seus cuidadors informals. La millora en l'eficiència de la provisió pública de cures assistencials a dependents pot repercutir en un increment en els recursos necessaris, si no va acompanyat d'un suport als cuidadors informals. D'una manera alternativa, si els recursos destinats es mantenen fixos, l'equitat en el sistema pot disminuir (quan el repartiment no sigui ponderat pel que fa a les necessitats). Un sistema de «tot o no res» implicaria un grup

reduït de beneficiaris que, tot i essent aquests els més necessitats, reduiria l'equitat horitzontal del sistema.[10]

En aquest sentit, el programa introduït per la Generalitat Valenciana és previsible que redueixi la falta d'equitat del sistema d'ajudes socials, pel fet de ser un esquema d'ajuda complementari (i no absolut) que permet reassignar els recursos estalviats fent extensiu a més beneficiaris el conjunt de beneficis. En el moment d'introducció del programa, la Generalitat Valenciana ja tenia en marxa un mecanisme de suport sobre els cuidadors informals a través de subvencions als familiars amb ancians dependents al seu càrrec. Finalment, hem de recordar que, dins les despeses fiscals, a l'IRPF hi ha una deducció per persona anciana a càrrec del generador de renda, que també incentiva les atencions informals.

Una altra font de variabilitat de la demanda s'origina en el conjunt del sistema hospitalari. En el sistema hospitalari espanyol, a l'igual que en molts països del nostre entorn, hi ha la pràctica habitual de mantenir persones dependents (però sense episodis aguts, sinó crònics) en llits de centres hospitalaris d'aguts. Aquests pacients, encara que podrien ser «descarregats» en el sistema d'atenció sociosanitària, es mantenen en els hospitals amb l'objectiu de contenir la demanda mitjançant les llistes d'espera, amb la intenció d'incrementar el nombre de llits i, amb això, el «prestigi» de la unitat assistencial, per una falta de coordinació entre sectors o una escassetat de places sociosanitàries.

D'això, en podem deduir que, a mesura que el sistema guanyi en eficiència, el nivell de la demanda de serveis de residència (temporal o permanent) i els requeriments de coordinació entre els proveïdors d'atencions sanitàries i d'atencions a persones dependents augmentaran. L'instrument dels bons permet adaptar-se més fàcilment a aquestes noves necessitats pel fet de poder assignar una part del poder decisori en l'assignació d'aquests bons als proveïdors sanitaris.

En el cas que ens ocupa, encara no s'ha considerat la possibilitat d'incloure-hi la participació dels agents esmentats, per bé que el disseny de l'esquema deixa una porta oberta a possibles modificacions futures.

(10) Tret que no estiguem utilitzant un criteri rawlsià d'equitat.

Una altra font d'interacció es produeix amb la pròpia administració pública. Els programes d'habitatge també afecten la demanda de residències d'ancians. Quan aquests no són dependents però no disposen d'habitatge, o si, essent dependents, l'habitatge està mancat de les condicions necessàries per a una vida ajustada a la seva dependència, les ajudes a l'habitatge poden solucionar els problemes que això origina. La solució s'ha d'aplicar, doncs, on neix el problema, que és la falta d'habitatge, i no tan sols la necessitat d'atencions de residència.

L'evolució dels programes d'habitatge afecta directament la demanda d'atencions de residència i dificulta més fer previsions sobre les necessitats futures de finançament i provisió de recursos.

El bo-residència permet a l'Administració transferir una part del risc de demanda als productors i, amb això, contenir una part de les inversions fixes d'aquestes polítiques.

3.6. Annexos

Annex 3.1

INSTRUMENTS PER SUBVENCIONAR EL CONSUM DE SERVEIS DE PROXIMITAT. PRINCIPALS CARACTERÍSTIQUES

	Tipus de contractació	Instrumentació de la subvenció pública	Moment de la subvenció pública
Chèque emploi-service (França)	Específica	Impost sobre la renda Cotitzacions socials	*Ex-post*
Chèque emploi-service (Quebec)	Específica	Impost sobre la renda	*Ex-post*
Titre emploi-service (França)	Ordinària	Impost sobre la renda Cotitzacions socials	*Ex-post* *Ex-ante*
Chèque ALE (Bèlgica)	Específica	Impost sobre la renda	*Ex-post*
Compte emploi-service (Bèlgica)	Ordinària	Pagament anticipat mitjançant transferència	*Ex-ante*
Nursery Education Vouchers (Regne Unit)	Ordinària	Bo	*Ex-ante*
Home Service (Dinamarca)	Ordinària	Pagament de la subvenció a l'oferent	*Ex-ante*
Service Vouchers in Child Day Care (Finlàndia)	Ordinària	Bons	*Ex-ante*

Font: Centre d'Estudis Econòmics. Fundació Tomillo.

Tipus de subvenció pública	Centralització d'informació	Acreditació de l'oferta	Tercer agent	Participació explícita d'organismes	Competència amb els serveis públics
Fixa	No	No	Centre National du Chèque emploi-service	Distribució	No
Fixa	No	No	Institucions financeres	Distribució	No
Variable/Fixa	Sí	Sí	Empreses i comitès d'empreses	Sí/No	No
Fixa	Sí	No	ALE	Sí	No
Variable	Sí	Sí	ALE	Sí	Sí/No
Fixa	Sí	Sí	Ministeri d'Educació	No	Sí
Fixa	Sí	No	Ajuntaments	Sí	No
Variable/Fixa	Sí	Sí	Ajuntaments	Sí	Sí

Annex 3.2

ALGUNS TRETS TÈCNICS SOBRE LA INTERVENCIÓ PÚBLICA MITJANÇANT L'ÚS DE VALS, XECS O BONS

Els mecanismes de bons o xecs-educació	Bons-residència de la Generalitat Valenciana
Justificacions • protecció als menors • externalitats • igualtat d'oportunitats	• protecció als ancians dependents • llibertat d'elecció • equitat vertical i horitzontal en els criteris de repartiment
Instruments • producció • provisió • finançament • regulació	• finançament
Mecanismes de finançament públic alternatius • *sobre l'oferta*: concert educatiu, deduccions/bonificacions fiscals, subvenció personalitzada, subvenció en bloc, subvencions a la inversió, elaboració prospectiva de pressupostos, contractes programa. • *sobre la demanda*: vals o xecs-educació, beques, préstecs, bons.	• *sobre l'oferta*: concert sociosanitari, deduccions fiscals, contractes programa. • *sobre la demanda*: vals o xecs-educació, ajudes directes per nivell de renda, pensions d'invalidesa.
Característiques del sistema de bons • sistema de finançament públic; • els centres poden ser públics o privats. És un mecanisme de preus, no de pressupostos; • els recursos no es dirigeixen a l'oferta, sinó a la demanda; • subvenció en espècie; la seva utilització està restringida a l'educació dels fills.	• sistema de finançament públic; • els centres poden ser públics o privats, i són específics del programa; • és un mecanisme de preus públic; i també d'assignació de recursos pressupostaris; • els recursos no es dirigeixen a l'oferta, sinó a la demanda; • subvenció en espècie; la seva utilització està restringida a les atencions de residència.
Tipologia de bons • limitats/il·limitats. Depenent de si únicament es poden utilitzar en centres públics o no; • suplementables/no suplementables. Depenent de si els centres privats poden carregar un cost extra a l'usuari; • amb preus públics uniformes/preus públics segons el cost. Els centres públics carregaran el preu segons els costos o s'hauran d'adaptar a l'import del bo; • amb transport/sense transport. Inclouen el transport escolar o no l'inclouen; • constants/en funció de la renda. Diferent import afavorint els grups de renda menor; • centres regulats/no regulats. Els criteris d'admissió d'alumnes estan regulats per l'Estat o no ho estan; • generals/selectius. Accessible per part de totes les famílies amb fills o només determinades famílies (p. ex. nombroses);	• val sanitari no suplementable i ponderat segons la renda disponible; • limitats, ja que només es poden utilitzar en els centres adscrits al programa; • amb preus d'acord amb els preus públics. Els centres proveïdors carreguen el preu que l'administració estableix, d'acord amb els càlculs realitzats i establerts en el pressupost; • segons la renda. Diferent import afavorint els grups de renda menor; • centres no regulats. Els criteris d'admissió dels ancians no estan regulats per la Generalitat Valenciana; • selectius. Accesible per part d'individus les característiques socioeconòmiques dels quals ho requereixen.

Annex 3.2 *(cont.)*

ALGUNS TRETS TÈCNICS SOBRE LA INTERVENCIÓ PÚBLICA MITJANÇANT L'ÚS DE VALS, XECS O BONS

Els mecanismes de bons o xecs-educació	Bons-residència de la Generalitat Valenciana
Objectius del sistema de bons • fomentar la competència i augmentar l'eficiència; • facilitar la capacitat d'elecció de centre; • augment del rendiment educatiu. Hi ha determinats estudis que argumenten que els alumnes escolaritzats en centres privats obtenen més bon rendiment que els dels públics.(*) Al mateix temps, l'experiència demostra que els centres públics tendeixen a augmentar la qualitat quan s'introdueix un sistema d'aquest tipus.	• fomentar la competència i augmentar l'eficiència; • facilitar la capacitat d'elecció de residència; • augmentar la flexibilitat del sistema, permetent facilitar la implantació d'ajudes temporals o estades de respir. Les ajudes temporals es creen per solucionar situacions de caràcter econòmic temporal, i les estades de respir es creen per impossibilitat temporal del cuidador informal.

Font: Elaboració pròpia.
(*) Hoffer *et al.* (1997) i Cox i Jimenez (1990).

Annex 3.3

EXPERIÈNCIES DE VALS EDUCATIUS EN EL MÓN

País	Usuaris amb dret d'accés	Cobertura	Àmbit de regulació i pràctica	Valor monetari del val
Bangladesh	Nenes de 6è a 10è curs.	Places seleccionades.	Escoles públiques o privades. Assistència mínima i progrés requerits.	Des de 12 dòlars en 6è curs a 36,25 en 10è curs.
Xile	Estudiants de primària i secundària de nivell de renda baix.	Un terç de les places. Tots els grups de renda.	Les escoles poden exigir pagaments complementaris.	Valor mitjà el 1991: 4359 pesos.
Belice	Estudiants de primària i secundària.	Un 75% de les places de primària i un 50% de les de secundària.	Forta aliança entre el Govern i l'Església.	
Lesotho	Tots els estudiants de primària i secundària.	La major part de les escoles.	El Govern forma i destina els professors. Forta aliança entre el Govern i l'Església.	
Colòmbia	Estudiants de nivell de renda baix.	Operatius en 216 municipis. Els vals es poden utilitzar en escoles privades.	La participació es renova si l'evolució es satisfactòria.	143 dòlars.
Guatemala	Nenes escollides entre els 7 i els 14 anys.	13 municipis.	Assistència mínima i progrés requerits.	50 dòlars.
Suècia	Tots els estudiants en edat d'educació obligatòria.	Tots els municipis.	Les escoles segueixen el programa nacional. Supervisió a càrrec de l'Assemblea Nacional d'Educació (NAE).	Un 85% del cost.
Holanda	Tots els estudiants en edat d'educació obligatòria.	Tots els municipis.	L'Estat finança escoles locals de cada religió, si n'hi ha demanda. També hi participen escoles no religioses.	Les escoles públiques i privades es financen d'acord amb els mateixos criteris.

Annex 3.3 *(cont.)*

EXPERIÈNCIES DE VALS EDUCATIUS EN EL MÓN

País	Usuaris amb dret d'accés	Cobertura	Àmbit de regulació i pràctica	Valor monetari del val
Japó	Estudiants més grans de 15 anys.	Escoles públiques i privades.	Les escoles privades han de presentar requeriments financers.	Un 40% del cost en les escoles privades finançat per l'Estat.
Estats Units (a) Vals finançats per impostos	Estudiants de baix nivell de renda a Milwaukee.	Escoles privades no sectàries.	Un màxim d'un 65% dels estudiants d'una escola amb val.	2.900 dòlars per estudiant.
Estats Units (b) Vals finançats privadament	Estudiants de baix nivell de renda pel que fa al moment de l'accés.	Totes les escoles amb reputació no governamentals.	Alguns programes requereixen pagaments addicionals.	6.383 dòlars de mitjana per estudiant.
Puerto Rico (fins al 1995)	Famílies amb fills en edat d'escolarització o ingressos inferiors a 18.000 dòlars.	Escoles públiques i privades.	S'utilitza una loteria quan hi ha un excés de demanda.	1.500 dòlars per estudiant.
Regne Unit	Estudiants de nivell de renda baix amb dificultats en l'estudi.	«Assisted places» (places assistides) en escoles privades.	Les escoles han de ser aprovades pel Ministeri d'Educació.	3.500 dòlars per estudiant.
Polònia	Famílies associades amb les institucions finançadores.	Escoles privades i generalment no sectàries.	L'aprovació del Govern és necessària per obrir escoles independents.	Un 50% del cost.

Font: Adaptat de West E. G. (1996).

IV. La consideració dels canvis a Espanya com a instrument de gestió pública

A l'últim apartat de la primera part hem vist que les formes organitzatives mateixes constitueixen, sovint, un element endogen per a la millora de la gestió pública. Així ho indica, almenys, l'evolució registrada en la major part dels països occidentals (els informes PUMA de l'OCDE) en les configuracions jurídiques des de les quals se subministren els serveis públics.

En aquest capítol analitzarem l'evolució d'aquestes formes en el cas espanyol, a la llum del que resulta de l'estudi del sistema comparat, amb la intenció que el lector pugui valorar fins a quin punt podem considerar l'adaptació normativa a les necessitats socials com un instrument més al servei de la nova gestió pública.

En aquest sentit, convé tenir present que l'evolució política espanyola ha marcat d'una manera significativa el procés de transformació de les formes organitzatives de les administracions públiques i ha posat en evidència el seu retard relatiu pel que fa al grau d'adequació als reptes del futur respecte a d'altres països del seu entorn.

A Espanya, l'estructura federal, configurada per tres nivells de govern (central, autonòmic i local), té poc més de vint anys. Aquest fet, juntament amb un grau superior de proximitat de les jurisdiccions territorials a les preferències específiques de la població del seu territori, ha causat que la transformació de les formes organitzatives hagi tingut un procés de relativa acceleració en les dues últimes dècades.

Anteriorment a la creació de les comunitats autònomes, el Reglament de Serveis de Corporacions Locals (15 de juny de 1955) va establir la base reguladora dels organismes de provisió de serveis juntament amb la Llei d'Entitats Autònomes de 26 de desembre de 1958.

A partir d'aquest moment, comença el procés de transformació d'un estat autoritari cap a una responsabilitat més compartida entre poders públics i societat civil. En aquests últims cinquanta anys, la gestió dels serveis públics ha sofert un canvi fonamental mitjançant l'aparició d'un conjunt d'estructures socials que han adquirit una posició de gestió directa dels serveis públics i/o un paper actiu en el desenvolupament i la detecció de les necessitats col·lectives. Això, en molts casos i en la major part dels països, ha subrogat l'Estat a un paper més aviat de direcció i arbitratge pel que fa a aquests serveis.

D'acord amb l'art. 149.1.18ª de la Constitució Espanyola (CE) de 1978, correspon a l'Estat la competència exclusiva sobre [...] *les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques i el règim estatutari dels seus funcionaris públics que, en tot cas, garantiran un tractament comú davant seu* [...] Això no obstant, les principals forces impulsores de la seva creació han estat coetànies a la creació de l'estat autonòmic i, conseqüentment, del gran nombre i la diversitat de figures atenent l'adequació de cadascuna al servei que es destina.

La CE defineix, a grans trets, les figures jurídiques i els seus àmbits d'aplicació. Així, en el seu Capítol III del Títol I, declara que l'actuació de l'Estat es realitzarà d'acord amb les necessitats de la societat, fins i tot en els àmbits econòmic i social i cultural, mitjançant polítiques públiques que s'atinguin a determinats principis rectors, entre els quals es poden destacar l'eficàcia, l'eficiència i l'efectivitat.

El principi d'eficàcia també es recull en l'art. 103.1 de la CE. A l'esmentat criteri es deu possiblement l'auge de propostes com ara la direcció per objectius, el gerencialisme, els mercats interns i els mercats simulats, o fins i tot fórmules tan radicals com la privatització dels serveis. Les característiques heterogènies de l'Administració pública i les organitzacions privades justifiquen certes diferències entre totes dues, encara que aquesta justificació no tingui una naturalesa estructural, sinó que ha de ser argumentada en cada cas. Per

a això, no hem d'obviar les dificultats de la gestió d'«allò públic»: (a) les dificultats de mesurament i definició de l'*output* del servei, (b) els indicadors imperfectes de resultats, (c) les limitacions d'incentius de gestió, i (d) la necessitat d'una justificació *ex-ante* en cada presa de decisions.

En definitiva, la gestió pública a Espanya s'ha encaminat cap a fórmules organitzatives que, sobre el paper, si més no, pretenen facilitar la cooperació interadministrativa, la flexibilitat en la gestió dels recursos productius i la introducció de criteris d'eficiència i eficàcia; tot això, regulat per les lleis esmentades i, particularment, per la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú de 26 de novembre de 1992, modificada recentment per la Llei 4/1999.

S'ha de destacar que el dret administratiu no ha resultat hermenèutic, per a això, i ha permès trobar llacunes que han estat aprofitades pels governs de torn per introduir nous elements en el sistema a través de Reials Decrets. La major part de les formes de gestió que es detallen a continuació es regeixen en moltes de les seves normatives per mitjà de Reials Decrets.

L'espectre definitiu en què es mou la provisió de serveis públics a Espanya ha quedat, a costa de noves modificacions, de la manera següent:

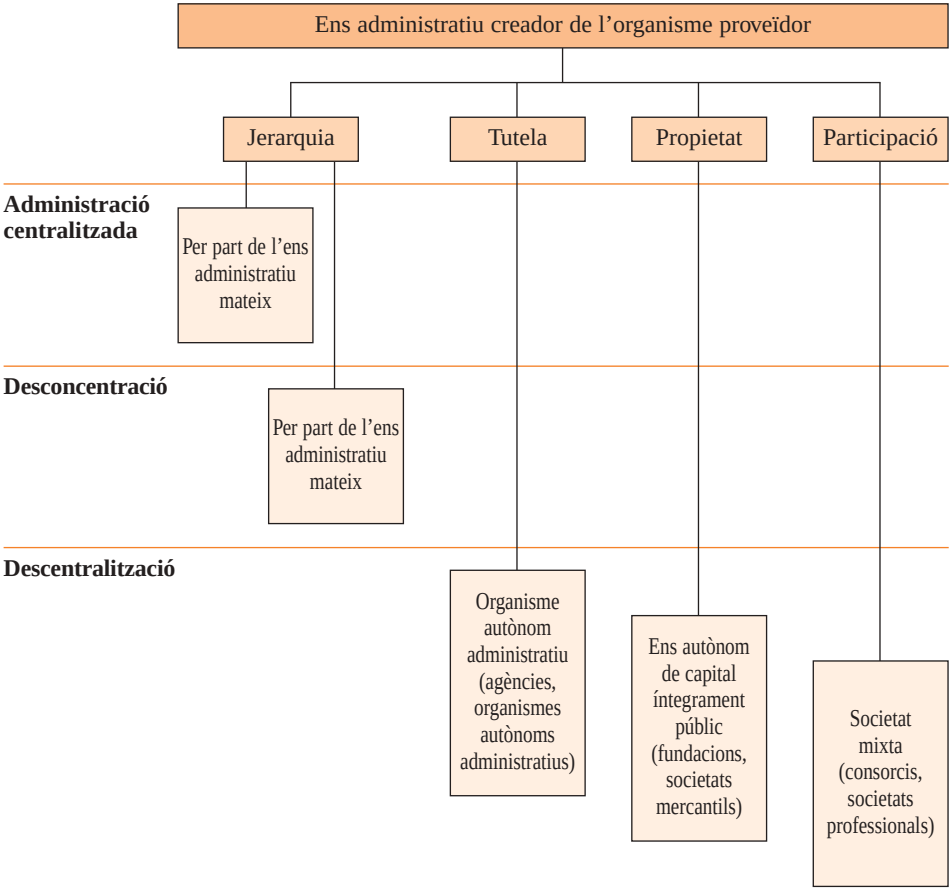
– Gestió directa, per part dels organismes que configuren l'Administració General de l'Estat i de les comunitats autònomes. Aquesta fórmula encara és la més comuna, tot i que altres alternatives van agafant força amb el pas del temps. Aquests organismes es regeixen pel dret públic.

– Gestió a través de qualsevol de les entitats admeses en dret. Són entitats que gestionen un servei públic i que es financen amb diners públics. Estan emmarcades en allò disposat per l'art. 6 del text refós de la Llei General Pressupostària. Són les anomenades societats estatals, i inclouen les societats mercantils, amb participació majoritària de l'Administració de l'Estat i els organismes autònoms i les entitats estatals de dret públic, així com les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que ajusten les seves activitats al dret privat.

– Gestió per consorcis, fundacions o societats mixtes. Permet una flexibilitat més gran en la gestió. Pel que fa als primers, se'n pot destacar el caràcter voluntari, la varietat de nivells administratius, bàsicament locals

Gràfic 4.1

FORMES DE GESTIÓ: RELACIONS AMB L'ENS ADMINISTRATIU DE CREACIÓ



Font: Adaptat de Colomar Albajar, Joan (1993).

(ajuntaments, comunitats autònomes, diputacions), i/o personalitats jurídiques (empreses privades, fundacions, administracions públiques) que actuen d'una manera independent en la realització de les seves activitats. Les fundacions, que també s'atenen al dret privat, concentren els seus avantatges en la gestió dels recursos productius (patrimoni i personal). Finalment, les societats mixtes (a l'igual que els consorcis) permeten la participació d'agents privats en l'ens. Tots aquests organismes es regeixen d'acord amb el dret privat.

4.1. Models de gestió diferenciada

Fins ara, en el sector dels serveis, la propietat i la gestió han anat lligades (gestió clàssica), i aquesta activitat s'ha realitzat amb els seus propis recursos i limitacions. Però això no és imprescindible.

En aquesta línia, i d'una manera concreta, actualment s'implanten en el sector públic diferents fórmules en què la gestió no és duta a terme per la propietat (i que es denominen de gestió diferenciada). La distinció bàsica entre aquestes fórmules diferents rau, a més de en la forma de constituir-se i organitzar-se, en la responsabilitat última dels resultats de les institucions gestionades.

4.1.1. Models de gestió diferenciada

A. Gestió compartida

Dos propietaris o més (en algun cas podria ser només un amb diversos centres) decideixen crear una empresa que els gestioni les seves institucions. El nou organisme creat no és el responsable últim dels resultats de les institucions, sinó que aquests continuen recaient sobre les institucions, ja que conserven la seva personalitat jurídica. La propietat segueix marcant les línies d'actuació i l'estratègia dels seus centres en la nova estructura.

B. Gestió

En aquest cas, la propietat concerta els serveis d'un tercer (al qual considera com un expert en la gestió dels serveis de què es tracta) perquè aquest dugui a terme la gestió del seu centre mitjançant la formalització d'un contracte, i sense cap més vincle formal.

La responsabilitat última del centre i els seus resultats la manté la propietat, i, per tant, és aquesta la que segueix fixant-ne els objectius i controlant-ne els resultats.

C. Cessió de responsabilitat

La propietat manté la titularitat, però cedeix el bé, per a la seva explotació, a un tercer, que n'assumeix totes les responsabilitats (el gestor explota el servei «a risc i ventura»). En aquest cas, l'últim i únic responsable de la institució i els seus resultats és l'entitat que n'ha assumit l'explotació.

D. Figures mixtes

Gestió interessada: l'entitat gestora disposa, d'una banda, de la col·laboració de la propietat i, de l'altra, d'una remuneració mínima sota la forma d'«interessament», que es concreta en una clàusula en virtut de la qual, quan es produeixen beneficis per damunt del mínim assegurat, se n'atribueix al gestor una part, amb la intenció de fomentar la prestació eficaç dels serveis encarregats. És una figura d'escàs arrelament en la pràctica.

Gestió afermada: és la hipòtesi inversa de l'anterior, i és el gestor qui hi garanteix uns beneficis mínims per a la propietat.

4.1.2. Les especificitats d'algunes d'aquestes formes jurídiques

Les fundacions

El Reglament de Serveis de les Corporacions Locals de 1955 ja recull la figura jurídica de les fundacions en els serveis locals. La fórmula de les fundacions és aplicable per a la realització d'activitats amb finalitats socials, essent el seu objectiu principal la prestació de serveis socials a la comunitat. Les fundacions privades són persones jurídiques amb plena capacitat jurídica d'obrar per a la consecució de les seves finalitats.

Per constituir una fundació, l'Administració Pública afecta un patrimoni a la realització d'una activitat d'interès general i sense afany de lucre. Això permet la reinversió de beneficis futurs dins la pròpia organització. Correspon als organismes de l'Administració Pública la potestat de crear fundacions amb la prèvia autorització del ministeri de referència.

Pel que fa als òrgans de govern, les fundacions estan governades per un patronat que n'ostenta la representació i que exerceix les funcions per a la consecució de les seves finalitats. El protectorat de les fundacions és exercit pel ministeri al qual pertany la seva activitat, i en les comunitats autònomes amb transferències, serà exercit per l'òrgan corresponent de la comunitat autònoma.

L'autonomia de gestió adquireix una importància especial pel que fa a la gestió dels recursos materials, ja que les fundacions disposen d'un patri-

moni propi, i poden adquirir, posseir i arrendar béns i drets de qualsevol mena que quedin afectats a l'acompliment de les seves finalitats. Poden tenir adscrits béns de l'Administració General de l'Estat o de la Tresoreria General de la Seguretat Social.

El règim de contractació per a obres i serveis és un altre àmbit on es manifesta la superior flexibilitat d'aquestes fórmules jurídiques, ja que hi són d'aplicació el dret civil i el mercantil, amb subjecció als principis de publicitat i concurs.

En la contractació del personal s'utilitzarà el règim laboral i s'hi aplicarà el Reial Decret Legislatiu 1/95. En el sector sanitari, per facilitar l'adaptació de personal estatutari fix de l'SNS que s'incorpori a l'entitat, hi serà d'aplicació allò disposat en l'article 116 Llei 13/96.

La Llei General Pressupostària per a fundacions de competència o titularitat pública estatal en regula el pressupost, la comptabilitat i el control. Pel que fa al pressupost, els recursos econòmics poden provenir de les fonts següents: (a) béns i valors del seu patrimoni, (b) productes i rendes del patrimoni esmentat, (c) ingressos ordinaris i extraordinaris propis de la seva activitat, (d) aportacions per part de l'Estat per a la prestació de serveis públics o per part d'una altra persona jurídica d'acord amb el dret, (e) fons originats per la prestació de serveis a d'altres institucions o tercers obligats a pagament d'acord amb el Reial Decret 63/95, i (f) donacions i llegats, i aportacions públiques o privades aplicades a una finalitat determinada.

Les fundacions han de facilitar la documentació econòmico-financera requerida per l'òrgan públic que les hagi creades, amb la finalitat de possibilitar-ne el seguiment econòmic. El control de gestió i de funcionament s'exercirà per mitjà de l'òrgan públic al qual estiguin adscrites, i es comprovarà el grau de compliment dels objectius i l'adequada utilització dels recursos assignats, a l'igual que el control de qualitat de la prestació, mitjançant l'anàlisi i l'avaluació de resultats. Anualment s'establiran programes específics de control i d'avaluació interna, sense perjudici dels controls de la Intervenció General de la Seguretat Social i/o el Tribunal de Comptes.

Els consorcis

Definició i característiques

Els consorcis són organitzacions amb personalitat jurídica pública de naturalesa associativa i amb caràcter no territorial, constituïdes voluntàriament per diverses administracions públiques o per aquestes amb determinades entitats privades, sense afany de lucre i que tinguin finalitats concurrents d'interès públic.

La seva finalitat consisteix en la prestació de serveis públics i, en general, qualsevol activitat que es reculli en l'acta de constitució. La seva creació prové de la realització prèvia d'un conveni de col·laboració i de la necessitat de crear una organització comuna per gestionar el contingut del conveni. Els estatuts han d'especificar els règims orgànic, funcional i financer del consorci.

La legislació de la figura del consorci és una de les més confuses, i potser a causa d'això ha estat utilitzada com a eina d'innovació en la gestió dels serveis públics.

Pel fet de ser una forma d'associació interadministrativa, se subjecta al dret administratiu. Així, les lleis 781/86, 8/87, 13/89 i 30/92 regulen la constitució i les característiques dels consorcis. I, en el cas dels consorcis sanitaris, s'ha d'atendre allò disposat pel Reial Decret de Desenvolupament de la Llei 15/97 sobre l'habilitació de noves formes de gestió.

L'òrgan de govern d'un consorci és el consell de govern, que exerceix les facultats necessàries per a l'acompliment de les finalitats assignades. Els consorcis tenen llibertat per gestionar el seu patrimoni d'acord amb els seus estatuts i la LOFAGE. Com que es regulen per la norma administrativa general, poden disposar, a títol propi, de béns immobles aportats per les entitats privades consorciades.

Pel que fa als contractes que realitzen, es regulen d'acord amb la Llei 13/95 de Contractes d'Administracions Públiques, cosa que, sens dubte, ha causat una disminució de flexibilitat a la gestió del recursos materials i laborals. El personal pot ser funcionari o laboral, d'acord amb allò fixat als estatuts, encara que, com a norma general, serà laboral, amb l'excepció del per-

sonal aportat per alguna altra entitat de caràcter públic (en el sentit de personal procedent de l'altra entitat). El consorci té llibertat per regular els salaris i les condicions laborals dels seus treballadors propis, encara que no els dels treballadors aportats per les entitats consorciades.

El consorci disposa de la potestat de realitzar el seu pressupost, que ha de ser aprovat pel consell de govern.

La comptabilitat segueix la norma general administrativa i allò que hi ha estipulat als estatuts. El règim econòmic financer dels consorcis és l'establert en el conveni regulador, els seus estatuts i les altres normes d'aplicació. El control, de la mateixa manera que en el cas de les fundacions, es realitza per part de l'òrgan públic al qual estan adscrits.

S'ha de destacar que aquesta forma ha estat especialment utilitzada a Catalunya a causa de l'existència de múltiples serveis públics on hi ha una gran varietat de personalitats jurídiques que intervenen en la provisió de serveis públics, com ara el transport, la sanitat, la cultura i l'esport.

Les societats públiques estatals

Les societats estatals (SE) són organitzacions amb personalitat jurídica pròpia el capital de les quals és majoritàriament o únicament propietat d'un organisme públic, i es constitueixen per a la gestió i l'administració dels centres, els serveis i els establiments proveïdors de serveis públics.

Es regiran per allò previst en els seus estatuts socials i, residualment, per l'ordenament jurídic privat, sense perjudici d'allò disposat per l'aplicació de la normativa pública pressupostària i comptable, de control financer i de contractació.

Els seus òrgans de govern estan formats pel Consell d'Administració, que ostenta la representació de la societat estatal i que exerceix les facultats considerades com necessàries per a l'execució de les seves finalitats socials. Pel que fa al patrimoni, les SE gaudeixen dels mateixos privilegis que les fundacions.

Els contractes s'ajusten al dret civil i el mercantil, amb subjecció als principis de publicitat i concurs. I el personal és de caràcter laboral, amb apli-

cació del Reial Decret Legislatiu 1/95. Finalment, el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, intervenció i control financer és l'establert per la Llei General Pressupostària per a aquestes societats.

Les societats estatals han estat utilitzades per a la gestió dels serveis públics per part de diverses comunitats autònomes (Catalunya, Galícia, Andalusia), generalment en sanitat i educació, i, especialment, en els serveis d'àmbit cultural. En el cas d'Andalusia, aquesta forma jurídica fins i tot ha estat utilitzada per a la gestió d'un centre hospitalari (el Comarcal Costa de Marbella). Això no obstant, no ha estat mai utilitzada per l'INSALUD per a l'activitat assistencial.

Les societats professionals (cooperatives, societats limitades)

Utilitzades a Catalunya a l'empara de la LOSC, i mitjançant la seva modificació i decret de llei d'acreditació d'entitats de base associativa, possibiliten econòmicament i jurídicament la participació dels professionals en el centre públic en el qual participen. Les desenvoluparem com un exemple més del cas particular.

4.2. Les formes organitzatives a través d'alguns casos

4.2.1. Agències estatals: l'Agència Tributària

Genèricament, les agències administratives estatals són ens que presten un servei públic directament als ciutadans, amb concurrència o sense amb el sector privat. Aquestes agències poden adoptar figures jurídiques diverses, encara que, per al seu funcionament, s'aspira a aconseguir que disposin d'una autonomia suficient (també política, amb el nomenament de càrrecs directius per a períodes extensos) i de gestió (pressupostos, patrimoni, gestió financera i avaluació de resultats). Els esmentats organismes poden finançar-se totalment o parcialment amb els recursos obtinguts de la seva activitat.

En el marc de l'anterior voluntat es crea l'Agència Estatal de l'Administració Tributària, d'acord amb l'art. 103 de la llei 31/90 de Pressupostos Generals de l'Estat (PGE) per a 1991. La forma jurídica de la qual se la dota

és la d'Ens de Dret Públic (EDP), tal com es recull en l'art. 6.5 de la Llei General Pressupostària (LGP). Els EDP es caracteritzen per una àmplia autonomia de gestió economicofinancera, a través de: (1) patrimoni propi, (2) contractació segons el dret privat, (3) pressupost específic (encara que integrat en els PGE), (4) tresoreria i comptabilitat pròpies, (5) oferta d'ocupació pública i selecció de personal laboral, i (6) dret a la negociació col·lectiva amb el personal laboral.

En el cas concret que ens ocupa, l'AET es caracteritza per:

Missió: Aplicació efectiva del sistema tributari i duaner en el marc de la integració general amb el conjunt de la Administració de l'Estat.

Objectius: Capacitat recaptadora i aplicació del sistema tributari amb generalitat i equitat, i promoció de l'acompliment voluntari de les obligacions tributàries. Lluita contra l'evasió i el frau fiscal. Eficiència en la gestió.

Finançament (pressupost): D'acord amb el pla d'objectius, que s'elabora segons els recursos necessaris identificats per cada responsable.

Pel que fa al seu procediment d'elaboració i tramitació, no difereix excessivament dels de l'Administració General, encara que s'han de destacar les característiques següents: la seva tramitació a través del Ministeri d'Hisenda i l'aprovació per part de les Cort Generals, i el seu caràcter limitador pel que fa a les variacions globals de la quantia. Podrà disposar també de recursos propis de finançament per a la realització de serveis, venda de béns i altres ingressos. Quant a la vinculació de crèdits característics del pressupost de l'Administració General, en l'Agència el pressupost té caràcter estimatiu en la seva classificació per categories. Les variacions internes del pressupost només han de ser aprovades pel president de l'Agència.

Tresoreria: Té una gran flexibilitat. L'Agència disposa de tresoreria pròpia, cosa que significa que els fons o recursos financers que requereix per a la seva execució pressupostària es gestionen autònomament. Se serveix d'una àmplia xarxa de comptes bancaris, i cada centre disposa d'un compte per facilitar els seus pagaments, amb la connexió a un compte central dels comptes territorialitzats, per tal de facilitar la coordinació de la gestió, la centralització i l'automatització dels pagaments, i l'aprofitament dels serveis bancaris i, extensivament, d'eines informàtiques.

La contractació: L'AET es regeix pel dret privat sense subjecció a la Llei de Contractes de l'Estat. Això no obstant, es mantenen determinades condicions, com ara la publicitat i el concurs, per a la salvaguarda de l'interès de l'entitat i l'homogeneïtat en els estàndards d'equipament i software. A més, es manté una estricta separació de funcions, i les accions s'assignen a responsables diferents, amb la finalitat de realitzar un control permanent de cadascuna.

Sistemes d'informació, comptabilitat i control: L'Agència ha posat en marxa una estructura informàtica amb un sistema d'elaboració de pressupostos, un sistema de gestió de compres mitjançant aplicacions informàtiques i un sistema de gestió de tresoreria pròpia. Pel que fa al sistema de control comptable, està subjecta a la Inspecció General de l'Activitat de l'Estat (IGAE), que realitza, no una fiscalització prèvia, sinó un control financer permanent. El pla de comptabilitat de l'Agència, creat per la IGAE amb la intenció d'adequar la norma a les necessitats concretes d'aquest organisme, es compon dels elements següents:(1) comptabilitat financera (balanç i compte de resultats), comptabilitat pressupostària (estat d'execució del pressupost) i comptabilitat analítica (per cost i activitat). Aquest últim element representa una característica innovadora en el sector públic (amb l'excepció de les empreses públiques).

En definitiva, la creació de l'Agència Tributària mitjançant l'estructura comentada suggereix una voluntat, per part de l'Administració de l'Estat, de modernitzar les normes dels seus ens i adaptar-se a les necessitats actuals. Aquest ens pot servir per validar els resultats en millores d'eficiència i eficàcia en la realització de la tasca pública mitjançant formes organitzatives més flexibles.(2)

(1) Les principals diferències d'aquest pla de comptabilitat amb la comptabilitat pública rauen en els aspectes següents: (a) la caracterització de la seva informació: econòmica, orgànica i funcional, i (b) la reducció de les fases d'execució pressupostària, que passen de cinc (retenció de crèdit, aprovació, disposició, ordenació i pagament) a dos (compromís (RC+A+D) i realització (O+P).

(2) Algunes referències: Moya Hurtado de Mendoza, R. i Wert Ortega, M. (1993): «La gestión económico-financiera en la Agencia Tributaria», *Cuadernos de Actualidad*, Hacienda Pública Española 4: 121-139. Sivit Gañan, F. (1996): «Modelo Organizativo del Sector Público Español: Posibilidades y Exigencias de Futuro», *Documento de trabajo Agencia Tributaria*.

4.2.2. Les fórmules organitzatives de la provisió de serveis sanitaris

A causa de la seva gran importància i de la interacció amb la societat civil, la sanitat i, en general, l'educació i els serveis socials (incloent-hi els sociosanitaris) són els sectors amb una presència superior, i també amb una varietat més gran, d'organismes innovadors en la provisió dels serveis públics.

Per bé que el dret administratiu, la Llei de Fundacions 30/94, la Llei Orgànica de Funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE 1997) i la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (1992) regulen les institucions de provisió de serveis en general, s'han dictat també lleis per a l'adequació específica a les necessitats de la provisió dels serveis sanitaris. Les competències en matèria de sanitat s'han transferit, fins ara, a les comunitats autònomes regulades per l'art. 151 de la CE (més dues comunitats regulades per l'art. 143), cosa que els permet la gestió de la sanitat d'acord amb les fórmules organitzatives que considerin oportunes. L'establiment de nous models de gestió pública en el sector sanitari per part d'aquestes comunitats autònomes ha originat la necessitat de buscar modificacions en el règim intern de certs proveïdors. Les comunitats autònomes han estat les impulsores de la utilització de fórmules organitzatives alternatives per a la provisió de serveis sanitaris, i hi destaquen Catalunya, amb la Llei d'Ordenació Sanitària (LOSC) i el País Basc, amb la Llei Osakidezta.

Amb anterioritat a la LOFAGE, la dispersió de la regulació bàsica en aquesta matèria dificultava la tasca de fixar les normes a què s'havia d'ajustar la legislació del desenvolupament d'aquests organismes en les comunitats autònomes. El conglomerat de lleis estatals que, amb caràcter general, regulaven diferents aspectes administratius (Llei de Patrimoni de l'Estat, Llei General Pressupostària, Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú o Llei de Contractes de les Administracions Públiques), així com la Llei d'Entitats Estatals Autònomes, marcava un conjunt de normes a les quals s'havia de recórrer per poder deduir quines normes de caràcter bàsic es podien aplicar. Amb la LOFAGE tots

aquest criteris s'unifiquen en una llei, i això facilita l'aclariment legal de les estructures organitzatives.

Això no obstant, el desenvolupament legal per donar cobertura a noves formes de gestió roman incomplet, ja que la nova legislació aprovada obre pas a la introducció de noves formes jurídiques. En l'evolució temporal, podríem fixar:

• Reial Decret Llei 10/96 sobre l'habilitació de noves formes de gestió a l'INSALUD. Aquest decret llei origina un conjunt de discussions en l'àmbit polític i de col·lectius professionals pel fet que regula la situació especial que s'havia originat amb la creació d'hospitals-fundacions que no s'adaptaven a les especificitats del sector.

• Acord del Consell de Ministres que autoritza l'INSALUD a constituir les fundacions de Manacor (les Balears) i Alcorcón (Madrid), i que n'aprova els estatuts.

• Llei 15/97 sobre habilitació de noves formes de gestió en el Sistema Nacional de la Salut.

• Llei de Mesures Fiscals, Administratives i d'Ordre Social (Acompanyament dels pressupostos, 1999). Esmena que aprova les fundacions públiques sanitàries com a nova forma jurídica.

És així com les bases del canvi queden establertes ja que la Llei 15/97 permet al Govern i als òrgans de govern de les comunitats autònomes (amb competències transferides) determinar reglamentàriament les normes jurídiques, els òrgans de direcció i de control, el règim de garantia de la prestació, el finançament i les característiques de la contractació de personal dels organismes necessaris per a la provisió de serveis sanitaris. Aquesta llei representa un avenç important, pel fet de permetre l'establiment de fórmules més flexibles.

La utilització d'aquestes figures jurídiques en el terreny assistencial ha estat extensa, tant en l'INSALUD mateix com per part de les comunitats autònomes. Això no obstant, amb l'aparició de les noves fundacions públiques hospitalàries, l'INSALUD deixa d'utilitzar aquesta forma jurídica per a nous centres hospitalaris.

Dins de l'àmbit sanitari, es poden destacar les dues figures que exposarem a continuació. La primera es va originar arran de l'article 111 de la Llei d'Acompanyament dels Pressupostos Generals de l'Estat de 1999, i la segona és la fórmula més estesa de gestió de serveis sanitaris al Regne Unit, arran de la creació dels mercats interns (*quasimarkets*).

FUNDACIONS EN SERVEIS HOSPITALARIS

Administració pública	Organisme	Any de creació
Galícia (Servicio Galego de Saude)	Hospital de Verín (Pontevedra)	1994
	Hospital-Fundación Costa de la Muerte (A Coruña)	1997
	Barbanza (A Coruña)	1997
	Hospital Comarcal Salnés (Villagarcía de Arosa)	
Catalunya (Servei Català de la Salut)	Fundació Hospital Sant Jaume (Olot)	
	Fundació Patronat de l'Hospital Oncològic de Catalunya (Barcelona)	
	Fundació Centres Assistencials i d'Urgències. (Gestiona àrees d'atenció primària a tota la comunitat autònoma)	
	Fundació per la Gestió de l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau	
	Fundació Puigvert, IUNA	
	Fundació Privada Hospital de Mollet	
	Fundació Hospital Comarcal de Sant Antoni Abat	
	Fundació Sanitària d'Igualada	
	Fundació Sant Hospital (La Seu d'Urgell)	
INSALUD	Hospital-Fundación de Alcorcón (Madrid)	1997
	Hospital-Fundación de Manacor (Balears)	1997
	Hospital-Fundación de Cieza (Múrcia)	1997
	Hospital-Fundación de Arriondas (Astúries)	1997

Font: Elaboració pròpia. Dades de les Memòries dels diferents departaments de Sanitat i Seguretat Social de les comunitats autònomes i de l'Estat.

Fundacions públiques sanitàries

Les fundacions públiques sanitàries són organismes públics adscrits a l'INSALUD i amb personalitat jurídica pròpia. Les seves finalitats són la prestació de serveis sanitaris, prevenció de la salut i coordinació de polítiques públiques de salut. Es regeixen pels seus estatuts i pel que es disposa en la Llei 50/98 i la Llei 6/97. La capacitat per constituir, modificar o extingir fundacions públiques sanitàries es formalitza mitjançant una decisió del Consell de Ministres, d'acord amb una proposta del ministre de Sanitat i Consum, el qual n'aprovarà els estatuts. Abans de l'inici de l'activitat, s'elabora un pla d'actuació, aprovat per la presidència executiva de l'INSALUD, que inclourà: a) els objectius que ha d'assolir i b) els recursos humans, financers i materials que són necessaris per a la seva actuació.

El Consell de govern ostenta la representació de la fundació i exerceix les facultats necessàries per a l'acompliment de les seves finalitats, que seran: fixar els criteris d'actuació interna del centre sanitari, definir la política estratègica i el marc d'actuació encaminats a la consecució de la missió, i el desenvolupament institucional de l'hospital, l'aprovació dels plans generals, econòmics, financers, operatius, d'obres i d'inversió, i la seva periodificació anual, que s'han de reflectir en l'avantprojecte de pressupostos anuals (que ha d'aprovar l'INSALUD); dins el marc anual i pressupostari establert per l'INSALUD, adequar i adaptar els criteris bàsics de planificació a mitjà i i llarg termini en matèria econòmica, de personal, organitzativa i de gestió, a les peculiaritats del centre sanitari; aprovar els plans assistencials, docents i d'investigació, informar dels projectes anuals de pressupostos, objectius de gestió, pla d'inversions i programa d'investigació, aprovar les liquidacions pressupostàries anuals i els comptes anuals, i aprovar els contractes d'obres, serveis i subministraments de la fundació.

Algunes de les funcions esmentades es poden delegar en el gerent amb un cert límit. En tot cas, es regula que el Consell de govern disposi d'una reunió ordinària mensual per a l'aprovació de les liquidacions pressupostàries i els comptes anuals, i l'aprovació i l'informe dels objectius de gestió, o d'una reunió extraordinària. Aquest òrgan el formen el president (designat i cessat pel president executiu de l'INSALUD), el secretari (un funcionari

designat per l'INSALUD) i entre 4 i 10 vocals (nomenats i cessats pel president executiu de l'INSALUD). El president representa l'hospital, convoca, presideix i arbitra les decisions del Consell de govern.

Pel que fa a la capacitat de gestió del patrimoni, gaudeixen dels mateixos privilegis que les fundacions privades. Els contractes s'ajusten a la Llei 13/95 de Contractes de les Administracions Públiques. Pel que fa al personal, aquest serà: o bé estatutari o personal laboral i/o funcionarial, segons la seva situació preexistent en centres que es converteixin en fundacions públiques sanitàries. El personal de direcció es pot contractar per mitjà del règim laboral d'alta direcció.

El règim pressupostari, econòmic i financer, de comptabilitat, intervenció i control financer és l'establert per a entitats públiques empresarials en la Llei General Pressupostària. El control es realitza per part de l'INSALUD, i, en el cas de les comunitats autònomes de l'art. 151, per part de l'òrgan autònom competent de les comunitats autònomes.

La conversió dels actuals centres sanitaris en fundacions públiques sanitàries es realizarà amb caràcter voluntari, si és que aquests centres ho han demanat prèviament i havent superat el procés d'homologació. El procés de conversió és el següent:

(*i*) Una sol·licitud adreçada a l'INSALUD i acompanyada de: a) El pla estratègic, aprovat per la presidència executiva de l'INSALUD, b) una certificació de l'acord favorable de la Comissió de Direcció del centre, c) un informe dels òrgans de representació i participació constituïts. (*ii*) Examen i valoració de la sol·licitud per part de les direccions generals de l'INSALUD. (*iii*) Una comissió d'homologació valorarà l'expedient integrat pels informes anteriors, respecte a: l'acompliment dels tràmits formals i d'audiència previstos; el consens intern «ponderat», obtingut a través dels informes emesos pels òrgans de representació i participació; l'acreditació de l'existència de sistemes d'informació i altres eines que garanteixin la millora de la qualitat en el servei i la gestió adequada dels centres, d'acord amb la disposició de la presidència executiva de l'INSALUD, i l'adequació pressupostària i econòmica del projecte.

La Comissió d'Homologació la integraran representants de l'INSALUD, el Ministeri d'Economia i Hisenda, el Ministeri de Treball i Afers Socials, i el Ministeri de Sanitat i Consum.

Alguns autors, com ara Bartlett i Le Grand (1993), argumenten que els quasimercats en polítiques socials produeixen millors resultats des del punt de vista dels criteris següents: eficiència, equitat, elecció i responsabilitat, capacitat de resposta resolutòria als problemes dels ciutadans i *responsiveness* i *accountability* o rendició de comptes a la societat, paràmetres d'acord amb els quals s'han de jutjar les innovacions organitzatives.

La flexibilitat de gestió que el nou marc jurídic i orgànic de les fundacions públiques hospitalàries aporta permet als seus gestors competir amb més igualtat de condicions amb les entitats privades i crear un mercat virtual que permeti comparar els índexs d'eficiència dels diferents centres.

Les fundacions hospitalàries britàniques (NHS trusts)

L'antic sistema de control i organització monopolístic del sistema sanitari britànic (NHS) va ser substituït pels canvis derivats de les propostes incloses en el Llibre Blanc *Working for Patients*, sobre la base de la separació institucional entre els proveïdors i els compradors d'atencions de salut. És en aquest nou marc institucional on els *Hospital Trusts* adquireixen sentit. Els NHS trusts són organitzacions del sector públic amb un alt grau d'autonomia i que subministren serveis de salut en l'àmbit comunitari i especialitzat. La seva finalitat és la prestació de serveis sanitaris en el marc d'un mercat competitiu intern, competint pels pacients amb altres trusts i/o hospitals privats del districte o la demarcació sanitària territorial.

La seva constitució és de caràcter voluntari per als hospitals públics que pertanyin a les DHA (autoritats de districte). La situació interna dels esmentats hospitals és examinada i, si s'escau, la seva sol·licitud és aprovada pel Ministeri de Salut (*Department of Health*).

Els criteris de selecció s'han anat relaxant a mesura que més hospitals s'han anat convertint en trusts. Així, per poder-se convertir en fundacions, els hospitals han de demostrar: (a) el benefici i la millora en la qualitat que es

desprendrà de la nova forma jurídica, (b) la viabilitat financera del centre, (c) la participació en la gestió de l'hospital del personal sanitari amb llocs de treball consolidats al centre, i (d) que el personal de gestió disposa dels coneixements i la capacitat per gestionar el centre d'una manera eficient.

Quan un hospital es converteix en un trust, les seves accions es transfereixen de la Secretaria d'Estat o de l'autoritat local a la propietat de la nova fundació, mentre que un deute equivalent es carrega al tresor públic, i es genera un cost per al trust a causa de la utilització del capital públic (López i Ramírez).

La capacitat per constituir aquests trusts la té l'NHS, que aprova o no aprova les sol·licituds realitzades pel centre mateix.

Els òrgans de govern els formen el *Board of directors*, que són nomenats directament pel secretari d'Estat, amb responsabilitats al Parlament.

Disposen d'un patrimoni propi, que gestionen amb una total independència de les autoritats sanitàries. El patrimoni anterior a la creació o la transformació passa a ser propietat del trust a canvi de la contraprestació del deute amb el tresor públic, tal com comentàvem. Tenen dret a establir els propis contractes amb els proveïdors i a negociar els termes i els pagaments d'aquests acords. La major part dels acords es realitzen amb les autoritats sanitàries de districte (DHA) o els *GP Fundholders* (metges d'atenció primària amb dret a gestionar un pressupost prèviament assignat per als tractaments d'especialista dels seus pacients), i hi és d'aplicació el dret privat.

La fundació hospitalària o trust té dret a contractar localment el personal sense haver-se de cenyir als convenis generals de l'Administració britànica.

El Departament de Salut britànic imposa tres condicions financeres als NHS trusts:

(1) Han de tenir un rendibilitat (calculada sobre el valor de les accions) d'un 6% anual, (2) han de cobrir el pressupost, i això vol dir que el preu ha de ser superior a la resta del servei, i no hi poden haver subsidis encreuats entre serveis; i (3) no poden ultrapassar un límit màxim de finançament extern, tret que no hi hagi una autorització expressa per part de les autoritats sanitàries.

El sistema de «Capital Charging» de la reforma sanitària britànica

El 1989 el Govern britànic va proposar, com un component de la reforma global del Servei Nacional de la Salut, el sistema de «Capital Charges». Aquest sistema persegueix que els contractes d'assistència sanitària, dins un mercat sanitari regulat, es basin en preus i tarifes que incloguin costos corrents i de capital. Aquest objectiu pretén que els actius de capital de titularitat pública deixin de ser considerats com béns gratuïts. En aquest sentit, amb la implementació del nou sistema es pretenen millores substancials en l'avaluació d'inversions, assegurar que els proveïdors assistencials comparin les opcions de despesa corrent i de capital en termes més racionals, i, finalment, que el sistema condueixi a una utilització més eficient dels actius hospitalaris.

Les característiques principals del sistema de «Capital Charging» són les següents:

(i) Els costos de capital inclouen el component d'amortització, basat en el valor de reposició dels actius, més un interès del capital d'un 6%, referit al valor actual del actius.

(ii) Tots els actius (i grups d'actius) amb un valor actual de reposició igual o superior a 6.000 euros (d'entrada, es va establir un límit de 3.000 euros) s'inclouen en la definició de béns de capital. Aquest nou sistema no afecta els actius adquirits a través de donacions.

(iii) Els centres que adquireixen autonomia de gestió (self-governing hospitals) no estaran subjectes al sistema de càrrecs de capital com a tal, tot i que seguiran una disciplina similar a través del requeriment de depreciació dels seus actius i hauran de satisfer un objectiu financer dissenyat per assegurar una taxa apropiada de retorn derivada de les inversions dutes a terme.

L'objectiu del Departament de Sanitat britànic és doble: d'una banda, subministrar incentius als gestors hospitalaris per a un ús més eficient dels recursos de capital, i de l'altra, establir bases comparables amb el sector privat.

El període d'establiment del nou sistema va ser molt ambiciós. El recompte i la valoració d'actius va representar, per a 1989-1990, una valoració provisional dels actius; per a 1990-1991, la revisió i l'actualització de la valoració prèvia dels actius, i, l'abril de 1991, els hospitals van començar a suportar els costos imputats per la utilització de capital, partint del cost específic i independentment del finançament per a despeses corrents, d'una manera transitòria.

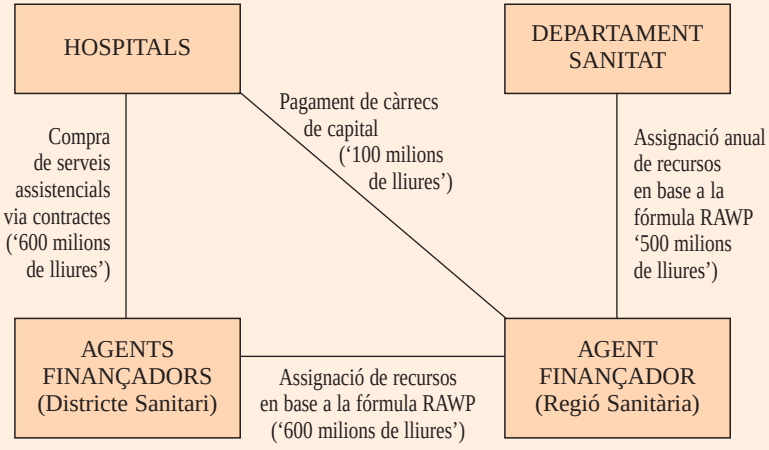
Partint de les estimacions anteriors, cada hospital va calcular els seus respectius costos de capital amb la finalitat que fossin pagats al Departament de Sanitat en dues parts diferenciades: el component d'amortització, basat en el valor actual de reposició dels actius, i l'interès del capital, inicialment establert en un 6% del mateix valor actual de reposició. El primer component representa el cost derivat del consum de capital durant el període de vida econòmica útil dels diferents actius. El segon component es pretén que serveixi com a punt de referència per a l'avaluació formal de programes d'inversió, per disciplinar l'ús dels actius hospitalaris i per identificar un indicador del cost d'oportunitat.

En el curt termini, el sistema estableix un cicle de finançament (vegeu el gràfic 4.2), a través del qual les autoritats sanitàries regionals assignen fons (incloent-hi recursos per cobrir el pagament dels costos del capital) als agents finançadors dels districtes sanitaris. Aquests transfereixen els recursos als hospitals, per la via dels preus (tarifes) o a través de contractes en bloc. Els hospitals, finalment, paguen els costos de capital a les autoritats sanitàries regionals.

A partir de l'exercici fiscal de 1996, els agents finançadors han rebut assignacions pressupostàries que ja inclouen la part correspo-

Gràfic 4.2

EL FINANÇAMENT DE COSTOS DE CAPITAL



Nota: RAWP fa referència a la *Resource Allocation Working Party*, una fórmula de distribució territorial dels recursos amb criteris capitatius i sociosanitaris.

nent al finançament dels costos de capital; per tant, l'assignació pressupostària no discrimina segons el tipus de despesa, tant si és corrent com si és de capital. Durant el període de transició, el Departament de Sanitat pretén que els efectes del sistema de «Capital Charges» siguin «neutrals»; és a dir que els agents compradors d'atenció especialitzada als hospitals rebin exactament la quantitat de recursos necessaris, amb els costos de capital inclosos, per afrontar els preus dels proveïdors locals.

Una vegada superat el període de transició, els contractes amb els proveïdors assistencials es basaran en el cost mitjà (corrent i de capital) establert per al conjunt de la xarxa hospitalària.

Com a resultat, els NHS trusts obtenen la major part dels seus ingressos de les autoritats de districte (DHA) i els *GP Funholders*. Aquests ingressos resulten de contractes preestablerts amb els agents esmentats i que es concreten de maneres diferents (contractes en bloc, contractes basats en l'activitat, preu per servei, etc.). A causa del fet que els NHS trusts no són corporacions totalment independents, no poden fer fallida en cas de dificultats financeres, el Tresor públic cobreix el seu dèficit, tot aplicant alhora unes determinades mesures d'exigència de reestructuració de l'equip directiu. El finançament extern s'ha de realitzar a través del tresor públic, tret del cas que hi hagi una autorització expressa per no fer-ho. Pel fet de ser empreses públiques corporatives, en la pràctica els NHS trusts són incapaços d'utilitzar els seus beneficis per a la reinversió. Aquest fet es tradueix en uns pressupostos ajustats al mínim 6% de rendibilitat exigible per part del Departament de Sanitat.

Les societats sanitàries de professionals

Com ja hem esmentat anteriorment, les societats professionals sanitàries (SPS) s'originen a Catalunya a l'empara de la LOSC (Llei d'Ordenació Sanitària de Catalunya).

Aquesta forma organitzativa aporta la possibilitat que els professionals sanitaris es converteixin en gestors, cosa que pot contribuir a millorar l'eficiència del sistema, augmentar la motivació dels treballadors a través de noves agrupacions de professionals i acostar, en definitiva, el servei al ciutadà.

L'esquema de les societats professionals sanitàries a Catalunya es concreta de la manera següent: (a) la provisió de serveis es realitza a càrrec del Servei Català de la Salut (SCS), per part de professionals i a través d'entitats societàries, (b) les societats poden ser mixtes, sempre que tres professionals en formin part i ostentin un 51% del capital social, (c) els professionals han de tenir una relació contractual amb l'SCS, i (d) la resta de les participacions poden pertànyer a entitats sanitàries (independentment de quina sigui la seva forma jurídica) o persones físiques, essent el paquet màxim d'un 25% del capital social.

Els objectius principals de la seva forma jurídica (cooperatives, societats limitades) consisteixen a reconvertir una part dels organismes de provisió de serveis en entitats de professionals que introdueixin els mecanismes de gestió propis en les entitats privades, i aconseguir més flexibilitat per part dels professionals en l'assignació dels recursos necessaris per desenvolupar la seva activitat.

Les societats professionals poden adoptar qualsevol forma jurídica, des d'entitats de consorcis fins a societats anònimes, tot i que la forma més habitual i pròpia de les societats professionals segueix sent la cooperativa o la societat limitada.

La gestió dels recursos materials i personals es decideix des de la societat, i hi és d'aplicació el dret privat. El patrimoni, encara que també és de lliure gestió, sol trobar-se en règim de cessió per part dels organismes que han creat la societat. Aquesta fórmula organitzativa permet, a més, establir contractes de provisió entre l'organisme autònom finançador i la societat professional, establint contractes d'acord amb objectius explícits i no exclusivament sobre l'activitat o els recursos posats a la disposició dels centres.

El primer model desenvolupat a Catalunya va ser l'implantat al Centre d'Atenció Primària El Remei de la ciutat de Vic, i actualment ja hi ha aproximadament una desena de centres amb les noves formes de gestió acabades d'esmentar.

4.3. Els incentius i el control en els models de gestió diferenciada

Fins ara, en el sector dels serveis, la propietat i la gestió han anat lligades (gestió clàssica), i aquesta activitat s'ha realitzat amb els seus propis recursos i limitacions. Però això no és imprescindible.

En aquesta línia, i d'una manera concreta, actualment s'implanten al sector públic diferents fórmules en què la gestió no és duta a terme per la propietat (i que es denominen de gestió diferenciada). La distinció bàsica entre aquestes fórmules diferents rau, a part de la manera de constituir-se i organitzar-se, en la responsabilitat última dels resultats de les institucions gestionades.

4.3.1. Models de gestió diferenciada

A. Gestió compartida

Dos propietaris o més (en algun cas podria ser un de sol amb diversos centres) decideixen crear una empresa que els gestioni les seves institucions. El nou organisme creat no és el responsable últim dels resultats de les institucions, sinó que els resultats segueixen recaient damunt les institucions, ja que conserven la seva personalitat jurídica. La propietat segueix marcant les línies d'actuació i l'estratègia dels seus centres en la nova estructura.

B. Gestió

En aquest cas, la propietat concerta els serveis d'un tercer (al qual considera com expert en la gestió dels serveis de què es tracta), perquè dugui a terme la gestió del seu centre mitjançant la formalització d'un contracte, i sense cap més vincle formal que aquest.

La responsabilitat última del centre i els seus resultats la manté la propietat i, per tant, és aquesta la que segueix fixant-ne els objectius i controlant-ne els resultats.

C. Cessió de responsabilitat

La propietat manté la titularitat, però cedeix el bé, per a la seva explotació, a un tercer, el qual assumeix totes les seves responsabilitats (el gestor explota el servei «a risc i ventura»). En aquest cas, l'últim i únic responsable de la institució i els seus resultats és l'entitat que n'ha assumit l'explotació.

D. Figures mixtes

Gestió interessada: L'entitat gestora disposa, d'una banda, de la col·laboració de la propietat i, de l'altra, d'una remuneració mínima sota la forma d'«interessament», que es concreta en una clàusula en virtut de la qual, quan es produeixen beneficis per damunt del mínim assegurat, se n'atribueix una part al gestor amb l'objecte de fomentar la prestació eficaç dels serveis encarregats. En la pràctica, és una figura d'escàs arrelament.

Gestió afermada: És la hipòtesi contrària a l'anterior; aquí és el gestor el qui garanteix uns beneficis mínims a la propietat.

4.3.2. Un cas concret de gestió interessada: el model de gestió sanitària implantat per SAGESSA[3] a Catalunya

SAGESSA (una societat de titularitat pública i gestió empresarial, dedicada a la gestió de serveis sanitaris i activitats que hi estan relacionades) du a terme els seus serveis de gestió, que incorporen totes les operacions de *management* sanitari, partint d'un plantejament gerencial basat en quatre línies bàsiques:

– política de qualitat,

– planificació estratègica, desenvolupament i avaluació,

– optimització de recursos, i

– recerca de recursos alternatius.

En aquest plantejament, es preté que les polítiques de racionalitat i l'ús de tecnologies de gestió permetin obtenir nivells adequats de qualitat, activitat, productivitat i viabilitat econòmica en els centres gestionats.

Com a característiques del model referenciat, es poden destacar les següents:

– Una gerència única en tot el grup que garanteix las màximes coordinació, agilitat i flexibilitat en les decisions, i una línia jeràrquica nítida.

– Un gran pes específic de l'staff del grup, caracteritzat per una clara vocació de serveis als centres. Una bona part del valor afegit de SAGESSA rau en el seu staff.

– La integració dels directors de la divisió dels diversos centres assistencials en l'estructura jeràrquica i funcional de SAGESSA.

El lligam jurídic dels serveis prestats per SAGESSA (empresa gestora) als centres sanitaris (propietat) es plasma amb la subscripció de l'oportú contracte de gestió.

(3) Adaptat partint de la comunicació de S. Bernaus i J. Benet al *V Congreso de Economía Española* (Las Palmas, 1995). «La Gestión Diferenciada de Centros Sanitarios: Modelo de Contrato Integral de SAGESSA» (llibre de comunicacions).

a) La propietat es converteix en soci de la gestora i, consegüentment, participa en els òrgans decisoris de la sociedad holding (junta general, consell d'administració i comissió executiva).

b) La propietat nomena i contracta la gestora perquè dugui a terme les funcions de director general de l'hospital, i perquè actuï, d'acord amb aquestes condició i capacitat, com a apoderat de la propietat.

c) La gestora supervisa, dirigeix i controla la gestió i l'explotació de l'hospital (entre les seves funcions, hi ha l'establiment de tots els preus i les tarifes, i, en relació amb això, el cobrament i la realització de factures i rebuts per a tots els serveis o ingressos de qualsevol tipus que provinguin de l'explotació de l'hospital de la propietat).

d) La gestora és la responsable de la selecció, la contractació, l'acomiadament, la supervisió, la direcció, la formació i l'assignació de tots els empleats de la propietat.

e) La gestora prepara i envia anualment a la propietat un pressupost anual d'explotació, amb la indicació de les despeses i els ingressos previstos.

f) Durant cada any fiscal del període d'explotació, la propietat paga a la gestora, pels seus serveis, uns honoraris bàsics, que, en els casos de gestió compartida, s'estableixen de la manera següent:

– Un percentatge d'acord amb el pressupost anual de l'hospital, corregit d'acord amb uns intervals prefixats, de manera que el percentatge disminueix a mesura que el pressupost augmenta.

– La resta de la quota es calcula d'una manera totalment proporcional al pressupost de l'exercici de cada centre, fins arribar al total de despeses a repartir (al resultat total objectiu, se li ha d'incorporar l'IVA corrresponent).

g) La gestora realitza, per compte de la propietat i a càrrec seu, les alteracions, addicions o millores de l'hospital que es realitzin habitualment en l'explotació dels hospitals del mateix nivell.

h) La propietat controla la gestió a través d'una supervisió d'ingressos i despeses. A més de la inspecció financera i comptable de l'explotació, la pro-

pietat pot fiscalitzar i inspeccionar el desenvolupament de l'explotació, la prestació dels serveis i, en general, totes les funcions atribuïdes a la gestora.

i) Tots els fons rebuts per la gestora, per compte de la propietat, durant l'explotació de l'hospital, es dipositen en comptes especials que duen el nom de la propietat i que s'obren en bancs/caixes escollits per la gestora i aprovats per la propietat.

j) La gestora controla i manté, per compte de la propietat, tota mena d'assegurances.

k) Totes dues parts tenen el dret de donar per acabat el contracte, en qualsevol moment i preavisant-ho sis mesos abans.

l) Resolució de disputes i dret aplicable a través d'un àrbitre designat per la Conselleria de Sanitat de la Generalitat de Catalunya.

A l'hora d'analitzar l'import de les quotes que la propietat ha de satisfer, s'han de tenir presents dos conceptes:

1r. L'objectiu és reduir costos, no obtenir ingressos. I, per aconseguir-ho, és necessari imputar les despeses generades per la gestora per cobrir els serveis que aporta als centres.

2n. Si la gestió amb cessió de responsabilitat d'alguns centres (amb l'excepció de la gestió compartida) aporta algun benefici, els costos a repartir entre els centres serien menors; en canvi, si generessin dèficit, els costos a repartir s'incrementarien.

Avantatges de la gestió diferenciada

L'aplicació de la gestió diferenciada està condicionada per les millores que se'n poden obtenir respecte a la gestió clàssica.

Alguns d'aquests avantatges s'enuncien a continuació:

– Possibilitat de disposar d'un equip de gestió ben experimentat, professional i especialitzat, que sigui capaç d'aportar un *know-how* a les institucions.

– Accés a uns serveis de staff molt més amplis i desenvolupats, multidisciplinaris i professionalitzats, com ho podrien ser l'assessoria jurídica, els sistemes d'informació, els recursos humans, les relacions externes, etc.

– Obtenció de beneficis per l'economia d'escala generada. Així, per exemple, es genera l'efecte de les economies d'escala, tant en l'accés a volums de compres, i, per tant, de rendibilitat econòmica, com en les negociacions de serveis concertats.

– Possibilitat de tenir o crear serveis complementaris de diagnòstic únics, que en molts casos no es justifiquen d'una manera individual, dotant-los de recursos més amplis i millors (TAC, laboratori de referència, anatomia patològica, etc.).

– Capacitat per evitar la duplicitat de recursos sanitaris en un mateix entorn. És l'avantatge complementari de l'anterior; de la mateixa manera que es poden crear serveis centrals de diagnòstics, també és possible evitar-ne la duplicació en una zona geogràfica pròxima.

– Millor posicionament en la recerca de solucions per a problemes comuns; per exemple, l'atracció de professionals i problemàtiques de recursos humans.

– Accés a la creació i la gestió d'estructures paraassistencials d'una manera més efectiva, econòmica i amb la qualitat desitjada. Un exemple clar n'és l'especialització del manteniment hospitalari (tècnics en electromedicina, mecànics, lampistes, etc.). O bé una bugaderia hospitalària comuna.

– L'element de canvi cultural implícit com un element diferenciador dins l'entorn del mercat sanitari.

– Millor capacitat per aprofitar les oportunitats conjunturals.

– Accedir amb més facilitat a recursos alternatius com ara fonts d'ingressos alienes al sector sanitari.

Inconvenients de la gestió diferenciada

No hi ha cap opció ni alternativa que, a més d'oferir avantatges, no plantegi inconvenients al mateix temps; per bé que, probablement, algun pot ser inevitable o inherent a l'opció escollida mateixa. D'altres sorgeixen a causa de l'estratègia desenvolupada per a la seva implantació. D'altra banda, la història recent de les institucions i el seu entorn immediat també influiran en l'aparició d'inconvenients.

Seria necessari destacar que:

– Tota gestió diferenciada comporta la possibilitat d'una pèrdua d'identitat per part del centre; de vegades, subjectiva i d'altres, objectiva. En aquest cas, hi té molt a veure l'opció escollida de gestió diferenciada, i el desenvolupament i la filosofia amb què es realitzi la implantació.

– Associada a la pèrdua d'identitat, es troba la pèrdua dels valors lligats al «voluntarisme» i es perden els sentiments positius: «la meva institució». En la mateixa mesura que la gestió es professionalitza, els treballadors de l'empresa deixen de sentir-se obligats moralment a realitzar esforços suplementaris als corresponents estrictament a les relacions laborals.

– Existeix la possibilitat d'augment en la conflictivitat laboral, davant una millora de la institució, real o així percebuda pels treballadors.

– El desenvolupament i el creixement del grup tendeixen a observar-se com una possible amenaça per part de les organitzacions i els centres sanitaris que es troben, fonamentalment, dins el mateix entorn geogràfic.

– La circumstància que, en el sector de la sanitat, d'una manera o d'una altra els proveïdors de serveis sanitaris pertanyin (en la seva major part) a entitats públiques, adoba el terreny perquè siguin utilitzats en la batalla política.

V. Els incentius monetaris

5.1. Introducció

El problema de generar els incentius necessaris perquè els empleats d'una organització realitzin l'esforç adequat afecta tant el sector públic com el sector privat.

Això no obstant, hi ha l'opinió generalitzada que aquests problemes d'incentius són més severs en el sector públic. Això és degut, fonamentalment, a dues raons:

En primer lloc, la gestió pública s'enfronta a restriccions que la gestió privada no té; per exemple, s'ha de garantir el principi d'objectivitat. Això implica la necessitat de garantir que no hi ha discriminació, ni pel que fa als clients i els proveïdors, ni respecte als empleats mateixos. Per a moltes persones, l'aplicació d'aquest principi comporta una homogeneïtat salarial i, si resulta que això no passa, es considera que hi ha la necessitat de justificar-ho objectivament. Com veurem més endavant, els sistemes d'incentius duen implícit, necessàriament, que la distribució de salaris es faci més desigual. A més, que un treballador rebi un salari superior al d'un altre no sempre és degut al fet d'haver desenvolupat un esforç més gran (ja que hi influeixen altres factors, com ara la sort o la naturalesa de la tasca que es du a terme).

La segona raó és que els incentius estan necessàriament units al mesurament de la productivitat de la feina, cosa que és més difícil en el sector

públic que en el privat, ja que moltes vegades el primer ofereix els béns d'una manera gratuïta i gaudeix d'un monopoli en la prestació del servei; a més, en el seu funcionament hi intervenen variables no estrictament econòmiques (pensem, per exemple, en la sanitat o l'administració de justícia).

Aquestes dues raons fan certa l'afirmació inicial que els problemes d'incentius són més grans en el sector públic que no en el privat. Per això revesteix un interès especial estudiar-ne les solucions possibles. En aquest capítol, en primer lloc, descriurem el problema dels incentius d'una manera teòrica i n'analitzarem les solucions possibles, i, en la segona part, descriurem un dels nous instruments de gestió pública que s'han introduït com a solució al problema dels incentius: els contractes programa amb les empreses públiques.

L'estructura d'aquest apartat és la següent: de primer, descriurem el problema dels incentius utilitzant, per fer-ho, el model de principal-agent. En la secció segona veurem que els interessos monetaris poden ser una fórmula per alinear els incentius de l'agent amb els del principal i resoldre el problema. La tercera secció descriurà els problemes i les limitacions que dificulten que els incentius monetaris ens permetin solucionar el problema d'una manera eficient. En la quarta secció, analitzarem els problemes afegits a què s'enfronta el sector públic. Finalment, en la secció cinquena, ens ocuparem de les possibles reformes que podrien acompanyar els incentius monetaris.

5.2. El problema principal-agent

La millor manera de descriure els problemes d'incentius dins una organització és utilitzant el model de principal-agent. Ara en presentarem la versió més simplificada i l'agafarem com a punt de partida.

Un principal d'una organització vol realitzar una tasca i la delega en un agent de la mateixa organització que en posseeix una millor informació o que té un perfil més adequat per dur-la a terme. Hi ha una munió de situacions que encaixen en aquest model. Pensem, per exemple, que el principal és el Ministre d'Educació, que l'agent és un professor d'universitat i que la tasca encarregada és fer una classe d'economia política. Un altre exemple alter-

natiu seria pensar en el principal com a regulador i en el gerent de l'empresa regulada, com l'agent. En l'àmbit privat, pensem que el principal poden ser els accionistes d'una empresa, i l'agent, els gestors d'aquesta empresa.

Per dur a terme la tasca encarregada, l'agent ha de realitzar un esforç determinat, que denominarem «e»; el professor s'ha de preparar les classes, mentre que el gerent de l'empresa privada ha de prendre les decisions que maximitzen els beneficis de l'empresa. El resultat final de la tasca serà creixent d'acord amb l'esforç de l'agent: com més s'hi esforci l'agent, més bon resultat obtindrà el principal. D'altra banda, l'esforç té un cost per a l'agent, C(e), i, per tant, si esperem que l'agent s'esforci, li ho hem de compensar d'alguna manera.

El principal no pot veure directament aquest esforç, i l'únic que pot observar és el resultat final de la tasca: pot veure el nivell educatiu dels estudiants o el nivell de beneficis que l'empresa obté.

Denominarem X(e) la variable resultat de la tasca. El problema és que aquesta variable, a més de dependre d'una forma creixent X(e)'>0 de l'esforç de l'agent, depèn d'elements aleatoris que el principal no pot observar, com el nivell de partida dels estudiants o, en el cas de l'empresa, la situació del mercat. La utilitat (el benestar) del principal és creixent en aquesta variable resultat 'V(X), V'(X)>0' i, per tant, en l'esforç de l'agent. Si el principal pogués observar l'esforç de l'agent, l'obligaria a esforçar-se d'una manera eficient, és a dir, a fer l'esforç que maximitzi el valor esperat de la seva utilitat (recordem que X depèn també d'elements aleatoris), menys el cost que té per a l'agent dur-ho a terme. El problema és que el principal no pot observar directament l'esforç de l'agent, només el pot inferir d'una manera imperfecta a través de X, i, a més, no sap els costos que té, per a aquest agent, realitzar l'esforç. Per tot això, no es pot incloure l'esforç en el contracte i, per tant, no es pot obligar directament l'agent a realitzar l'esforç eficient. Què pot fer, doncs, el principal, per induir l'agent a realitzar aquest esforç eficient?

5.2.1. Els incentius monetaris, una solució per al problema principal-agent

Per veure quina pot ser la solució d'aquesta dificultat, analitzem el problema de decisió de l'agent pel que fa a la quantitat d'esforç que dedicarà a realitzar la tasca.

Partim de la hipòtesi simplificadora que, a l'agent, tan sols li preocupa la seva remuneració. Aquest supòsit pot ser molt fort en algunes situacions, perquè deixa de banda una altra mena d'incentius, com ara la carrera professional i la probabilitat d'acomiadament, i, també, comportaments altruistes envers els receptors de l'esforç de l'agent. L'agent realitzarà l'esforç que maximitza la diferència entre la seva remuneració i el cost de l'esforç. Per exemple, si la remuneració de l'agent és fixa, en aquest cas l'agent minimitzarà l'esforç, ja que només li interessarà minimitzar el cost. Per tant, en una situació en què el principal ofereix a l'agent un salari fix independentment del resultat, si no hi ha una altra sèrie d'incentius, hem d'esperar que l'agent realitzi l'esforç mínim.

En canvi, si el principal li ofereix a l'agent un contracte en el qual el seu salari depengui del resultat de la tasca de la mateixa manera que en depèn el benestar del principal, $W(X) = V(X) - k$, l'agent realitzarà descentralitzadament l'esforç eficient, ja que maximitzant la diferència entre la seva remuneració i el seu esforç, l'agent maximitza la diferència entre la utilitat del principal i el seu esforç. Per tant, una remuneració que sigui idèntica a la funció que és l'objecte del principal menys una part constant resoldria el problema dels incentius.

Aquesta és la idea que hi ha darrere els incentius monetaris: relacionar les retribucions dels agents amb els resultats que s'obtenen de la seva feina, amb l'objectiu final de generar incentius suficients per aconseguir que s'esforcin d'una manera eficient.

Podem observar aquest tipus de contractes en la realitat? La resposta és que molt sovint. Per exemple, les comissions que obtenen els agents d'assegurances, els bons per beneficis que reparteixen algunes empreses o les opcions sobre accions de les empreses que es reparteixen entre els seus directius.

5.2.2. Les limitacions dels incentius monetaris

Si poguéssim oferir a l'agent una remuneració que depengui del resultat de la tasca de la manera com ho hem descrit, solucionaríem el problema dels incentius. Però resulta que aquest objectiu és, de vegades, molt difícil d'aconseguir.

En aquesta secció descriurem els tres principals problemes que ens podem trobar per aplicar els contractes descrits.

1. El risc. Les persones estan generalment disposades a perdre una mica dels guanys a canvi d'estar segures de tenir-ne. Aquesta característica és el que els economistes denominen «aversió al risc». Quan condicionem el salari de l'agent als resultats de la seva tasca, introduïm risc en la remuneració de l'agent i, si volem que l'agent obtingui el mateix benestar que tenia amb un salari fix, li hem de pagar més en termes esperats. Imaginem-nos que un agent d'assegurances té un sou fix i que li oferim un contracte amb comissions en què una part del seu salari depèn de les vendes. L'agent sap que el nivell de vendes depèn del seu esforç i d'elements aleatoris que no pot controlar (la intensitat de la demanda, la sort, etc.). Per això, quan li oferim un salari que depèn de les vendes, ell anticipa que s`haurà d'esforçar més i que, d'acord amb un nivell d'esforç concret, pot tenir sort o no tenir-ne. Per això, només acceptarà aquest nou contracte si, en termes esperats, el salari és més gran que el fix. La diferència ha de ser prou gran per compensar el cost d'esforçar-se i el risc que ha d'assumir. Per tant, en termes esperats, incentivar l'agent té un cost: el principal ha de pagar més a l'agent del que li pagava amb un salari fix.

2. La diferent percepció de la incertesa. Un altre problema que pot sorgir és que el principal i l'agent tinguin percepcions diferents sobre el component aleatori que afecta el resultat de la tasca. Tornem al problema de l'agent d'assegurances. El nombre d'assegurances que vengui dependrà del seu esforç i també de factors aleatoris, com, per exemple, la sort o l'estat de la demanda. En aquest context, si el principal és més optimista que l'agent sobre l'atzar potser no arribaran a un acord. El principal pot oferir un contracte considerant que és beneficiós per a l'agent, i aquest, més pessimista respecte al seu component aleatori, el pot rebutjar perquè pot considerar que el valor esperat de la remuneració serà més petit del que considera el principal.

3. El mesurament de la productivitat. Per acabar, hem deixat per al final el principal problema, que consisteix en el fet que, moltes vegades, no podem mesurar bé el resultat de la tasca. El nombre d'assegurances que l'agent ha venut és molt fàcil de mesurar, però no ho és tant, per exemple, saber quant han après els alumnes del professor. Òbviament, si no podem mesurar el resultat de la tasca, no podrem condicionar el salari de l'agent a aquest resultat. De vegades, podem obtenir un senyal del resultat. Així, per exemple, no podem mesurar el que els alumnes han après, però sí que els podem passar una enquesta. En aquest cas, condicionar el salari a aquest senyal pot millorar el problema dels incentius, però també augmentarà el risc, perquè el component aleatori serà més gran i, per tant, haurem de pagar-li més a l'agent.

Si aquests problemes s'esdevenen, què podem fer? En general, el millor contracte que el principal li pot oferir a l'agent quan es presenta algun d'aquests problemes és un contracte intermedi entre un de fix i el que hem exposat. Si l'agent és contrari al risc, si no podem mesurar directament el resultat de la tasca o si hi ha divergència d'expectatives entre l'agent i el principal, el contracte òptim és un que depengui del que el principal pugui observar (encara que en una menor mesura que en el cas anterior) i que tingui també una part de remuneració fixa.

5.2.3. Problemes específics del sector públic

Tal com hem dit en la introducció, el sector públic té problemes addicionals per introduir els incentius monetaris i millorar el rendiment dels agents. Els més importants són:

Les restriccions de l'estructura salarial

El sector públic no té una llibertat completa per fixar les retribucions dels funcionaris i els gestors de les empreses públiques. Per exemple, un gestor d'una empresa pública amb un salari d'incentius equivalent al d'una empresa privada podria cobrar diverses vegades més que el president del Govern, i això seria molt difícil d'entendre per part de l'opinió pública. Aquesta limitació no tan sols no permet donar incentius suficients als gestors, sinó que també pot ser un problema per atraure els gestors millors.

Les dificultats per mesurar el rendiment

En el sector privat, les empreses solen actuar en situacions de competència, i els beneficis de l'empresa acostumen a ser una bona mesura de com funciona l'organització. Generalment, el sector públic treballa en règim de monopoli i, a més, les tasques que s'hi realitzen són més difícils d'avaluar. Pensem, per exemple, en les dificultats que presenta avaluar el rendiment d'un jutge o d'un policia.

La multiplicitat d'objectius

Mentre que el sector privat sol tenir la rendibilitat de l'empresa com a únic objectiu de l'organització, el sector públic persegueix habitualment una multiplicitat d'objectius, cosa que, novament, és una dificultat afegida per mesurar el rendiment dels agents. Per exemple, si volem avaluar un jutge, hem d'analitzar tant la seva manera d'impartir justícia com la celeritat amb què redacta les sentències. És obvi que, per exemple, incentivar un jutge pel nombre de casos resolts pot afectar negativament la qualitat de les sentències.

La capacitat de compromís per part de l'Estat per dur a terme els contractes d'incentius

Un problema important que els mecanismes d'incentius tenen en el sector públic és que, des del punt de vista polític, pot no ser fàcil dur-los a terme i, com a conseqüència, pot no ser creïble que l'Administració acabi executant els termes del contracte. Imaginem-nos que l'Administració ha condicionat unes ajudes públiques a una empresa al fet que aquesta realitzi una sèrie de reformes i obtingui uns resultats determinats. Arribat el moment, l'empresa ha obtingut uns resultats pitjors dels previstos, i, d'acord amb el contracte, no hauria de rebre cap ajuda. Però en aquesta situació és quan la viabilitat de l'empresa depèn més d'aquests fons, i per això les pressions polítiques (dels sindicats, l'opinió pública, etc.) poden ser més fortes. Si l'empresa creu que, en aquest cas, l'Administració podria cedir a les pressions i, independentment del contracte, concediria l'ajuda, el contracte d'incentius perd tota l'efectivitat. Per tant, perquè els contractes d'incentius siguin efectius, és necessari que l'Administració tingui la capacitat de compromís suficient per executar-los.

L'estabilitat en l'ocupació i la carrera professional

Encara que aquests aspectes del problema dels incentius queden fora dels objectius d'aquest capítol, a causa de la seva importància els comenta-

rem breument. En el sector públic, l'ocupació sol ser molt estable i, a més, la carrera professional està molt reglamentada, perquè es pretén, primer de tot, respectar el principi d'objectivitat. En canvi, en el sector privat, la necessitat de consolidar-se en el lloc de treball i les possibilitats de promoció hi tenen un paper molt important com a incentius.[1]

5.2.4. Conclusions i comentaris

Els incentius monetaris són un mecanisme per aconseguir que els agents s'esforcin eficientment en l'execució de les seves tasques. La idea és que les retribucions dels agents depenguin dels resultats que hagin obtingut.

En la secció anterior hem vist que el sector públic pot tenir més problemes que no el sector privat per introduir contractes contingents als resultats. Això no obstant, hi ha dues mesures que podrien facilitar la introducció d'incentius monetaris en el sector públic:

Introduir competència entre els agents. Quan un sol agent realitza una tasca és més difícil mesurar-ne el rendiment que no quan n'hi ha uns quants que realitzen la mateixa feina, i podem comparar els resultats de tots individualment. Per exemple, si hi ha un sol professor per a una assignatura, és més difícil mesurar el seu rendiment que no en el cas que hi hagi dos professors fent la mateixa assignatura, i els alumnes puguin escollir el professor i siguin qualificats d'una manera conjunta. En el segon escenari, el nombre d'alumnes de cada professor i el percentatge d'aprovats són dos bons senyals (i, a més, fàcils d'obtenir) del rendiment de cada professor. Això no obstant, si un sol professor impartís l'assignatura o si els alumnes no poguessin escollir i els exàmens fossin corregits independentment per cada professor, aquestes variables no serien una bona mesura del rendiment d'un professor.

Introduir nous indicadors per mesurar la productivitat dels agents. L'escull fonamental a l'hora d'introduir incentius en el sector públic és la dificultat de mesurar el resultat de les tasques que duen a terme els agents que hi treballen. Tal com hem dit anteriorment, això és degut a la falta de competència, la multiplicitat d'objectius, l'absència de preus reals i beneficis, etc.

(1) Per a una revisió més detallada de la literatura teòrica sobre incentius, vegeu Sappington (1991).

Per tot això, en els últims anys s'ha fet un esforç per introduir indicadors per mesurar l'efectivitat dels serveis públics. Així, per exemple, es fan enquestes sobre el grau de satisfacció dels ciutadans amb el servei, o es prenen mesures quantitatives, com ara el nombre d'aprovats o el temps mitjà que tarda un alumne a acabar els estudis o un procés judicial a resoldre's. Com més indicadors hi hagi i com més fiables siguin, més barat i més eficaç serà introduir contractes que continguin incentius monetaris.

5.3. Els contractes programa

5.3.1. Introducció

Els contractes programa entre l'Estat i les empreses públiques són un bon exemple de com afrontar un problema d'incentius per millorar l'eficiència del sector públic. Els contractes programa van néixer a França a la fi dels anys seixanta, com a resposta als problemes de gestió que presentaven les empreses públiques:

Hi havia nombroses intervencions de l'Administració en la gestió de les empreses, i això impedia assignar responsabilitats als gestors d'aquestes empreses.

Alts dèficits pressupostaris.

I, per part de l'Administració, una restricció pressupostària tova, que comportava que una part de les subvencions es destinessin a compensar errors de gestió.

La impossibilitat d'elaborar una planificació estratègica a llarg termini, a causa de la incertesa que es deriva de la dependència de l'Administració.

Per alleujar aquesta situació, es van elaborar contractes programa entre l'Estat i les empreses públiques. Els objectius i les característiques d'un contracte programa es poden resumir de la manera següent:

Garantir l'autonomia de gestió de les empreses públiques, tot delimitant clarament les responsabilitats i els compromisos, tant de l'Estat com de l'empresa pública.

Fer explícita la finalitat econòmica de l'empresa i establir les decisions que depenen del seu equip gestor i les que eren imposades per raons de política econòmica i social.

Establir un pla d'actuació per a l'empresa on l'equip gestor es comprometia a aconseguir uns objectius quantificats, referents a la producció, la productivitat, la rendibilitat econòmica, etc. Aquesta és la característica fonamental, ja que aquests objectius quantificables permeten avaluar l'eficàcia de la gestió. L'Estat, per la seva banda, es comprometia a seguir amb una política d'inversions i/o compensar l'empresa per l'activitat realitzada.

Seguir d'una manera continuada l'execució del contracte. Si s'hi produïen desviacions, l'equip gestor hauria d'explicar si eren imputables a la mala gestió o no ho eren. Es podien establir penalitzacions o bonificacions d'acord amb els resultats que s'obtenien del seguiment del contracte.

Resumint, a més de permetre una planificació a mitjà i llarg termini, els contractes programa tenen per objectiu avaluar la gestió empresarial i, com a conseqüència d'això, generar incentius per millorar la gestió. En definitiva, els contractes programa són contractes d'incentius, ja que es marquen uns objectius quantificables, i les retribucions de l'empresa, en termes de subvencions o d'augmentar/disminuir la seva àrea de negoci, depenen del fet que s'aconsegueixin o no els objectius esmentats.

A causa de l'anàlisi teòrica que hem realitzat anteriorment, sabem que s'han de donar tres condicions perquè els contractes programa puguin millorar substancialment la gestió de les empreses públiques.

Prèviament, s'ha de millorar la informació sobre l'empresa pública i el mercat on opera.

L'element fonamental del problema dels incentius és l'avantatge informatiu de què disposa l'equip gestor de l'empresa respecte a l'Estat. Això permet als gestors justificar els seus mals resultats amb arguments que no concerneixen la mala gestió. No és suficient que el contracte programa estableixi uns objectius quantificables; s'han de millorar els sistemes de comptabilitat i d'informació perquè realment es tingui la certesa de si s'han assolit els objectius esmentats o no. Resumint, un millor sistema d'informació per-

met quantificar un nombre més gran d'objectius i millorar el control que es pot realitzar pel que fa a la gestió.

Els incentius han d'estar ben orientats i han d'induir l'equip gestor a un esforç més gran.

Quan es produeixen desviacions de la planificació que els sistemes d'informació permeten atribuir a una mala gestió, els contractes programa han de preveure les penalitzacions corresponents. Per exemple, en les empreses deficitàries, les subvencions han d'estar condicionades a la consecució dels objectius. D'altra banda, es podran modificar els termes del contracte quan les desviacions siguin atribuïbles a canvis en l'entorn econòmic no imputables a la gestió empresarial.

El Govern ha de tenir capacitat de compromís per dur a terme les penalitzacions o les retribucions extra que el contracte estableix, d'acord amb els resultats que s'obtinguin del seu seguiment.

Pensem que un sistema d'incentius ha de penalitzar, bàsicament, quan l'empresa obté mals resultats i bonificar-la quan n'obté de bons; per tant, ha d'actuar a l'inrevés que una assegurança. Aquesta política no serà fàcil de mantenir en els temps dolents, ja que les pressions perquè l'Administració no executi les penalitzacions poden ser intenses quan l'empresa es troba en una mala situació. Per això és molt important que sigui creïble que l'Estat executarà el contracte. En el cas contrari, l'equip gestor podria anticipar que l'Administració no els penalitzaria en el cas d'una mala gestió, i tot el sistema d'incentius deixaria de tenir sentit.

5.3.2. L'experiència de l'Administració espanyola

En aquesta secció, i de primer basant-nos en el treball de Puerto Cela (1986), farem una repassada de l'experiència de l'Administració espanyola pel que fa als contractes programa. Després descriurem més detalladament l'actual contracte programa de l'Estat amb RENFE, que, pel seu pressupost, és el més important que l'Administració espanyola ha firmat mai.

L'Administració espanyola ha utilitzat intensament els contractes programa com una manera de reduir el dèficit de les empreses públiques i d'introduir-hi plans de modernització i sanejament.

Fonamentalment, els tipus d'empresa amb les quals s'ha establert un contracte programa han estat quatre:

Empreses públiques que realitzen un servei públic, que, per motius d'interès general, no tenen una completa llibertat de gestió (per exemple, tenen restriccions a l'hora de fixar les seves tarifes) i que, a més, són deficitàries. En aquest grup, hi podem incloure fonamentalment les empreses ferroviàries i, concretament, el contracte programa amb RENFE.

Empreses públiques i privades que han deixat de ser rendibles i que, per tant, anirien de dret cap a la desaparició, però que l'Administració, per motius de caràcter polític o social, vol que romanguin obertes i, per tant, les subvenciona. En aquest grup, hi podem incloure les empreses mineres, com ara HUNOSA o Minas de Figaredo.

Empreses públiques transferides a comunitats autònomes que, en el moment del traspàs, presentaven una situació econòmica deficitària, i en les quals era necessari introduir un pla de viabilitat que comprometés totes les parts implicades a garantir un finançament i millorar la gestió. En aquest grup hi hauria, per exemple, empreses de transport urbà o regional, com ara Metro de Madrid, T.I.T.S.A. (Transportes Interurbanos de Tenerife), Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, FEVE-València o empreses de serveis públics transferides, com ara el canal d'Isabel II.

Empreses públiques amb plans d'inversió a llarg termini que depenen d'aportacions importants de l'Estat. En aquest cas, el contracte programa serveix per garantir que es compleixen els objectius recollits en el pla d'inversió. El contracte firmat amb les mines d'Almadén és un bon exemple d'aquest tipus de contracte programa.

Si n'excloem aquest últim tipus d'empresa, la conclusió que podem obtenir és que els contractes programa s'han adreçat especialment a empreses fonamentalment públiques que tenien importants problemes d'explotació, amb l'objectiu de millorar-ne la gestió i augmentar-ne la productivitat, i, així, reduir-ne el dèficit.

Tot i que no hi ha estudis empírics concloents sobre l'efectivitat dels contractes programa a Espanya, l'opinió general hi és molt favorable. La prova que han estat una bona eina de gestió és que l'Administració els ha anat

utilitzant cada vegada d'una manera més intensiva. L'únic treball que fa una avaluació de contractes programa en l'àmbit de l'Administració espanyola és el de Puerto Cela (1986). Aquest article presenta una valoració dels contractes programa firmats per l'Administració a mitjan dels anys vuitanta. Malgrat que les dades no són gaire actuals, creiem que són una bona evidència de la potència d'aquest instrument per millorar la gestió de les empreses públiques.

Puerto Cela (1986) assenyala que, encara que els contractes programa s'havien circumscrit fonamentalment a empreses deficitàries, i amb l'objectiu clar de reduir les subvencions de l'Administració pública a aquestes empreses, els resultats van ser bastant favorables. No tan sols es va reduir el dèficit de les empreses, sinó que, a més, la possibilitat de planificació i el compromís de tota l'organització empresarial a obtenir objectius quantificables van tenir un efecte molt positiu en la millora de la gestió i en la reconversió d'aquestes empreses. Això no obstant, hem de subratllar que la segona meitat dels vuitanta (el període de vigència de gairebé tots els programes) va ser una època especialment favorable pel que fa al creixement econòmic.

Per il·lustrar aquest guany en eficiència presentem la taula següent, que recull els compromisos adquirits en termes de productivitat per part de les empreses en els contractes programa firmats per l'Administració espanyola cap a la meitat dels anys vuitanta.

Taula 5.1

COMPROMISOS DE PRODUCTIVITAT EN CONTRACTES PROGRAMA

Empresa	Indicador de productivitat	Inici (*)	Final (*)	Variació
RENFE	Vk+Tk/Plantilla	1983/350	1986/420	20
HUNOSA	Tn/Plantilla	1983/189	1986/215	13.75
Minas de Figaredo	Tn/Plantilla	1984/160	1987/194	21.15
Minas de Almadén	Pots/Plantilla	1984/38.6	1988/40.4	4.66
Canal de Isabel II	Abonats/Plantilla	1984/94.8	1988/97.7	3.05
Metro de Madrid	M. Passatgers/Plantilla	1984/51.2	1988/57.2	11.71
T.I.T.S.A.	Vk/Plantilla	1985/323.9	1990/465.4	43.68
F.C. Generalitat	Vk+Tk /Plantilla	1985/328.4	1988/407.1	23.96
FEVE-València	Vk/Plantilla	1985/178.5	1989/201.6	12.94

Nota: (*) Vegeu text.
Font: Puerto Cela (1986).

La segona columna recull els indicadors de productivitat (per exemple, la ràtio entre milions de passatgers i la plantilla és l'indicador de Metro de Madrid, i la ràtio entre viatgers per quilòmetre més tones per quilòmetre i plantilla és l'indicador de RENFE). Les columnes tercera i quarta recullen el valor de l'indicador l'any en què es firma el contracte i l'any en què s'acaba. L'última columna recull el guany en productivitat que les empreses es van comprometre a realitzar al terme del contracte programa. Per tant, totes les empreses van millorar els seus indicadors de productivitat, i algunes, d'una manera molt significativa, com, per exemple, T.I.T.S.A.

5.3.3. El contracte programa amb RENFE

Per fixar idees sobre les característiques dels contractes programa, descriurem el contracte programa entre el Govern espanyol i RENFE per als anys 1999-2000. També ens referirem sovint al contracte programa anterior (1994-1998), que va ser el que va introduir els canvis més importants, ja que va intentar adaptar la gestió de RENFE al nou marc de competència que comportava l'alliberament del mercat ferroviari a la CEE.

Hem d'assenyalar que el contracte programa amb RENFE va ser el primer que es va dur a terme entre l'Administració espanyola i una empresa pública (el primer data de l'any 1981), i que, per la seva quantia i les dimensions de l'empresa que afecta, es pot considerar com el més important dut a terme per l'Administració espanyola.

El contracte programa per als anys 1994-1998 està determinat per la Directiva 91/440 sobre el desenvolupament dels ferrocarrils comunitaris. Aquesta directiva tenia l'objectiu de millorar l'eficàcia de les empreses ferroviàries i adaptar-les al mercat únic, i, per aconseguir-ho, es van plantejar quatre objectius:

1. Garantir l'autonomia de gestió de les empreses ferroviàries.

2. Separació de la gestió de la infraestructura ferroviària i de l'explotació dels serveis de transport.

3. Sanejament financer de les empreses.

4. Garantia d'accés de les empreses a les diferents xarxes ferroviàries.

Seguint aquestes directrius, el contracte programa (1994-1998) va tenir com a principals objectius reduir i fixar els recursos que l'Estat dedicava a RENFE i modernitzar la gestió de la companyia amb la finalitat de preparar-la per a un mercat més competitiu.

Per millorar la gestió de la companyia era necessari delimitar clarament el marc d'autonomia que tenia com a empresa, i, per tant, era imprescindible diferenciar entre les diferents activitats que RENFE duia a terme.

Amb aquest objectiu, el contracte programa distingeix entre les diferents Unitats de Negoci (UNE) de RENFE i dóna a cadascuna un tractament particular, diferenciant especialment entre les que són susceptibles de ser subvencionades, perquè són considerades com serveis públics (gestió d'infraestructures, transport de rodalies i regional), i les que han d'estar subjectes només al criteri de rendibilitat (llarg recorregut, AVE i transport de mercaderies).

L'estratègia que el contracte programa segueix és fixar uns objectius d'explotació, uns índexs de cobertura que delimiten el percentatge de les despeses que han de cobrir els ingressos per a cada activitat i comprometre's a finançar la resta. Els incentius queden fixats de la manera següent: donat el cas que els objectius del contracte es compleixin, hi haurà equilibri financer. En canvi, si hi hagués desviacions, RENFE tindria l'obligació de reduir alguns serveis amb la finalitat d'adequar el dèficit a la xifra pressupostada. Com veiem, els incentius, en aquest cas, estan associats a una penalització, si s'esdevé una mala gestió. Si els resultats són negatius, RENFE no pot augmentar indefinidament el dèficit ni el deute, i ha de suprimir serveis deficitaris.

El contracte programa per al període 1999-2000 segueix les mateixes línies que el contracte programa de 1994-1998, mantenint les diferències entre les diferents unitats de negoci i requerint la reducció progressiva del dèficit.

La taula següent estableix les transferències que l'Estat es compromet a donar a RENFE segons el contracte programa 1999-2000.

La primera fila representa les transferències orientades a cobrir el dèficit d'explotació de RENFE. Com podem veure, aquestes transferències posen de manifest el compromís que se li imposa a l'empresa d'anar reduint aquest dèficit. Veiem que el contracte preveu una reducció del dèficit d'explotació de

Taula 5.2

CONTRACTE PROGRAMA DE RENFE (1999-2000)

Milers de milions de pessetes	1999	2000	Total
Dèficit RENFE	198,2	19,2	392,4
Comp. despeses final deute de l'Estat	32,3	32,2	64,5
Pla de recursos humans	5	5	10
Sanejament financer	68,9	74,2	143,1
Total	**304,4**	**305,6**	**610**

gairebé 24 milions d'euros. Les fileres segona i quarta són les transferències que tenen per objecte ajudar a finançar i reduir el deute històric de RENFE. Finalment, es financen parcialment amb 30 milions d'euros anuals els plans de l'empresa destinats a millorar la productivitat per treballador; d'una manera particular, s'especifica que la plantilla s'ha de reduir de 34.667 a 34.229 (el contracte anterior especificava una reducció de personal de 6.485 persones). L'objectiu que es persegueix és un augment de la productivitat. Com a contraprestació a aquesta transferència, RENFE es compromet a aconseguir que la ràtio ingressos dels clients/despeses de personal augmenti de 133,5 a 140,8.

Com hem dit anteriorment, el contracte programa diferencia entre les diferents unitats de negoci de RENFE. Més específicament, el contracte programa té cinc grans apartats:

Conveni per a la gestió de la infraestructura ferroviària entre l'Estat i RENFE

El contracte programa estableix que la gestió d'infraestructura és una funció de l'Estat (de la mateixa manera que ho és la gestió de les carreteres), i RENFE es limita a realitzar aquesta activitat per compte de l'Estat. Per aquesta raó, l'Estat es compromet a subvencionar-ne els costos a canvi que es compleixin unes condicions d'eficiència, seguretat i qualitat.

Taula 5.3

CONTRACTE PROGRAMA DE RENFE (1999-2000)

Milions d'euros	1999	2000
Aportació de l'Estat	723,08	723,59

En aquesta activitat, l'objectiu consistía en garantir que la ràtio cost de la infraestructura/ingressos es reduís d'un 63,1 a un 60,5, sense que això representés una reducció en la qualitat del servei. A més, es va establir la possibilitat de rebre ofertes d'altres empreses i també la de renegociar l'acord si es modifiqués la xarxa (una competència que depèn exclusivament de l'Estat). També es va instar RENFE perquè comercialitzés la seva sobrecapacitat en xarxa de fibra òptica aprofitant la desregulació del mercat de les telecomunicacions.

Finançament del transport de rodalies sobre la base de l'aportació per viatger/km

El contracte programa anterior establia que el ferrocarril era el mitjà idoni de transport de viatgers a les grans ciutats, a causa dels seus avantatges mediambientals, energètics i urbanístics. Seguint aquesta mateixa filosofia, el contracte de 1999-2000 fixava una subvenció que tenia per objecte equilibrar les pèrdues previstes sense incrementar substancialment les tarifes, evitant així que disminuís el nombre de viatgers. Es preveia que l'índex de cobertura que ens indica quin percentatge de les despeses és cobert pels ingressos es mantingués en uns valors acceptables, tal com recull la taula següent:

Taula 5.4

PREVISIÓ ÍNDEXS DE COBERTURA I PÈRDUES DEL CONTRACTE PROGRAMA DE RENFE (1999-2000). RODALIES

	1999	2000
Pèrdues (milers d'euros)	183,24	192,18
Coeficient de cobertura	58,9	58,6

S'ha de tenir present l'evolució favorable que ha experimentat el servei de rodalies. Observem, com a dada, que en l'anterior contracte l'índex de cobertura per a l'any 1994 era d'un 46,6.

Finançament de transport regional (convenis amb comunitats autònomes)

Com en el cas de rodalies, s'entén que els trens regionals són també un servei públic i, per tant, s'han de subvencionar. Això no obstant, no se'n vol fomentar l'ús, ja que s'entén que hi ha mitjans de transport més barats i que no hi ha congestió. Per això, les tarifes han de ser més a prop dels costos

reals i, per tant, els índexs de cobertura han de ser més alts. També es preveu que les despeses es vagin acostant als ingressos generats i que, per tant, l'aportació de l'Estat es reduís, tal com es recull a la taula següent:

Taula 5.5

PREVISIÓ ÍNDEXS DE COBERTURA DEL CONTRACTE PROGRAMA DE RENFE (1999-2000). REGIONALS

	1999	2000
Pèrdues (milions d'euros)	50,66	45,22
Coeficient de cobertura	67,7	71,6

Pla de viabilitat de la resta de les diferents unitats de negoci. Règim purament comercial (rendibilitat)

L'objectiu que l'anterior contracte programa s'havia fixat era que la resta de les activitats de l'empresa (llarg recorregut, AVE i transport de mercaderies) s'havien d'autofinançar i que, per tant, havien d'estar subjectes a criteris empresarials de rendibilitat. El contracte programa 1999-2000 diferenciava entre l'AVE, que ja era rendible en aquell moment, i la resta dels serveis que, inicialment, se subvencionen, però que estan subjectes a un pla de viabilitat que implica una forta reducció de les pèrdues.

Els beneficis d'explotació de l'AVE es presenten a la taula següent, i s'espera que segueixin una trajectòria creixent.

Taula 5.6

BENEFICIS DE L'AVE

	1999	2000
AVE beneficis (milions d'euros)	20,74	26,36

Les activitats que estan subjectes al pla de viabilitat són: grans línies, càrregues, transport combinat i manteniment integral de trens. Totes s'havien d'ajustar al pla de viabilitat i havien d'anar reduint el seu dèficit progressivament, ja que el contracte programa establia que no es podien mantenir en pèrdues en el llarg termini.

5.3.4. L'experiència internacional

En aquesta secció presentarem els principals resultats de l'article de Shirley i Colin (1998), que és, fins on nosaltres sabem, l'únic estudi empíric sobre l'eficàcia dels contractes programa. Aquest treball realitza una avaluació dels contractes programa firmats entre els governs de països en desenvolupament (l'Índia, Ghana, Corea, Mèxic, les Filipines i el Senegal) i algunes empreses nacionals. Tot i que el treball és rigorós, no podem generalitzar tots els seus resultats. Per una banda, perquè el bon funcionament de les institucions és un element fonamental per a l'eficàcia dels contractes programa, i és evident que el funcionament institucional és millor en els països més desenvolupats; per altra banda, perquè l'estudi aborda només dotze contractes programa. Encara que no podem fer extensius els resultats d'aquest treball a un altre tipus de països (com, per exemple, Espanya), el treball identifica diversos problemes pràctics que limiten l'eficàcia d'aquest tipus de programes i que sí que són comuns a qualsevol país.

El treball analitza dotze contractes entre els governs de sis països en via de desenvolupament i dotze empreses públiques.

El treball analitza detalladament aquest dotze contractes programa i després contrasta economètricament si han servit o no han servit per augmentar la productivitat en les empreses implicades. En l'anàlisi dels contractes, s'identifiquen els problemes següents:

La millora dels sistemes de comptabilitat. Tal com hem dit al començament del capítol, l'arrel del problema d'incentius es troba en el fet que el principal (el govern) té menys informació que l'agent (l'equip gestor de l'empresa pública). Com menor sigui l'avantatge informatiu de l'agent sobre el principal, més fàcil serà generar els incentius correctes. La conseqüència d'això és que quan s'estableix un contracte programa s'haurien de millorar els sistemes de comptabilitat, de manera que s'hi poguessin incloure un nombre més gran d'objectius quantificables i, a més, es pogués verificar si realment s'han aconseguit o no. Centrant-nos en els contractes analitzats en el treball, Shirley i Colin assenyalen que les empreses de Ghana i el Senegal tenien uns sistemes de comptabilitat molt deficients i que en la resta no es va

Taula 5.7

CONTRACTES PROGRAMA ANALITZATS

País	Nom / Tipus d'empresa
Ghana	Electricity Corporation of Ghana (ECG) / Elèctrica
Ghana	Ghana Water and Sewerage Corporation (GWSC) / Distribució d'aigua
Ghana	Ghana Post and Telecommunication / Correus i telecomunicacions
Índia	National Termal Power Corporation (NTPC) / Elèctrica
Índia	Oil and Natural Gas Commission (ONGC) / Petroli i gas
Corea	Korea Electric Power Corporation (KEPCO) / Elèctrica
Corea	Korea Telecomunicacions Authority (KTA) / Telecomunicacions
Mèxic	Comisión Federal de Electricidad (CNE) / Elèctrica
Filipines	Metropolitan Water and Sewerage System (MWSS) / Distribució d'aigua
Filipines	National Power Corporation (NPC) / Elèctrica
Senegal	Sociéte Nationale d'Électricité (SENELEC) / Elèctrica
Senegal	Sociéte Nationale des Télécommunications du Sénégal (SONATEL) / Telecomunicacions

Font: Shirley i Colin (1998).

observar que la introducció dels contractes programa hagués significat una millora dels sistemes d'informació.

La negociació del contracte programa. Un problema que en el treball s'assenyala com a important és la diferència de rang que hi havia entre els negociadors del govern i els que representaven les empreses públiques. Mentre que els primers eren de nivell baix o mitjà, els segons eren directius del primer nivell. Aquest fet col·locava els negociadors governamentals en una posició negociadora molt dèbil. A més, el problema es va agreujar en alguns casos (el Senegal, Ghana i les Filipines), perquè es van produir canvis en l'autoritat reguladora. Segons els autors, la conseqüència del fet que el govern tingués una posició negociadora dèbil va ser que els gerents de les empreses van poder manipular els objectius quantificables i assegurar-se que fossin fàcils d'aconseguir. Per exemple, en el contracte que l'empresa de telecomunicacions del Senegal va firmar es van imposar objectius de productivitat inferiors als que apareixien en un pla de negocis de l'empresa deu anys abans.

Penalitzacions i incentius. Encara que els contractes programa establien penalitzacions donat cas que els objectius del programa no s'aconse-

guissin, finalment no hi va haver cap mena de penalització. Els motius van ser, en primer lloc, que, com que els objectius eren tan modestos, totes les empreses els van complir, i, en segon lloc, que, a causa de la naturalesa política de les designacions dins les empreses públiques, les carreres professionals dels gestors no es van veure alterades per la gestió realitzada. A més, amb l'excepció de Corea, cap altre govern no va incloure en el contracte programa cap tipus de recompensa (incentiu monetari) per aconseguir els objectius prefixats. La conclusió global és que, en els contractes programa analitzats, els incentius per a una millora de la gestió eren molt dèbils.

La capacitat de compromís del govern. Tal com hem exposat al començament del capítol, l'eficàcia dels contractes programa depenia del fet que fos creïble que el govern duria a terme els compromisos acordats. En la mostra de contractes analitzada hi ha una evidència dispar pel que fa a aquest punt. Mentre que hi ha països que no van ser capaços de mantenir els compromisos adquirits en els contractes (Ghana, l'Índia, les Filipines o el Senegal), Mèxic i Corea van fer un esforç en aquest sentit. Una manera d'aconseguir aquesta capacitat de compromís és permetre que una tercera part controli l'execució del contracte. Encara que cap país no va utilitzar aquest recurs, el Banc Mundial va fer, d'alguna manera, aquesta funció (a Ghana, Mèxic i el Senegal) ja que va condicionar la concessió de nous crèdits a l'execució dels contractes programa.

La conclusió a què arriben els autors és que, en tots els contractes analitzats, amb l'excepció dels contractes programa de Corea, hi ha greus problemes (manca d'una adequada comptabilitat, incentius pobres, falta de capacitat de compromís, etc.), que impedeixen que els contractes tinguin l'efecte positiu de millorar la gestió de les empreses públiques. Fins i tot en el cas de Corea, els autors assenyalen que els objectius dels contractes programa eren molt modestos, segurament perquè, en la negociació en què es van acordar, el poder de negociació dels gestors de les empreses era superior al que tenien els funcionaris governamentals.

Finalment, l'article contrasta economètricament l'efectivitat que els contractes havien tingut. Els autors recullen dades de gestió de les dotze empreses analitzades al llarg d'un extens període de temps que cobreix anys

en els quals hi havia un contracte programa en vigor i d'altres que no, i intenten explicar les millores de productivitat que s'hi van produir a causa de la introducció dels contractes programa. En realitzar la regressió, prenen en consideració altres variables que poden afectar les millores de productivitat, com, per exemple, la taxa de creixement de l'economia. El resultat que obtenen és que l'efecte dels contractes programa no és significatiu pel que fa a l'increment de la productivitat. Dit d'una altra manera, no hi ha una evidència que la introducció dels contractes programa hagi tingut com a conseqüència un augment de la productivitat; fins i tot, per a algunes mesures de productivitat (la productivitat total de tots els factors) la correlació és negativa, encara que també poc significativa.

La conclusió que es pot extreure d'aquest treball és que, si hi ha problemes contractuals referents a la asimetria d'informació entre el govern i l'empresa, un sistema d'incentius dèbil o una falta de capacitat de compromís per part del govern, és difícil que la introducció dels contractes programa sigui efectiva. Encara que, com hem dit al començament de la secció, no podem generalitzar els resultats d'aquest estudi, aquesta conclusió sí que sembla de caràcter general. Abans d'introduir un contracte programa i, en general, un contracte d'incentius, s'ha de controlar que no hi hagi problemes contractuals com ara els esmentats en aquesta anàlisi.

VI. La contractació externa com a alternativa a la producció directa

6.1. Introducció

La contractació externa representa un dels mecanismes de mercat més utilitzats pel sector públic, almenys per a serveis complementaris o de suport (neteja, alimentació, seguretat, etc., en escoles, hospitals i qualsevol tipus de dependències públiques). La contractació externa de serveis en les organitzacions públiques o bé la seva producció per part de l'organització mateixa (integració vertical) és el resultat de la decisió sobre si és millor comprar o és millor produir un servei determinat. La contractació externa implica definir quin és el proveïdor preferit sobre la base del preu i altres criteris. El contracte formal resultant compromet les parts en l'intercanvi de serveis d'una qualitat i una quantitat determinades a canvi d'una compensació econòmica. En el sector públic, la contractació externa encara continua essent un tema amb una càrrega política important. Com un exemple de les polítiques orientades cap al mercat, sovint la contractació externa de serveis és observada segons el punt de vista ideològic dels qui advoquen per la defensa a ultrança o el rebuig visceral de la privatització de la provisió de serveis públics.

La contractació externa implica separar o desintegrar les diverses activitats que formen el procés de producció de l'empresa pública, de manera que algunes passen a ser realitzades pel sector privat, totalment o parcialment (E. Albi *et al.*, 1997): contractació de personal i recursos materials, productes intermedis, assistència tècnica, organització i gestió d'activitats, i prestació

directa de serveis al ciutadà. Les modalitats de contractació d'aquests serveis poden ser molt diverses: contracte d'obres, subministraments i assistència tècnica, concessió, concert, arrendament, societat mixta, franquícia, etc. Així, doncs, la contractació externa és una forma de separació entre el comprador i el venedor que persegueix millorar l'eficiència aprofitant els efectes de la competència entre els subministradors i suplir les rigideses i l'absència d'incentius en la gestió pública.

La primera part d'aquest capítol analitza les condicions teòriques que s'han de donar perquè es puguin obtenir els avantatges potencials de la contractació externa per part del sector públic, així com els efectes d'aquest instrument de gestió pública sobre els costos i la qualitat. En la segona part es presenten diversos casos d'estudis sobre contractació externa de serveis públics (hospitals i serveis de recollida de les escombraries) amb la finalitat d'il·lustrar els avantatges i els inconvenients de la utilització de la contractació externa com a instrument de gestió pública.

6.2. La contractació externa com a instrument de gestió pública

Aquest instrument pot suposar que una organització externa al sector públic presta un servei directament a l'usuari (per exemple, serveis d'atenció primària, policia, presons) o bé que aquesta organització presta serveis de suport, com ara neteja o alimentació (per exemple, en escoles i hospitals). En general, es tracta de decidir si un servei és produït per un departament de l'organització pública mateixa o si el sector públic sol·licita ofertes a organitzacions externes, que tant poden ser públiques com privades (test de mercat).

Formes de contractació externa. En la gestió pública, la contractació externa pot adoptar diverses formes (Ovretveit, 1995):

1. Contractació oberta: quan tant els proveïdors públics com els privats en competència poden presentar ofertes per gestionar serveis directes o de suport.

2. Contractació pública restringida: quan únicament altres proveïdors públics poden presentar ofertes per proveir serveis de suport.

3. Contractació interna: quan s'estableix un departament intern com a centre de benefici i s'hi acorda una relació de tipus contractual.

Els principals avantatges i inconvenients. A la taula 6.1 es presenta un resum dels principals arguments a favor i en contra de la contractació externa d'una forma oberta de serveis complementaris o de suport, enfront de la producció interna per part del sector públic mateix (integració vertical). S'hi pot observar que tant els avantatges com els inconvenients depenen del punt de vista que s'adopti (per a qui ho són?).

Taula 6.1

AVANTATGES I INCONVENIENTS DE LA CONTRACTACIÓ EXTERNA DE SERVEIS PÚBLICS

Avantatges	Inconvenients
Millora de l'eficiència i reducció de costos per al sector públic.	Possible reducció de salaris i pitjors condicions laborals.
Millores de gestió que augmenten la productivitat.	Reducció del poder de negociació dels sindicats en el sector públic.
Possibilitat d'utilitzar sistemes de pagament relacionats amb els resultats.	Costos de transacció derivats de la contractació (concursos, definició del producte, sistema de pagament, seguiment i avaluació).
Possibilitat d'inversió sense necessitat d'augmentar la despesa pública.	Risc més alt per al sector públic que quan no hi ha producció pròpia.
Incentius a l'adopció d'innovacions.	Possible inflexibilitat quan es tracta de contractes a llarg termini.
Els gestors públics es poden concentrar en els serveis d'atenció directa al ciutadà.	Requereix capacitat professional i sistemes de gestió de contractes.
Utilització de l'experiència i l'especialització del sector privat.	
Més sensibilitat del proveïdor cap a l'usuari, si la continuïtat del contracte es pot veure afectada.	

Font: Adaptació a partir d'Ovretveit (1995).

6.2.1. Els costos de transacció i la integració vertical

El mecanisme de mercat. La contractació externa és una forma de separació entre el proveïdor i el comprador en què el sector públic manté la gestió directa d'alguns serveis i en contracta d'altres d'específics. L'anomenat teorema fonamental de la privatització de Sappington i Stiglitz (1987)

resulta útil per analitzar les condicions teòriques que s'han de complir perquè la contractació externa sigui superior a la integració vertical. El teorema estableix que el sector públic, sempre que es satisfacin unes certes condicions, pot dissenyar un sistema apropiat de compra competitiva, de manera que la producció pública (integració vertical) no sigui superior a la producció privada (contractació externa).

Des del punt de vista teòric, l'elecció de la forma més eficient de producció (integració vertical o la contractació interna) depèn del grau d'acompliment de les condicions que garanteixen la superioritat de la producció privada enfront de la pública («*fallides de la privatització*»). Tres tipus de problemes poden donar com a resultat l'incompliment del teorema de la privatització. En primer lloc, els problemes per fixar el preu del servei en el cost mínim de producció. En segon lloc, la magnitud dels costos de la contractació i les restriccions que limiten la flexibilitat dels contractes com a instruments de gestió. I, en tercer lloc, les dificultats en el control de l'acompliment dels contractes.

En el model ideal, hi ha múltiples proveïdors potencials amb informació simètrica sobre els costos de producció. En la realitat, alguns dels problemes més comuns que poden donar lloc a una obtenció imperfecta de rendes són la competència limitada i la informació asimètrica. Quan hi ha molt pocs proveïdors o només un, no hi ha cap garantia que el preu de la contractació no contingui una obtenció de rendes per damunt del cost mínim per al proveïdor. D'altra banda, si els proveïdors potencials tenen menys informació que el comprador sobre la tecnologia i els costos del servei de què es tracta, aleshores la producció directa pot ser superior a la contractació externa.

Els costos de transacció. En realitat, qualsevol transacció o intercanvi contractual implica uns costos que van més enllà del preu de la transacció mateix. Des d'aquest punt de vista, el primer que s'ha de considerar és el fet que la contractació ocasiona el que en teoria econòmica s'anomena *costos de transacció*. Aquests costos es poden identificar amb els que corresponen a l'especificació i la redacció de contractes, l'avaluació d'ofertes, la negociació del contracte amb el proveïdor escollit, i el seguiment i l'avaluació dels resultats del contracte. En molts casos, la negociació de contractes pot representar

uns costos alts, i, a més, moltes contingències no es poden preveure. Aquesta situació es produeix especialment quan la tecnologia és complexa i està subjecta a canvis freqüents, com podria ser el cas de la tecnologia militar.

Els guanys d'eficiència potencials que es poden atribuir a les polítiques orientades cap al mercat poden ser compensats pels costos de la contractació, en el cas que aquests siguin prou importants. Aquests costos seran diferents en cada sector econòmic i cada tipus de servei, a causa de les dificultats que impliquin la naturalesa dels serveis i els actius necessaris per produir-los, per la incertesa que es produeix en l'evolució futura del mercat i les polítiques de compra i regulació públiques, així com pels interessos i les actituds de cadascuna de les parts implicades en la relació contractual.

Comprar o produir. Així, doncs, la decisió de comprar o produir un determinat servei en una organització pública és el resultat de l'avaluació econòmica de la decisió, així com de factors institucionals i de la pròpia història de l'organització. L'avaluació econòmica hauria de tenir en compte almenys la resposta a tres preguntes (Domberger i Rimmer, 1994):

Hi ha proveïdors identificables que puguin proveir els serveis requerits d'una manera efectiva i eficient?

És factible la competència potencial entre els proveïdors?

És possible que els costos de la contractació puguin superar els estalvis potencials?

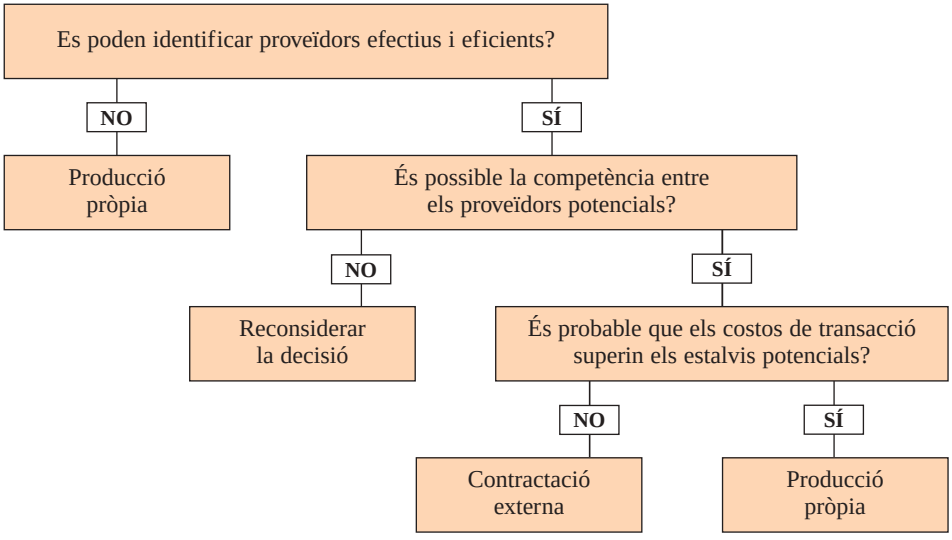
La primera pregunta es refereix a la identificació de competidors potencials. Perquè la contractació sigui factible, es requereix que en el mercat geogràfic de l'organització pública hi hagi proveïdors amb l'experiència i l'habilitat imprescindibles per complir les condicions de la compra.

La segona pregunta tracta la qüestió de si és o no és possible establir competència entre els proveïdors, ja que la contractació externa es veurà dificultada quan hi hagi comportaments anticompetitius o clarament col·lusoris pel que fa als proveïdors.

La tercera pregunta és precisament la que manifesta preocupació pels costos de la transacció i la necessitat de tenir en compte el cost d'oportunitat

Gràfic 6.1

ARBRE DE DECISIÓ SOBRE LA DECISIÓ DE COMPRA O PRODUCCIÓ



Font: Adaptat de Domberger i Rimmer (1994), pàgina 442.

de la decisió de comprar o produir, sense oblidar que hi ha també costos associats a la contractació. En el sector públic, els costos de transacció sempre són més alts, a causa de la necessitat d'assegurar la transparència i la rendició de comptes.

Les condicions per a la contractació externa. Els problemes més rellevants en les decisions d'integració vertical o de contractació externa (menys estalvi esperat de la contractació i costos més alts de transacció) en les organitzacions públiques es poden resumir en els tres casos següents (Domberger i Jensen, 1997).

La primera condició perquè no hi hagi problemes importants en la contractació és que es realitzi un concurs efectiu entre els proveïdors o bé que el mercat sigui *contestable* (que hi hagi una amenaça creïble per al proveïdor únic, que pot ser desplaçat, si escau, per algú nou que acaba d'arribar).

El segon tipus de problemes apareix quan la magnitud i l'especificitat dels equips físics i humans que són necessaris per produir el servei són molt alts, de manera que es crea una dependència bilateral. Williamson (1983) distingeix quatre tipus diferents d'actius específics: especificitat geogràfica (quan una vegada instal·lats, els actius no tenen mobilitat geogràfica); actius físics específics; actius humans específics i actius específics, de la transacció (la inversió no s'hauria realitzat, si no hagués estat per la transacció concreta; pot ser el cas d'haver d'atendre un client d'alta demanda).

El risc de la inversió que el proveïdor ha de realitzar pot ser molt alt, especialment quan les dimensions de la inversió inicial són molt importants, quan el període de recuperació de la inversió és llarg i quan una proporció important de la inversió és irrecuperable (per exemple, inversions molt específiques de la relació contractual). En aquest cas, els contractes de llarg termini poden reduir l'incentiu a la infrainversió per part del proveïdor com a resultat de la falta de credibilitat del compromís del comprador (*hold-up problem*): una vegada realitzada la inversió, el comprador pot actuar d'una manera oportunista oferint preus més baixos o bé renegociant altres aspectes del contracte a favor seu. En aquest cas, la teoria afavoreix els contractes a llarg termini; això no obstant, aquests contractes presenten alguns desavantatges en comparació amb els contractes de curt termini (menors incentius a l'eficiència, pèrdua de flexibilitat enfront dels canvis, menys risc de ser desplaçat per un competidor).

Quan no hi ha actius específics o aquests tenen una escassa importància, aleshores els costos de transacció es poden minimitzar mitjançant la contractació externa i els contractes poden ser, fins i tot, de molt curt termini. Si hi ha presència d'actius específics, però la relació contractual es desenvolupa en un entorn de relacions molt estables (un compromís creïble del comprador de no aprofitar el caràcter de gairebé cost enfonsat que adquireixen els actius específics) i la incertesa sobre la tecnologia i el mercat és molt petita, aleshores l'establiment de contractes de llarga durada pot ajudar a minimitzar els costos de transacció. El fet que hi hagi incertesa només és rellevant si hi ha actius específics.

En canvi, la integració vertical pot ser la solució minimitzadora dels costos de transacció quan hi ha actius específics i l'entorn és complex i incert

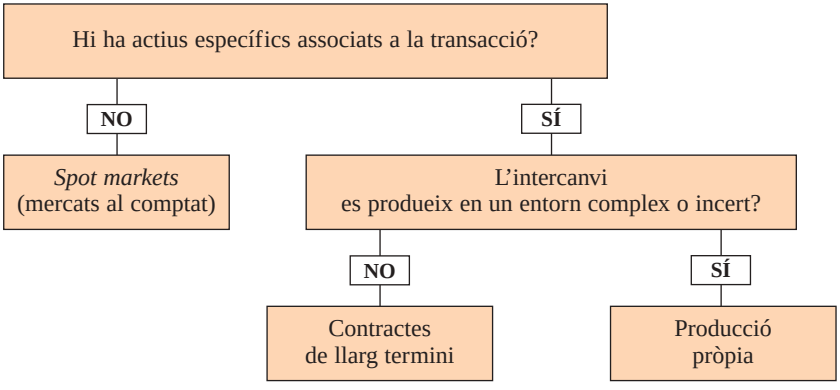
(gràfic 6.2). La incertesa es refereix al grau en què els qui decideixen poden predir d'una manera precisa situacions que afecten la planificació i l'adaptació de les transaccions. Això pot incloure factors com ara la demanda del servei, canvis en la tecnologia, etc.

Finalment, la tercera condició, referent a la qualitat del servei, procedeix també de l'observació que molts contractes són incomplets. En moltes situacions, resulta impossible redactar un contracte que incorpori totes les contingències que poden passar durant el període de vigència del contracte, o cada dimensió o aspecte del servei (per exemple, la qualitat del servei no es pot especificar amb tots els seus detalls). A més, quan les característiques del servei són multidimensionals i difícils d'especificar i d'identificar abans de la prestació del servei, aleshores algunes característiques referents a la qualitat no són contractables.

Si el cost es pot reduir a costa de la qualitat, aleshores la millora potencial d'eficiència atribuïble a la contractació externa es pot veure compromesa (*quality-shading hypothesis*). El proveïdor privat pot rebaixar la qualitat per reduir costos, ja que el contracte no preveu correctament aquesta possibilitat. Quan resulta impossible o molt difícil (costós) controlar que el

Gràfic 6.2

COMPRAR O PRODUIR I L'ESPECIFICITAT DELS ACTIUS



Font: Adaptat de Crocker i Masten (1996), pàgina 10.

proveïdor proveeixi efectivament el nivell de qualitat adequat segons el que hi ha estipulat al contracte, és molt possible que les reduccions de costos es realitzin a costa de la qualitat (pèrdua d'eficiència). Escoles, hospitals i presons privats són exemples on sorgeixen aquests tipus de crítiques sobre la qualitat.

6.2.2. Els efectes sobre la qualitat i els costos

Per analitzar l'impacte de la contractació externa en la gestió pública, l'efecte sobre els costos dels serveis i la seva qualitat són els dos aspectes més rellevants. Una àmplia revisió de la literatura empírica recent sobre tots dos aspectes es pot consultar a Domberger i Rimmer (1994), i a Domberger i Jensen (1997).

Els problemes pràctics per a l'avaluació. L'avaluació de l'efecte de la contractació externa sobre el cost dels serveis presenta algunes dificultats pràctiques que han de ser objecte d'atenció abans d'analitzar els resultats dels estudis empírics. Un primer problema pràctic per dur a terme aquesta avaluació rau, en molts casos, en l'absència de sistemes comptables adequats en el sector públic que permetin conèixer amb precisió tant els costos complets de la producció pròpia com els costos de la contractació externa, incloent-hi tant els costos directes com els de la contractació.

Un segon problema pràctic apareix en els estudis que comparen per a un mateix període de temps el cost de producció per a les organitzacions que han escollit la contractació externa i per a les que han escollit la integració vertical (estudis amb dades de tall transversal). La variació en el cost pot ser deguda a altres factors aliens a la contractació externa, com ara les economies d'escala o d'abast. Aquest tipus d'estudis pot merèixer més confiança quan es basa no en l'observació de costos o preus sinó en l'anàlisi dels paràmetres d'una funció de costos en què es controla la influència d'altres factors sobre les diferències en el cost.

Ara bé, perquè aquest tipus d'estudis de tall transversal ofereixi indicacions vàlides sobre els resultats de la gestió, és necessari que les decisions sobre comprar o produir siguin exògenes. És a dir, que es requereix que les decisions no depenguin de les dificultats (costos majors) de prestació del ser-

vei. Si l'elecció de la contractació externa o la integració vertical depèn del nivell de cost, aleshores les comparacions basades en dades de tall transversal (una variable dicotòmica en la funció de costos) proporcionaran avaluacions esbiaixades. En un estudi sobre els costos de la recollida de residus sòlids urbans a 115 municipis de Suècia, Ohlsson (1998) observa que la presència de costos més reduïts en els casos de contractació externa amb empreses privades desapareix quan la decisió d'elecció entre comprar o produir depèn de les característiques dels municipis associades als costos (per exemple, la proporció de llars individuals).

Un tercer tipus de problema apareix als estudis que realitzen comparacions per a un mateix grup d'organitzacions públiques abans i després d'adoptar la contractació externa com a forma organitzativa. El canvi produït en els costos s'atribueix aleshores a l'efecte de la contractació. Ara bé, les diferències en els costos al llarg del temps són degudes tant a l'elecció de la forma organitzativa com a molts altres factors que no romanen constants. Les anàlisis basades en la comparació temporal de simples ràtios de preus i costos poden proporcionar una visió errònia dels efectes de la contractació externa. Únicament els estudis que utilitzen models de regressió múltiple acuradament dissenyats en poden oferir una aproximació vàlida.

Un quart problema aplicat rau en els supòsits necessaris perquè, per exemple, l'observació d'un cost més reduït en els casos de contractació externa pugui ser interpretat com una millora de l'eficiència en la producció d'aquest servei. Una reducció o minimització de costos és un indicador de millora de l'eficiència únicament quan totes les característiques del producte o servei romanen constants o no disminueixen. Si la contractació externa redueix els costos però no hi ha una evidència disponible sobre, per exemple, algunes dimensions rellevants de la qualitat del servei, aleshores no es poden emetre judicis sobre l'eficiència de l'elecció de la contractació externa com a forma de provisió de serveis. En aquest sentit, són preferibles les avaluacions que utilitzen mesures d'eficiència per avaluar l'impacte de la contractació externa (funcions del tipus frontera). El problema, això no obstant, rau en la disponibilitat d'informació precisa sobre les diverses dimensions de la quantitat i la qualitat del servei públic, ja que resulta imprescindible per estimar índexs d'eficiència.

I un últim problema en l'avaluació de l'impacte de les decisions sobre comprar o produir en la gestió pública es troba en els efectes distributius associats a la decisió. Per exemple, la contractació externa d'un servei pot representar, per a l'empresa externa, incentius efectius per reduir els costos (sense afectar la qualitat) i així millorar l'eficiència. Ara bé, aquesta situació és compatible amb el fet que el cost del servei per al sector públic no disminueixi o, fins i tot, augmenti. La causa de la paradoxa aparent es troba en la necessitat de distingir entre el cost de producció del servei i el preu establert en la relació contractual entre l'empresa externa i el sector públic. Si hi ha molt poca competència efectiva, si el comprador públic no és capaç de dissenyar mecanismes que facin creïble l'amenaça de competència o bé si hi ha captura del comprador per part del proveïdor, aleshores el preu del servei es pot establir i mantenir per damunt del cost de producció. En aquesta situació, de les rendes residuals derivades de la millora d'eficiència, se n'apropiaria (en la seva totalitat o en part) el proveïdor. Es pot observar que un cert grau d'apropiació, per part del proveïdor, de les rendes residuals derivades dels guanys d'eficiència és imprescindible, precisament, per garantir els incentius a la minimització de costos quan les pressions de la competència són limitades. Així, per exemple, observar que no hi ha diferències de cost per al sector públic quan es comparen unitats amb contractació externa i d'altres amb integració vertical no implica necessàriament que no s'hagin produït millores d'eficiència; el que indica és que no hi ha hagut estalvi per a les finances públiques.

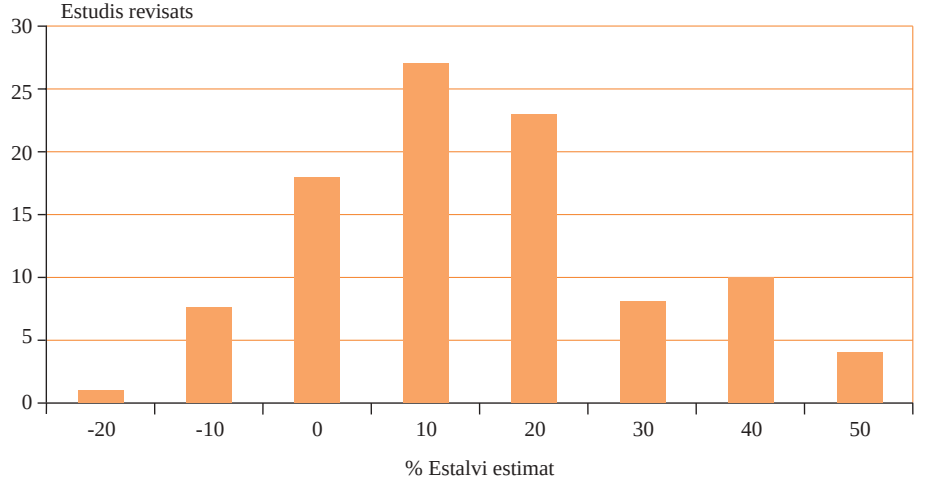
L'evidència de l'impacte sobre els costos. Els resultats que ofereix la revisió dels estudis empírics sobre els canvis en els costos atribuïbles a la contractació externa són, en general, optimistes. En els 22 estudis d'aquest tipus inclosos en la revisió de Domberger i Rimmer (1994), publicats durant el període 1977-1994, s'observen variacions de costos que oscil·len entre un augment d'un 6% i una reducció d'un 68%, amb una reducció mitjana d'un 20% per als diversos serveis públics analitzats. El nivell de les reduccions en els costos és bastant semblant entre diferents tipus de govern i entre països diferents.

La metanàlisi disponible més àmplia i completa sobre l'experiència internacional en contractació externa de serveis públics és la duta a terme per

l'Australian Industry Commission (esmentada a Domberger i Jensen, 1997). En aquest estudi es van revisar un total de 203 estudis internacionals referents a l'efecte de la contractació sobre els costos, incloent-hi tant anàlisis quantitatives com anàlisis qualitatives de casos. En aquesta revisió no es van tenir en compte ni la propietat dels actius ni els problemes sobre la capacitat de mesurar i avaluar la qualitat. El més destacable rau a observar que la major part dels estudis presenten reduccions de costos que se situen amb més freqüència en els intervals d'un 10%-20% i d'un 20%-30% (com es pot veure en el gràfic 6.3).

Gràfic 6.3

ESTALVIS ATRIBUÏTS A LA CONTRACTACIÓ EXTERNA EN 203 ESTUDIS



Font: Domberger i Jensen, 1997.

En un dels estudis esmentats més sovint per argumentar l'eficiència de la contractació externa de serveis hospitalaris, Domberger *et al.* (1987) van trobar reduccions de costos de fins a un 34% associats a la contractació externa obligatòria dels serveis de neteja i cuina al Regne Unit. Milne and McGee (1992) van confirmar aquests resultats amb dades posteriors, també referents al Regne Unit. Uns resultats semblants s'han documentat també per a altres

països. Això no obstant, l'evidència d'aquesta literatura no es pot avaluar d'una manera simplista.

Tres matisacions acompanyen aquest tipus de resultats en la literatura sobre contractació externa de serveis per part del sector públic. En primer lloc, algunes vegades les reduccions de costos es poden aconseguir a costa de reduccions en les rendes dels treballadors de les empreses contractades (Domberger and Jensen, 1997): es tracta de simples transferències de rendes o de millores en la productivitat? En segon lloc, la reducció de costos s'associa a la contractació externa, tant si es tracta de proveïdors privats com de proveïdors públics contractats. I, en tercer lloc, per bé que la literatura general sobre els efectes de la contractació externa sobre els costos és concloent, l'evidència relativa a l'efecte sobre la qualitat del servei no ho és tant.

L'evidència de l'impacte sobre la qualitat. La mesura de la qualitat en el servei és una activitat molt complexa, però l'absència de mesures fiables de qualitat pot impedir valorar si les reduccions de costos atribuïdes a la contractació externa representen realment millores en l'eficiència. En general, l'evidència empírica referent als efectes de la contractació sobre la qualitat és bastant més dèbil que la referent als efectes sobre els costos. La major part dels estudis disponibles utilitzen mesures parcials o incompletes de qualitat dels serveis públics sotmesos a contractació externa.

Les comparacions abans i després del canvi de la integració vertical per la contractació externa difícilment poden incloure mesures sobre la qualitat, a causa de l'absència de mesures de qualitat prèvies als contractes en la major part dels casos. Moltes vegades, és precisament la contractació la que desplaça l'interès cap a la qualitat del servei i força la producció d'informació sobre aquest aspecte.

Domberger i Rimmer (1994) revisen l'evidència dels efectes de la contractació externa de diversos serveis públics sobre la qualitat partint de 10 estudis internacionals publicats en el període 1977-1994. Si en el cas dels costos s'observava un alt grau de consens, aquí es comprova que n'hi ha molt menys pel que fa a l'impacte de la contractació en la qualitat del servei. Mentre que alguns estudis no troben diferències en el nivell de qualitat, per d'altres hi ha una evidència contradictòria. En alguns casos, els autors troben

importants reduccions en el nivell de qualitat, mentre que altres autors informen de millores en la qualitat.

Domberger, Hall i Li (1995) analitzen l'impacte sobre la qualitat en 61 contractes del servei de neteja. A causa de l'absència d'informació sobre la qualitat amb caràcter previ a la contractació, aquests autors comparen els nivells de qualitat de serveis contractats sobre la base d'adjudicacions competitives i altres contractats en el mateix període de temps, però sense competència. Els resultats mostren que la competència ha reduït els preus dels contractes entre un 35 i un 50% , i que la qualitat s'ha mantingut, o fins i tot ha augmentat.

L'estudi, ja esmentat, de l'Australian Industry Commission de 1996 afirma, sobre la base de la informació revisada, que les millores de la qualitat apareixen a causa de la millor especificació dels detalls del servei, la millora en l'avaluació i el control, i la capacitat d'escollir entre proveïdors alternatius. Dit d'una altra manera, i tal com subratllen Domberger i Jensen (1997), el problema de la qualitat en la contractació externa no és tant una fallada en la contractació com una mostra de falta d'eficiència en la gestió dels contractes, que és millorable.

6.3. Integració vertical o contractació externa. Anàlisi de casos

L'activitat investigadora sobre el grau d'integració vertical (producció dins la pròpia organització) o de contractació externa en la gestió pública i, específicament, en el cas dels hospitals sota finançament públic, ha centrat la seva atenció principalment a donar resposta a dos tipus de qüestions. El primer tipus d'estudis és el que intenta descriure el nivell de contractació externa (o d'integració vertical) segons el tipus d'organització i el tipus de servei i, alhora, determinar quines són les característiques que contribueixen a explicar les variacions en els nivells de contractació externa. El segon tipus d'estudis té per objecte analitzar l'impacte de les polítiques de contractació externa sobre els costos i la qualitat dels serveis produïts (és a dir, sobre l'eficiència).

En la segona part d'aquest capítol es presenta l'anàlisi d'un cas aplicat per a cadascun dels dos tipus d'estudis esmentats. El primer analitza els determinants de les decisions de contractació externa o integració vertical dels serveis generals i de suport dels hospitals. El segon dels casos presentats analitza els efectes de la contractació externa sobre l'eficiència en el cas del servei de la recollida de les escombraries.

6.3.1. Els serveis generals en els hospitals: comprar o produir?

En un dels estudis més frequentment esmentats per argumentar l'eficiència de la contractació externa de serveis hospitalaris, Domberger *et al.* (1987) van trobar reduccions de costos de fins a un 34% associades a la contractació externa obligatòria dels serveis de neteja i cuina al Regne Unit. Milne i McGee (1992) van confirmar aquests resultats amb dades posteriors, també per al Regne Unit.

Shelanski i Klein (1995) presenten els resultats d'una revisió dels estudis empírics sobre els determinants de les decisions de comprar o produir en el sector privat (pàgines 341-344), però no identifiquen cap referència sobre els serveis sanitaris. Un dels pocs estudis empírics sobre els costos de transacció en les decisions de contractació externa o integració vertical de serveis als hospitals és el de Coles i Hesterly (1998). Aquests autors han analitzat, per a una mostra de 196 hospitals dels Estats Units, les decisions de contractació en sis serveis generals i set serveis clínics. La decisió de comprar o produir els serveis generals es modelitza en un model pròbit, les variables explicatives del qual estan dissenyades per reflectir diversos costos de transacció (especificitat dels actius físics, especificitat del capital humà, incertesa tecnològica del servei i economies d'escala), incloent-hi, a més, algunes variables de control (propietat, dimensions del mercat i pertinença a una cadena o un grup d'hospitals). La conclusió més rellevant d'aquest treball és que la contractació dels serveis generals només depèn, positivament, del nombre de llits (*proxy* del nivell de les deseconomies d'escala) i, negativament, de la necessitat de coordinació dels recursos humans (especificitat del capital humà).

Deixant de banda estudis de casos individuals, la contractació externa als hospitals espanyols ha estat l'objecte d'anàlisi de tres estudis (López Casasnovas *et al.*, 1989; González *et al.*, 2000; Puig-Junoy i Pérez, 2001). López Casasnovas *et al.* (1989) analitzen, l'any 1986, 34 hospitals concertats de Catalunya que contractaven externament al mateix temps els serveis de neteja, bugaderia i alimentació, i observen un sobrecost per als hospitals definits com a urbans respecte als rurals.

D'altra banda, González *et al.* (2000) han analitzat la contractació externa de serveis generals als hospitals d'Andalusia, Catalunya i el País Basc el 1996. Aquests autors han trobat diferències molt significatives en les pautes de contractació externa de serveis generals als hospitals de les tres comunitats autònomes, entre les quals Catalunya és la que presenta més contractació externa. Utilitzant un model economètric de frontera estocàstica de costos per mesurar la ineficiència total, González *et al.* (2000) troben que la intensitat de la contractació externa de serveis no indueix diferències en el grau d'eficiència productiva.

L'objectiu del treball de Puig-Junoy i Pérez (2001) consisteix a presentar una anàlisi de les decisions d'integració o de contractació externa d'alguns serveis generals i no clínics als hospitals públics o privats espanyols. I són dos els principals objectius específics d'aquest treball. El primer consisteix a presentar una descripció del grau d'integració vertical/contractació externa segons el tipus de servei general (neteja, bugaderia i manteniment i seguretat) i les característiques de l'hospital (dimensions, finalitat, propietat, forma de finançament, gestió descentralitzada, etc.). El segon objectiu específic consisteix a presentar els resultats d'una anàlisi empírica dels determinants que influeixen en la decisió de comprar o produir aquests serveis als hospitals. A continuació es presenten els principals resultats d'aquest estudi.

Un 55,7% dels 790 hospitals observats el 1993 contracten almenys un dels serveis generals analitzats. Això no obstant, únicament un 3,2 % dels hospitals contracta externament tots quatre serveis. Des del punt de vista global, el servei de neteja és el que presenta un grau més alt de contractació externa (45,1%), seguit del servei de seguretat i manteniment (32,5%). En canvi, el servei de bugaderia és el que presenta un grau més alt d'integració vertical (94,3%), juntament amb el d'alimentació (80,1%).

Les principals característiques que presenta la contractació externa de serveis generals als hospitals espanyols són les següents (taula 6.2):

1. Pel que fa a les dimensions de l'hospital, s'observa que en els hospitals més grans hi ha una tendència superior a la concertació, excepte en el cas del servei de bugaderia. En el cas del servei de neteja, a mesura que augmenten les dimensions del centre, també augmenta el percentatge de contractació externa, i destaca el fet que, en més de la meitat dels hospitals més grans de 155 llits, es contracta externament el servei de neteja. Aquest augment en el percentatge de contractació també s'observa en els serveis d'alimentació i de seguretat i manteniment. En canvi, el servei de bugaderia presenta uns percentatges més semblants entre les diferents categories, i fins i tot un descens de la contractació externa en els hospitals més grans.

2. Tenint en compte la dependència o la propietat dels hospitals, destaca la superior propensió dels centres públics a contractar a l'exterior, sobretot pel que fa al servei de neteja, on els percentatges de concertació arriben a ultrapassar un 75% (hospitals públics del Servei Nacional de la Salut). Es pot destacar que els hospitals privats lucratius i els de la Creu Roja són els que presenten percentatges d'integració vertical més alts (menys contractació externa), principalment en els serveis de neteja i cuina.

3. La contractació externa és majoritària en els hospitals en què predomina el finançament públic per a la major part dels serveis. Les diferències més destacables s'observen en els serveis de neteja i de manteniment i seguretat. En els serveis de bugaderia i alimentació, no s'observa cap diferència significativa entre tots dos grups d'hospitals, d'acord amb la font de finançament.

4. En la classificació dels centres sanitaris segons la comunitat autònoma a què pertany cada hospital, s'observa que les comunitats autònomes que, en virtut de la transferència de competències, han assumit les funcions i els serveis de l'INSALUD no presenten un comportament gaire dispar en la contractació externa de serveis respecte a la resta de les comunitats autònomes on les funcions i els serveis els presta l'INSALUD.

5. Segons la finalitat dels hospitals, destaca que els classificats com a generals tenen uns percentatges de contractació externa més grans que no els centres classificats com de curta estada i els de llarga estada. La major part

dels hospitals generals contracten externament el servei de neteja (53,9%), i el servei de manteniment i seguretat és contractat externament per un 41,4% dels hospitals generals, mentre que els serveis de bugaderia i alimentació presenten uns percentatges similars en les tres categories.

6. Segons el caràcter docent del centre hospitalari no s'observen diferències dignes de ser esmentades en la contractació externa de serveis no clínics.

Taula 6.2

CONTRACTACIÓ EXTERNA DE SERVEIS GENERALS ALS HOSPITALS ESPANYOLS (%)

Tipus d'hospitals	Neteja	Bugaderia	Alimentació	Manteniment i seguretat	Tots els serveis	Almenys un servei	Nombre d'hospitals
Dimensió							
0-50 llits	17,4	3,4	10,1	12,1	0,7	30,9	149
51-99 llits	30,1	6,1	18,4	17,8	5,5	41,1	163
100-155 llits	50,0	6,3	28,1	30,0	4,4	64,4	160
156-300 llits	57,9	8,8	18,9	35,8	2,5	62,9	159
>300 llits	68,6	3,8	23,3	66,0	2,5	78,0	159
Propietat							
Públics							
– SNS	77,8	2,0	17,7	64,6	2,5	81,8	198
– Defensa	44,0	0,0	8,0	12,0	4,0	52,0	25
– Com. autònomes	46,4	0,0	14,3	35,7	0,0	57,1	28
– Diputacions	50,0	1,9	16,7	18,5	1,9	57,4	54
– Municipis	70,6	17,6	47,1	29,4	11,8	82,4	17
– Altres	40,0	13,3	20,0	60,0	0,0	73,3	15
Priv. no lucratius							
– Creu Roja							
– Església	23,8	0,0	23,8	14,3	4,8	33,3	21
– Altres	46,3	10,4	40,3	31,3	4,5	62,7	67
Privats lucratius	30,4	12,5	25,0	30,4	1,8	50,0	56
Finançament							
Privada	25,0	5,5	17,2	13,3	3,5	35,2	256
Pública(*)	54,7	5,8	21,2	41,8	3,0	65,5	334
Descentralització							
Centralitzats	49,1	4,0	18,3	27,8	2,3	57,1	399
Descentralitzats	40,9	7,4	21,5	37,3	4,1	54,2	391

Taula 6.2 *(cont.)*

CONTRACTACIÓ EXTERNA DE SERVEIS GENERALS ALS HOSPITALS ESPANYOLS (%)

Tipus d'hospitals	Neteja	Bugaderia	Alimentació	Manteniment i seguretat	Tots els serveis	Almenys un servei	Nombre d'hospitals
Finalitat							
General	53,9	5,8	20,0	41,4	3,3	62,8	449
Llarga estada	34,7	8,7	19,3	20,7	6,0	42,7	150
Curta estada	32,5	3,1	19,9	20,9	0,5	49,2	191
Docència							
No docent	43,5	5,3	18,6	31,8	2,7	54,6	566
Docent	49,1	6,7	23,2	34,4	4,5	58,5	224
Comunitats autònomes							
Andalusia	41,7	2,4	15,5	39,3	0,0	52,4	84
Aragó	63,0	3,7	25,9	25,9	0,0	70,4	27
Astúries	63,0	7,4	33,3	48,1	3,7	63,0	27
Balears	35,0	5,0	15,0	15,0	0,0	50,0	20
Canàries	48,9	2,1	8,5	14,9	0,0	51,1	47
Cantàbria	63,6	9,1	36,4	27,3	0,0	72,7	11
Castella-la Manxa	37,0	0,0	3,7	7,4	0,0	37,0	27
Castella i Lleó	50,9	3,5	12,3	29,8	1,8	56,1	57
Catalunya	43,1	12,1	29,9	41,4	8,0	57,5	174
Com. Valenciana	37,5	7,1	25,0	30,4	5,4	51,8	56
Extremadura	58,8	0,0	0,0	41,2	0,0	58,8	17
Galícia	36,9	4,6	6,2	32,3	1,5	46,2	65
Madrid	51,3	5,1	23,1	37,2	5,1	64,1	78
Múrcia	43,5	0,0	21,7	17,4	0,0	56,5	23
Navarra	38,5	7,7	15,4	46,2	0,0	61,5	13
País Basc	38,2	3,6	23,6	25,5	1,8	54,5	55
La Rioja	40,0	0,0	0,0	20,0	0,0	60,0	5
Mitjana	**45,1**	**5,7**	**19,9**	**32,5**	**3,2**	**55,7**	**790**

(*) Hospitals amb un percentatge d'estades finançades pel sector públic superior a un 50%.
Font: Puig-Junoy i Pérez (2001).

7. Les xifres de contractació externa en cadascuna de les diferents comunitats autònomes presenten algunes diferències notables. Resulta destacable el cas de Catalunya, on un 8% dels hospitals contracta externament els quatre serveis generals analitzats, enfront d'una xifra d'un 3,2% en la mitja-

na espanyola. En aquesta comunitat, la contractació externa és molt superior a la mitjana per a tots els serveis, incloent-hi el de bugaderia.

Els serveis generals són probablement els menys específics i complexos en la producció de serveis hospitalaris, i és per això que precisament en aquests serveis l'especificitat dels actius (físics i humans) hauria de ser menor. Ara bé, el grau d'especificitat i complexitat pot variar notablement segons el tipus de serveis de què es tracti (per exemple, entre els serveis de neteja i manteniment). D'altra banda, encara que la presència d'especificitats en els actius físics i humans pot ser reduïda, no es pot descartar que hi hagi especificitats de tipus geogràfic (per exemple, per minimitzar els costos de transport) i d'altres referents a cada contracte (inversions específiques per a aquesta transacció concreta i que són necessàries per atendre un client amb un volum de demanda alt).

Així mateix, en el cas dels serveis generals resulta raonable suposar que els problemes de la contractació que podien afectar la qualitat també són bastant més reduïts que en la contractació de serveis específics de tipus clínic. Així, doncs, l'existència de costos de transacció derivats de l'especificitat dels actius i el problema de la qualitat haurien de ser, en principi, bastant menys importants en les decisions de compra o producció de serveis generals dels hospitals que en les que es refereixen a serveis clínics.

L'estudi de Puig-Junoy i Pérez (2001) també analitza els determinants de les decisions de contractació externa o integració vertical dels hospitals basant-se en dos grups de característiques incloses com a variables independents en un model logístic: les referents a l'hospital mateix (H_i) i les que provenen del seu entorn (E_i). Partint d'aquesta teoria dels costos de transacció i de la revisió de la literatura s'han definit les variables H_i i E_i que s'utilitzen en l'estimació d'un model de regressió lògica com a potencials determinants de les decisions d'integració vertical. Les característiques de l'hospital (H_i) que es consideren s'agrupen en les següents: les economies d'escala, la propietat, les fonts de finançament, l'especialització i el caràcter docent.

Les economies d'escala. En la producció de serveis generals, els hospitals de grans dimensions (nombre de llits) poden aconseguir més avantatges

de les economies d'escala que no els hospitals petits. Si s'escaigués, els hospitals grans podrien aconseguir, gràcies a les economies d'escala, costos unitaris més baixos en el cas de la integració vertical que no els que podrien obtenir les empreses a les quals els hospitals contracten serveis. D'altra banda, com més grans siguin les dimensions de l'hospital es pot suposar que també serà més gran la probabilitat que apareguin algunes especificitats en els actius necessaris per a la provisió del servei (de tipus geogràfic o referents al volum de la transacció).

Les decisions de contractació externa poden estar influenciades pels incentius a la minimització dels costos de producció a què s'enfronten les organitzacions hospitalàries. En les situacions en què aquests incentius són menors o molt reduïts, pot passar que els hospitals concedeixin un pes relatiu molt elevat als costos de transacció, i poden seguir produint els serveis generals amb recursos propis i subjectes a una restricció pressupostària més dèbil que no en el cas de la contractació externa (on resulten més fàcils la visualització i el control extern del cost del servei). La presència d'incentius limitats a la reducció de costos es pot associar, en el sistema hospitalari espanyol, a característiques com ara les següents: el tipus de propietat, les fonts de finançament i el grau de concentració en el mercat.

La propietat. El caràcter públic o no lucratiu de les organitzacions hospitalàries pot contribuir al fet que els incentius per minimitzar els costos de producció siguin molt més dèbils, cosa que podria afavorir la integració vertical tradicional enfront de la innovació i l'esforç que representa la contractació externa. Les preferències polítiques per la producció pròpia enfront de la contractació externa, o a l'inrevés, també es poden veure reflectides en la influència del tipus de propietat en l'elecció de la forma organitzativa més eficient.

Les fonts de finançament. L'existència de fonts de finançament basades en mecanismes retrospectius que permeten la recuperació de costos pot constituir també un factor que debiliti els incentius a la minimització de costos de producció i la contractació externa. El finançament públic a Espanya, adreçat tant a hospitals públics com a hospitals privats, s'associa amb un alt grau de retrospectivitat. D'altra banda, també es pot associar un grau més

gran de finançament públic amb una incertesa menor en la demanda per als serveis de l'hospital (menys volatilitat del volum de vendes), cosa que podria facilitar la contractació externa de serveis.

L'especialització i la docència. Hi ha algunes característiques pròpies dels hospitals que també poden influir d'una manera important la decisió de compra o producció dels serveis generals dels hospitals. La primera és la finalitat de l'hospital (hospitals generals, hospitals monogràfics, etc.). La segona característica es refereix al caràcter docent de la institució hospitalària.

Les característiques de l'entorn de l'hospital (E_i) que es consideren són tres: el grau de concentració del mercat, el grau de descentralització regional i l'àmbit geogràfic on se situa l'hospital.

La concentració del mercat. En els hospitals que operen en mercats més concentrats o gairebé monopolistes s'observen menors incentius a la minimització dels costos de producció.

La gestió descentralitzada. La transferència dels serveis sanitaris de la Seguretat Social a algunes comunitats autònomes a partir de l'any 1981 ha canviat el model únic de gestió centralitzada per un altre de gestió descentralitzada territorialment. La descentralització de la gestió en les comunitats autònomes pot haver introduït incentius a la millora de la gestió dels serveis sanitaris d'una manera que hagi incentivat la contractació externa. La influència de factors polítics també pot quedar reflectida en les decisions d'integració vertical segons el grau de descentralització territorial en la gestió sanitària.

L'àmbit geogràfic. La tercera característica reflecteix les condicions particulars i específiques de cada comunitat autònoma en la gestió hospitalària (incloent-hi factors polítics específics de cada comunitat), independentment dels factors explicatius considerats en les variables precedents.

El fet que hi hagi proveïdors potencials de serveis en l'entorn geogràfic de l'hospital constitueix un factor important en la determinació de les decisions de contractació externa o d'integració vertical. El caràcter rural o urbà de la localització geogràfica de l'hospital pot ser un factor de l'entorn que influeixi en l'elecció de la forma organitzativa més eficient. La presència d'un

nombre més gran o més petit de proveïdors potencials serà captada en el model d'una manera indirecta a través de les variables d'àmbit geogràfic (regions amb més o menys grau de ruralisme) i de les variables de concentració del mercat (és possible que hi hagi més ruralisme en els mercats més concentrats), així com de les dimensions (les zones rurals tenen hospitals petits).

A diferència de l'estudi de Coles i Hesterly (1998), en el treball de Puig-Junoy i Pérez (2001) s'ha considerat la influència que té, sobre la decisió de compra o producció, la situació particular del sector hospitalari com a sector productiu. Així, el caràcter públic o no lucratiu de molts hospitals, el predomini del finançament públic o la influència política intervenen en el model de comportament d'aquestes organitzacions. Els principals resultats obtinguts de l'explotació de la informació referent a 3.160 transaccions corresponents a 790 hospitals són els següents:

1. El nivell de contractació externa en els serveis de neteja, alimentació i seguretat i manteniment és més alt que no en l'estudi de 196 als Estats Units (Coles i Hesterly, 1998).

2. Un grau superior d'integració vertical s'associa amb factors que depenen únicament del servei de bugaderia i no de característiques de l'hospital o del seu entorn. Una hipòtesi que podria explicar la situació particular d'aquest servei és l'existència d'inversions específiques associades al volum de la transacció.

3. El principal factor explicatiu de la decisió de contractació externa dels serveis de neteja, alimentació i manteniment i seguretat són les economies d'escala. La probabilitat de contractació externa és més reduïda en els hospitals de menys de 100 llits.

4. Els hospitals més especialitzats (de curta i llarga estada), així com els hospitals lucratius, tenen més propensió a la contractació externa que no els hospitals generals i els hospitals públics, respectivament.

5. Les variables que reflecteixen la influència política presenten una escassa significació. Destaca la probabilitat més gran de contractació externa conjuntament per als quatre serveis analitzats a Catalunya.

6.3.2. El servei de recollida de les escombraries: l'impacte sobre l'eficiència

La recollida de les escombraries és una activitat econòmica bastant senzilla que, això no obstant, presenta unes característiques de monopoli natural a causa de les economies de contigüitat: per a un vehicle i un equip de recollida, és més barat endur-se tots els residus d'un mateix carrer que no que ho facin diferents empreses (Stevens, 1978). Els costos del servei poden presentar diferències per quatre tipus de raons diferents; les tres primeres, justificades, i la quarta, injustificada: (a) per diferències en les característiques de la zona o de la població (densitat, ruralisme, zones comercials o industrials, etc.); (b) per diferències en les característiques del servei (punts de recollida, freqüència, tipus de contenidors, etc.); (c) per diferències en els preus dels recursos adquirits (variacions geogràfiques en els salaris), i (d) per variacions en el nivell d'eficiència en la producció. L'avaluació de l'efecte de la contractació externa hauria de permetre observar la variació dels costos que tenen a veure amb canvis en l'eficiència productiva com a font de variacions no justificades en els costos.

En el cas de la recollida de residus sòlids urbans, la reducció de la qualitat que pot ocasionar la contractació de personal poc qualificat per part d'una empresa privada és petita. Així, en aquest servei es donen una bona part de les condicions teòriques que indiquen la superioritat de la provisió privada, i això s'ha contrastat en alguns estudis empírics.

Un dels estudis clàssics sobre els efectes de la contractació externa del servei de recollida de les escombraries és l'anàlisi d'un experiment natural a Connecticut realitzat per Kember i Quigley (1976). En una anàlisi economètrica, aquests autors comparen el cost per tona de residus controlant factors com ara la densitat, la freqüència de la recollida o el lloc de la recollida. Els municipis escollien entre la producció directa i la contractació externa, o podien permetre que les empreses privades competissin en la recollida de les escombraries. Kember i Quigley van trobar que els costos més reduïts corresponien a l'opció de contractació externa, mentre que els costos més alts es produïen amb la competència entre empreses privades (a causa de duplicacions i preus de monopoli).

L'estudi de Kember i Quigley (1976) posava en relleu que en aquest servei és possible que hi hagi una contractació externa amb contractes de curt termini, gràcies al fet que, per exemple, els camions de la recollida no es poden considerar com actius específics, ja que hi ha moltes altres empreses que també els utilitzen i, a part, es podrien destinar a d'altres usos. D'altra banda, el producte del servei de la recollida de les escombraries és fàcil de verificar, i, per tant, hi ha poc espai per als problemes de qualitat o el comportament oportunista.

Al Regne Unit, Domberger *et al.* (1986) analitzen la gestió del servei de la recollida de les escombraries a 403 corporacions locals a Anglaterra i Gal·les entre 1983-1984 i 1984-1985. Aquests autors analitzen la possible existència d'estalvis de costos associats a la contractació externa mitjançant una funció de costos del servei de la recollida de les escombraries. Les variables independents en la funció de costos són les mesures del producte (nombre de punts de recollida), les característiques del producte (freqüència de la recollida, mètode de la recollida, densitat dels punts de recollida, distància, proporció de punts de recollida domèstics, etc.), i el preu dels *inputs* (salaris). La funció de costos inclou una variable dicotòmica que indica contractació externa i una altra si s'ha obert un procés competitiu de contractació i s'ha triat la producció pròpia.

Els resultats obtinguts per Domberger *et al.* (1986) mostren que les dues variables anteriors impliquen una reducció del cost de la recollida de les escombraries. L'estalvi atribuït a la contractació externa amb una empresa privada arriba a un 22% del cost del servei i un 17% en el cas de la contractació amb una empresa pública. Aquestes observacions, segons els autors, confirmen que l'important no és la propietat, pública o privada, sinó la introducció de competència mitjançant els contractes.

En un estudi més recent, Szymanski (1996) analitza els costos del servei de recollida de les escombraries de 365 corporacions locals d'Anglaterra en el període 1984-1994, amb la finalitat d'avaluar el volum i la distribució dels estalvis de costos aconseguits per mitjà de la contractació externa en condicions competitives. Aquest autor utilitza també una funció de costos per deduir-ne, introduint-hi les variables dicotòmiques que indiquen la contracta-

ció externa, els estalvis que se li atribueixen. Els resultats indiquen una clara reducció de costos després de la contractació en condicions competitives, per bé que aquesta reducció disminueix al llarg del temps. La reducció de costos podria ser deguda a millores de l'eficiència, reduccions en el nivell de la qualitat del servei o pitjors condicions laborals per als empleats. Mitjançant dades procedents d'una enquesta, Szymanski (1996) afirma que la reducció de costos no s'aconsegueix a costa de rebaixar les especificacions del servei.

Els treballs comentats, així com la major part de l'àmplia literatura econòmica referent als efectes de la contractació externa del servei de la recollida de les escombraries, concentren la seva atenció en l'estalvi de costos. L'única manera d'avaluar correctament l'efecte de la contractació com a instrument de gestió pública és observant el seu impacte sobre les variacions injustificades dels costos entre diferents administracions locals; és a dir, examinant la influència de la contractació sobre l'eficiència productiva. Per tant, el problema de la major part de les avaluacions esmentades és que no escullen adequadament la variable amb relació a la qual s'analitza l'impacte de la contractació externa (escullen el cost en lloc de l'eficiència productiva) i tampoc no escullen el mètode més apropiat (escullen una funció de costos de comportament mitjà en lloc d'una funció de millor pràctica).

És evident que l'eficiència és un concepte relatiu. De fet, l'anomenada anàlisi de frontera és, bàsicament, una manera de dur a terme una comparació respecte a una referència («*benchmark*») de l'eficiència relativa d'una unitat de decisió. L'anàlisi de frontera proporciona una mesura global, determinada d'una manera objectiva i numèrica, del valor de l'eficiència que permet una ordenació de les organitzacions i que altres enfocaments no poden proporcionar. D'acord amb la teoria econòmica, els costos poden ser superiors al nivell mínim possible (*ineficiència econòmica* o de costos) per dues causes. Farrell (1957) va introduir una mesura radial d'eficiència en una unitat de presa de decisions (UTD) que es compon de dos elements: l'*eficiència tècnica (ET)***,** que reflecteix l'habilitat d'una UTD d'obtenir el màxim nivell de producció amb uns recursos donats, i l'*eficiència assignativa*, que correspon a la capacitat d'una UTD per utilitzar els recursos d'acord amb les proporcions òptimes, atesos els seus preus respectius. Aquestes dues mesures es combinen per obtenir una mesura de l'*eficiència econòmica (EE)* o de costos.

Quan una UTD és eficient ha d'operar sobre la frontera de costos o de producció. La frontera de producció representa el nivell màxim de producció que es pot obtenir per a cada nivell de recursos. La frontera de costos representa el cost mínim factible per a cada nivell de producció. Les UTD es troben sobre la frontera de producció (o de costos) quan presenten eficiència tècnica (o eficiència econòmica), o bé es troben per sota (damunt) de la frontera de producció (costos), si no són eficients. Com que la funció de producció i la de costos no són directament observables, l'anàlisi de frontera utilitza la millor pràctica observada en la mostra de les UTD analitzades per construir la frontera de producció o de costos.

El principal problema per mesurar la ineficiència rau a separar allò que representa un comportament ineficient, en el sentit estricte, de les circumstàncies aleatòries que afecten la producció o els costos per altres raons alienes a la responsabilitat de la gestió de les organitzacions públiques. L'atenció s'hauria de centrar en els enfocaments de frontera per mesurar l'eficiència, és a dir, en aquells enfocaments que avaluen que a prop es troba una organització pública de la *frontera de la millor pràctica.* La mesura d'eficiència de frontera es basa en les informacions més o menys precises sobre costos, productes i recursos per imputar un índex d'eficiència relativa referent a la millor pràctica dins la mostra d'organitzacions analitzades. No hi ha consens en la literatura sobre quin és el mètode més apropiat per construir la frontera de la millor pràctica respecte de la qual es calcula l'eficiència relativa. En l'avaluació de l'eficiència relativa en diversos sectors econòmics s'han utilitzat principalment cinc mètodes. Aquests mètodes es poden classificar en *fronteres paramètriques* (la *frontera estocàstica*, l'enfocament *distribution free* i l'enfocament *thick frontier*) i en *fronteres no paramètriques (anàlisi envolupant de dades* i *free disposal hull).*

Els mètodes paramètrics i no paramètrics difereixen en el tipus de mesura que proporcionen, les dades que requereixen i els supòsits que impliquen, pel que fa a l'estructura de la tecnologia productiva i al comportament econòmic de les UTD. Aquests mètodes es diferencien principalment en els supòsits imposats sobre les dades en termes de: (a) la forma funcional de la frontera de millor pràctica (una forma paramètrica més restrictiva *versus* una forma no paramètrica menys restrictiva), (b) si es té en compte o no es té en

compte l'existència d'un terme d'error aleatori, que pot ser la causa que en un moment puntual en el temps una UTD tingui una producció, uns recursos i uns costos més alts o més baixos, i (c) quan es considera l'existència d'un error aleatori, els supòsits sobre la distribució de probabilitat dels termes d'ineficiència (per exemple, seminormal, normal truncada) que s'utilitzen per separar la ineficiència de l'error aleatori.

En la taula 6.3 es presenten les referències dels estudis que han abordat l'anàlisi de l'impacte de la contractació externa dels serveis de la recollida de les escombraries sobre l'eficiència en la producció d'aquests serveis. L'estudi de Cubbin *et al.* (1987) parteix de les dades del treball de Domberger *et al.* (1986) utilitzant l'anàlisi envolupant de dades (DEA). En aquest treball, els autors estimen el nivell d'eficiència tècnica en la prestació del servei mitjançant la definició de dos *inputs* (nombre de treballadors manuals i de vehicles) i deu *outputs* (tres que relacionen el nombre de punts de recollida amb diferents freqüències temporals, cinc que relacionen el nombre de punts de recollida amb diferents mètodes de recollida, el nombre de tones de paper i el nombre de vehicles abandonats recollits). Aquest estudi analitza el comportament de 403 corporacions locals a Anglaterra i Gal·les durant 1983-1984 i 1984-1985. Els resultats obtinguts indiquen una eficiència mitjana de 0,94 per a les localitats on la prestació del servei és contractada a empreses externes mitjançant concurs (el valor màxim seria 1,00) i només de 0,80 per a les localitats que presten totes soles el servei sense obrir concurs públic per a la seva provisió.

L'eficiència en el servei de la recollida de les escombraries ha estat analitzada al nostre país en dos estudis (Vilardell, 1988; Bosch *et al.* 1998). Vilardell (1988) utilitza el DEA per estimar l'eficiència de 47 municipis de Catalunya entre 1981 i 1986. Aquesta autora utilitza com a variables dos *outputs* (població municipal i tones anuals de residus recollits) i dos *inputs* (cost del servei i personal empleat). En aquest treball, aplicant el DEA a mostres diferenciades, es troba un nivell més gran d'eficiència en els municipis en què el servei es presta mitjançant mecanismes de gestió privada. Aquest resultat ha de ser sotmès a un sever escrutini a causa de dues limitacions importants. La primera és que, pel fet que la mesura d'eficiència és una puntuació relativa, la diferència observada entre les dues mostres (producció pròpia o

Taula 6.3

ESTUDIS SOBRE L'EFICIÈNCIA DE LA CONTRACTACIÓ EXTERNA EN ELS SERVEIS DE RECOLLIDA DE LES ESCOMBRARIES

No hi ha diferències significatives	La contractació externa és més eficient
Distexhe (1993), Bèlgica.	Cubbin *et al*. (1987), 317 corporacions locals a Anglaterra i Gal·les, 1984-1985.
Bosch *et al*. (1998), 75 municipis de Catalunya.	Vilardell (1988), 47 municipis de Catalunya, 1981 y 1986.
	Burgat i Jeanrenaud (1990), 98 municipis de més de 5.000 habitants a Suïssa, 1989.

contractació externa) només indica més o menys homogeneïtat dins de cadascuna, però no permet inferir quin dels dos grups és més eficient. La segona limitació, posada en relleu per Bosch *et al.* (1998) es refereix a la selecció dels *inputs* i els *outputs*. La variable nombre de persones empleades és redundant, pel fet d'incloure el cost en el model i, a més, la mesura d'aquest model a base de dades pressupostàries permet sospitar que és poc fiable.

El treball de Bosch *et al.* (1998) analitza l'eficiència en la prestació del servei de recollida de les escombraries de 75 municipis de Catalunya amb dades obtingudes mitjançant una enquesta adreçada a les administracions locals. En aquest treball, els *inputs* es mesuren a través del nombre de contenidors, de vehicles i de treballadors directes. Els *outputs* es mesuren únicament a través de les tones de residus de matèria orgànica recollits, i no es disposa de cap indicador de qualitat. Els autors calculen i comparen els índexs d'eficiència obtinguts per a cada observació mitjançant diversos mètodes paramètrics i no paramètrics. En tots els casos, aquests autors no troben cap relació significativa entre la contractació externa o la integració vertical i el nivell d'eficiència. Convé observar que aquesta conclusió es refereix exclusivament a l'eficiència tècnica, i que, per tant, no pot aportar cap evidència sobre la situació de l'eficiència assignativa ni la de l'eficiència productiva total de la recollida de les escombraries, ja que no utilitza dades sobre els costos del servei.

VII. Els mecanismes de licitació. Subhastes i concursos

7.1. Introducció

Quan l'Administració ha d'adjudicar la construcció d'una autopista s'enfronta amb un problema molt més complex del que afrontem nosaltres quan ens comprem qualsevol cosa. La diferència no es troba només en el gran cost d'una autopista (tot i que aquest és un factor molt important), sinó que també s'ha de considerar que la competència en el mercat ens garanteix que el preu no variarà gaire d'una botiga a una altra, cosa que ens permet no haver de dedicar gaire temps al procés de compra i no perdre'n massa. Però la situació de l'Administració és molt més complicada: no hi ha cap mercat previ del bé, i, per tant, tampoc cap senyal sobre el preu, i l'Administració té davant seu un petit mercat d'empreses constructores, diferents les unes de les altres, que poden oferir diverses alternatives a preus diferents. En aquesta situació, l'Administració haurà d'utilitzar un mecanisme d'adjudicació (una subhasta o un concurs) per aconseguir un bon preu i escollir el millor oferent.

Com s'ha de dur a terme, l'adjudicació? Quins mecanismes d'adjudicació s'han d'utilitzar? Hi ha un gran nombre de possibles mecanismes d'adjudicació que es poden fer servir, i l'elecció del mecanisme serà determinant per al resultat final. En aquest capítol estudiarem diferents mecanismes d'adjudicació i mostrarem que escollir el mecanisme de licitació adequat és un problema no gens fàcil de resoldre, tot i que, això no obstant, té una extraordinària importància econòmica.

L'estructura de la primera part d'aquest capítol és la següent: en primer lloc, posarem alguns exemples d'adjudicacions públiques; en la secció segona, descriurem el problema de l'Administració i enumerarem els objectius que persegueix en una adjudicació; la tercera secció descriurà diversos mecanismes de subhasta, mostrarà que donen resultats diferents i hi podrem veure que, segons les condicions de l'adjudicació, uns tipus de subhasta donen més bons resultats que d'altres. En la quarta secció, analitzarem els mecanismes de concurs que són mecanismes de licitació que l'Administració utilitza quan valora altres variables a part del preu. Finalment, en la secció cinquena, analitzarem diversos problemes que es poden presentar en les adjudicacions públiques i presentarem les conclusions.

7.1.1. Exemples d'adjudicacions públiques

Per il·lustrar la importància dels mecanismes de licitació, n'hi ha prou d'enumerar aquestes cinc situacions on l'Administració els utilitza assíduament.

L'adjudicació d'obres públiques. Les adjudicacions d'infraestructures són molt importants des del punt de vista econòmic. Hi ha hagut anys que l'Administració ha arribat a invertir un 5% del total del pressupost en la realització de les obres públiques.

La contractació externa. Ja hem comentat anteriorment que la contractació externa és un dels mecanismes de quasimercat que s'utilitzen amb més assiduïtat. L'èxit de la contractació externa depèn en una gran mesura del procés de selecció de la companyia privada que subministrarà el servei. Molts ens públics seleccionen aquestes empreses utilitzant mecanismes d'adjudicació.

L'adjudicació de llicències. Els processos de desregulació duts a terme en el mercat elèctric i el de les telecomunicacions han implicat la introducció de competència a través de l'adjudicació de noves llicències d'operació en el mercat. Les últimes adjudicacions de llicències de telefonia mòbil UMTS són un bon exemple d'aquest procés.

Les subhastes de diners. Els bancs centrals utilitzen una subhasta per fixar el tipus d'interès a què es vendran els diners als bancs privats. Aquesta pràctica la utilitzen tots els bancs centrals del món, encara que el tipus de sub-

hasta que duen a terme és diferent i, de fet, caracteritzar la subhasta òptima per als diners és un interessant problema d'investigació.

El preu de l'electricitat es fixa per mitjà d'una mena de subhasta. L'agència reguladora realitza cada dia diverses subhastes per cobrir la demanda de l'electricitat. El procés d'adjudicació és bàsicament el següent: (1) L'agència reguladora anuncia la demanda que s'ha de cobrir (la demanda d'electricitat és completament inelàstica a curt termini). (2) Les empreses presenten múltiples ofertes on especifiquen el que demanen per produir una determinada quantitat d'electricitat. (3) L'agència reguladora elabora una corba d'oferta ordenant les ofertes des del preu més baix al preu més alt per quilowatt. (4) L'agència accepta les millors ofertes, fins que cobreix la demanda. (5) El preu per quilowatt és igual que el que s'havia especificat en l'última oferta que va acceptar. Això vol dir que una empresa pot fer una oferta de 100.000 KW a 0 euros el KW, perquè sap que aquest no serà el preu que en rebrà, ja que el preu el fixarà l'última oferta que l'agència accepti.[1]

7.1.2. Els objectius que es persegueixen en una adjudicació

L'Administració utilitza els mecanismes d'adjudicació per resoldre un problema d'assignació (per exemple, decidir qui realitza una obra pública) i fixar un preu. Els objectius que l'Administració persegueix en el procés de licitació es poden resumir en tres:

Capturar rendes. El primer objectiu de l'Administració és aconseguir un bon preu i extraure-li el màxim possible de rendes a l'empresa adjudicatària. Si s'atorga una llicència, l'objectiu serà aconseguir el preu més alt possible. Si el que es pretén és adjudicar una obra pública, es buscarà el preu més baix. Com ja hem dit abans, usualment no hi ha cap senyal sobre el preu, i s'haurà de fixar en el procés d'adjudicació. Per aconseguir un bon preu, a més d'escollir el mecanisme, l'Administració ha de vigilar que no hi hagi col·lusió (i, per tant, que hi hagi una competència autèntica) entre les empreses que participen en l'adjudicació.

(1) Per a una descripció detallada de la regulació del mercat elèctric, vegeu Kühn, Regibeau i Brandts (1998).

Seleccionar l'empresa més eficient. Una de les virtuts de les subhastes és que, buscant el millor preu possible, moltes vegades aconsegueixen alhora que l'empresa seleccionada sigui la més eficient. Per exemple, imaginem que volem comprar un bé per mitjà d'una subhasta: intentarem aconseguir el preu més baix possible, però, al mateix temps, és previsible que l'empresa que sigui més eficient (la que pot produir el bé a un cost més baix) sigui la que liciti un preu més baix i, per tant, la que aconsegueixi l'adjudicació. Això no obstant, de vegades, a causa de les característiques del projecte, l'Administració ha d'avaluar altres variables, a més del preu, com ara la probabilitat de fallida de l'empresa o la qualitat amb què es prestarà el servei. En aquestes situacions, una subhasta que només consideri el preu no seleccionarà la millor empresa, i haurem de dissenyar mecanismes que, sense renunciar a aconseguir un bon preu, ens garanteixin que l'empresa escollida és la més eficient.

Garantir l'objectivitat de l'adjudicació. Imaginem que un gestor ha de comprar un ordinador. Ell coneix perfectament el mercat dels ordinadors i sap quina és, ara com ara, l'oferta millor. En aquest cas no seria òptim, organitzar un procés d'adjudicació formal, ja que té uns costos en termes de diners i de temps; per exemple, s'ha d'anunciar i s'ha de nomenar una comissió que seleccioni la millor oferta. Això no obstant, moltes vegades, tot i sabent que no és òptim, els gestors realitzen una adjudicació formal. La raó és que el gestor vol donar garanties que s'ha respectat el principi d'objectivitat entre els proveïdors i que no hi ha hagut corrupció.

7.2. Els mecanismes de subhasta

Per entendre la complexitat del problema, ens situarem en un dels plantejaments més senzills. L'Administració ha de subhastar un solar per construir-hi habitatges lliures, i només està interessada a aconseguir el màxim preu possible. La primera pregunta que ens hem de fer és quin mecanisme de licitació podria utilitzar l'Administració per adjudicar el terreny. Com que només està interessada a aconseguir un bon preu, ens haurem de centrar en els mecanismes de subhasta. En una subhasta, les empreses presenten les seves ofertes, i l'Administració, d'acord amb una regla prèviament anunciada, assigna el bé (el solar) a una empresa i fixa el preu que se n'haurà de

pagar. Hi ha un nombre indeterminat de possibles mecanismes de subhasta; per exemple, subhastes en què tots paguen o subhastes en què el guanyador ha de compensar els perdedors. Per delimitar el problema, nosaltres ens concentrarem en quatre mecanismes de subhasta clàssics:

La subhasta de primer preu. Els participants entreguen la seva oferta en un sobre tancat. L'oferta més alta guanya la subhasta i es paga el preu que hi ha especificat en l'oferta. Aquesta és la subhasta que s'utilitza normalment per a les obres públiques.

La subhasta de segon preu. Com en el cas anterior, els participants entreguen les seves ofertes en un sobre tancat. L'oferta més alta guanya la subhasta i es paga el preu especificat en la segona oferta millor.

La subhasta anglesa. Es parteix d'un preu inicial, un subhastador va augmentant el preu progressivament i els participants es van retirant a mesura que el preu que el subhastador fixa és superior al preu màxim que ells estan disposats a pagar. Quan només queda un participant, la subhasta s'acaba. L'últim participant és el guanyador, i el preu és el de quan s'ha retirat el penúltim participant. Aquesta subhasta oral és la que tradicionalment s'utilitza (amb alguna variació menor) per a les subhastes d'art.

La subhasta holandesa. Un subhastador fixa un preu i el comença a reduir progressivament. El procés s'acaba quan algun dels participants anuncia que està disposat a acceptar el preu. Aquesta és la subhasta que s'utilitza tradicionalment a les llotges de peix.

Quin d'aquests mecanismes dóna un preu més alt a l'Administració? Quina és la subhasta òptima? Aquestes preguntes tenen una resposta sorprenent, d'acord amb les condicions següents:

Les empreses són neutrals al risc. Les empreses es mostren indiferents entre una situació sense risc i una altra amb incertesa, sempre que els beneficis esperats que poden aconseguir amb aquesta útima siguin els mateixos que aconseguirien en la situació sense incertesa.

Les empreses són homogènies ex-ante. Abans de realitzar la subhasta, l'Administració pensa que totes les empreses tenen la mateixa possibilitat de fer una bona licitació.

No hi ha correlació entre les diferents valoracions de l'objecte que se subhasta. Si sabéssim que una empresa en té una valoració baixa, això no afectaria la probabilitat que una altra empresa en tingués una valoració alta.

Les quatre subhastes donen el mateix resultat esperat i, a més, totes són òptimes. En aquesta situació, seleccionar la subhasta òptima és un problema trivial. Malauradament, aquestes hipòtesis són molt restrictives i, si no es compleixen, no es dóna l'equivalència entre els diferents mecanismes de subhasta, i, per tant, l'elecció del tipus de mecanisme es converteix en important.

Per exemple, si les empreses tenen aversió al risc, la subhasta de primer preu i la subhasta holandesa (que són estratègicament equivalents) donen un resultat millor que no la subhasta de segon preu i la subhasta anglesa (que són estratègicament equivalents). Tenint en compte que són equivalents des del punt de vista estratègic, concentrem-nos en la subhasta holandesa i la subhasta anglesa. En la subhasta anglesa l'estratègia òptima dels jugadors és molt senzilla: romandre activament en la subhasta, mentre el preu que el subhastador reclami sigui menor que la valoració que el jugador fa del que se subhasta. Aquesta estratègia no depèn de l'actitud que el jugador tingui davant el risc, i, per tant, el preu esperat serà el mateix que en la situació anterior. En la subhasta holandesa, mentre el subhastador abaixa el preu, l'estratègia del jugador serà esperar que el subhastador arribi a un preu determinat i aleshores anunciar que l'accepta. Aquest preu límit serà inferior a la valoració que es tingui del que se subhasta, per tal d'obtenir-hi un benefici. L'estratègia òptima és el resultat d'aconseguir un compromís entre dos objectius contraposats: rebaixar el preu i reduir la probabilitat que un altre jugador s'avanci i guanyi la subhasta. Quan els jugadors tenen aversió al risc, el perill de perdre la subhasta pesa més i fa que aquest preu mínim pugi, i que augmenti, per tant, el preu esperat que el subhastador n'obté.

Suposem ara que les empreses no són homogènies. Per exemple, sabem que una empresa valora molt més el solar que no les altres. En aquest cas, com és lògic, utilitzar subhastes simètriques com les que hem descrit no és òptim. La raó és que l'empresa que valora molt més que les altres el bé no té competència real, no licitarà gaire (amb relació a la seva valoració) i s'emportarà el bé. La subhasta òptima ha de donar avantatges a les empreses que

s'espera que licitin més baix, ja que d'aquesta manera l'empresa que fa una valoració millor del bé tindrà una amenaça real i licitarà més. Resumint, la subhasta òptima donarà avantatges als qui tenen menys possibilitats d'obtenir el bé, i això augmentarà, al mateix temps, la competència entre les empreses.

Finalment, suposem que hi ha una correlació entre les valoracions que les empreses tenen sobre el que se subhasta. Concretament, assumim que les empreses construiran després el mateix tipus de pisos en el solar, i, per tant, en realitat, el valor del terreny és igual per a totes les empreses (hi ha una valoració comuna); el que les diferencia és l'estimació d'aquestes empreses sobre el valor dels pisos. En aquest cas tampoc no s'esdevé l'equivalència entre subhastes. El problema és que guanyarà l'empresa que tingui una estimació del valor més alta, però tenint en compte que la valoració real es trobarà prop de la mitjana de les estimacions, el més probable serà que el guanyador de la subhasta haurà estat massa optimista i n'haurà pagat un preu excessiu (aquest fenomen s'anomena, en teoria de subhastes, «la maledicció del guanyador»). Com que les empreses són racionals, redueixen les seves licitacions per evitar aquest problema i, com a conseqüència, l'Administració pot recaptar menys diners. S'ha demostrat que, en aquesta situació, una subhasta anglesa pot donar un resultat millor que altres mecanismes. Això és degut al fet que, com que es poden observar les valoracions dels jugadors que es van retirant de la licitació, els jugadors restants corregeixen les seves estimacions, i el problema de la maledicció del guanyador és menor.

Per il·lustrar com n'és, d'important, elegir el mecanisme de subhasta correcte, presentarem el cas de la subhasta de l'espectre radioelèctric (ràdio, televisió i telefonia mòbil) duta a terme a Nova Zelanda el 1990.[2]

A Nova Zelanda van utilitzar una subhasta de segon preu per adjudicar les llicències de l'espectre radioelèctric. El resultat va ser molt decebedor; per exemple, en una adjudicació només hi va haver dos oferents: el primer va oferir 7 milions de dòlars neozelandesos (el dòlar neozelandès valia més o menys la meitat que el nord-americà), mentre que el segon només va oferir 5.000 dòlars neozelandesos. Per tant, el preu va ser 5.000 dòlars neozelandesos. L'es-

(2) Per a una revisió més detallada del cas, consulteu McMillan (1994).

timació inicial era que s'aconseguirien uns 240 milions de dòlars neozelandesos, i el resultat va acabar sent de només 36 milions de dòlars neozelandesos. El problema va ser que no hi havia competència per a totes les llicències; de vegades, perquè la valoració dels oferents era molt diferent, i d'altres, perquè no hi havia prou ofertes. En aquest cas, una subhasta de primer preu amb un preu de reserva hauria donat un resultat molt millor. Això no obstant, encara que l'ús de la subhasta de segon preu no va produir els beneficis que se n'esperaven, sí que va fer una assignació de les llicències eficient, en el sentit que van ser adjudicades a les empreses que les valoraven més.

Per tant, podem concloure que, fins i tot en el cas més senzill, on només ens interessa el preu, el problema de l'elecció del mecanisme òptim de subhasta no és senzill. Hi ha circumstàncies on uns mecanismes donen més bons resultats que d'altres, i només podrem decidir quin és el mecanisme adequat per a una situació específica quan haguem estudiat les característiques del bé que volem subhastar i els potencials participants que tindrem a la subhasta.[3]

7.3. Els mecanismes de concurs

En moltes situacions, l'Administració ha de valorar altres variables, a més del preu. Per exemple, quan s'adjudica una llicència de telecomunicacions es pot prendre en consideració, a més del preu, quin és el projecte tecnològic que es presenta, els recursos financers que hi ha per realitzar-lo i l'ocupació que es crearà. Per dur a terme aquestes adjudicacions, s'utilitza un mecanisme denominat concurs.

Una característica del concurs és que, normalment, pel que fa a la decisió d'adjudicació deixa una certa discrecionalitat a la comissió que està encarregada de dur-la a terme (la mesa de contractació). Això és degut, d'una banda, al fet que s'han de valorar variables difícils de mesurar, com, per exemple, la capacitat tecnològica i, de l'altra, que s'han de valorar conjuntament totes les variables, i que s'esdevindran situacions en què hi haurà ofertes millors per a algunes de les variables i pitjors per a d'altres.

(3) Per a una introducció a la teoria de subhastes, consulteu Burguet (1998).

Com en el cas de les subhastes, hi ha molts tipus de concursos diferents, que fonamentalment es diferencien en el grau de discrecionalitat que es deixa a la mesa de contractació; des de concursos on l'Administració es limita a anunciar els criteris que la mesa de contractació utilitzarà per a l'adjudicació, fins a concursos on s'anuncia una funció de valoració de les ofertes, de manera que s'especifica com es valorarà cada variable, i, una vegada s'hagi puntuat, es ponderen totes utilitzant la funció de valoració prèviament especificada. L'oferta que aconsegueixi una puntuació millor amb aquesta funció de valoració serà l'adjudicatària. En aquest tipus de concurs, la discrecionalitat es limita a la valoració que la mesa faci de les variables intangibles, com ara la capacitat tecnològica. Per tant, determinar la funció de valoració és el pas fonamental. En el disseny de la funció de valoració, les administracions han de tenir en compte les pròpies preferències, les característiques del mercat i la capacitat de les empreses de manipular les seves ofertes, atesa la funció de valoració.

El concurs-subhasta és un híbrid entre el concurs i la subhasta, que, com veurem més endavant, sol donar molt bons resultats. Aquest mecanisme té dues etapes: en una primera fase del concurs, se seleccionen els millors oferents prenent en consideració característiques de les ofertes diferents del preu, com, per exemple, la solvència financera o la capacitat tecnològica, i després les empreses seleccionades entren en una fase de subhasta on se selecciona l'empresa que ha presentat la licitació millor.

7.4. Els problemes posteriors a la fase d'adjudicació

En aquesta secció esmentarem breument altres problemes afegits que se li presenten a l'Administració en els processos d'adjudicació, més enllà de la fase de licitació.

Contractes incomplets i renegociació dels contractes. Denominem contractes incomplets els que no especifiquen totes les contingències que es poden esdevenir i que, per tant, són susceptibles de ser renegociats. Per exemple, quan l'Administració adjudica una obra pública, és impossible incloure, en el contracte que firma amb l'empresa adjudicatària, tots els detalls de l'obra ni pre-

veure totes les contingències que es poden esdevenir. Per això, aquests contractes es reformen, i això dóna lloc als sobrecostos. Una bona política d'adjudicació ha de prendre en consideració, no tan sols la fase de licitació, sinó la d'elaboració dels projectes i els contractes, i la de la seva renegociació.

La possibilitat de fallida. Un problema important, especialment en les adjudicacions d'obres públiques, és la possibilitat que l'empresa que ha obtingut l'adjudicació faci fallida. Reemplaçar l'empresa adjudicatària té molts costos administratius i judicials, sobretot en termes de temps. El problema és que, quan utilitzem subhastes per adjudicar una obra, pot augmentar la probabilitat que l'empresa adjudicatària faci fallida. La raó és que una empresa que es troba en una situació financera delicada, a causa de la seva necessitat de liquidesa i el fet que per a les societats anònimes hi hagi una responsabilitat limitada davant la fallida, pot licitar d'una manera més agressiva que no una empresa que estigui sanejada. Per tant, és probable que, si utilitzem mecanismes de subhastes sense cap altre requeriment, les empreses amb pitjor situació financera i, per tant, amb més possibilitats de fallida obtinguin l'adjudicació. Per evitar aquesta situació, es poden fer requeriments col·laterals a les empreses que es presenten a l'adjudicació, realitzar concursos on, a més del preu, es valori la solvència de l'empresa o realitzar concursos-subhasta que eliminin les empreses menys solvents abans de passar a la fase de subhasta.

Encara que les adjudicacions públiques sempre han tingut una gran importància econòmica, els processos de desregulació del sector elèctric, i especialment de les telecomunicacions, han posat aquest tema al centre del debat polític i econòmic. El resultat dels processos d'adjudicació depèn crucialment del mecanisme que s'utilitza en la fase de licitació. Hi ha una multitud de possibles mecanismes que es podrien aplicar, i no hi ha una recepta única. Per definir el mecanisme de licitació òptim en cada procés d'adjudicació, necessitem un estudi previ del bé o la llicència a adjudicar, dels potencials participants i dels objectius que l'Administració persegueix.

Repetir l'adjudicació. Un aspecte important quan s'adjudica una llicència per oferir un servei o se subcontracta una activitat per un temps limitat, és garantir que, quan es torni a adjudicar la llicència o el servei, hi hagi competència. I això no és fàcil per dues raons: la primera és que l'empresa que ha guanyat per primera vegada la provisió del servei té millor informació que la resta sobre els seus costos i característiques; la segona raó és que, per realitzar l'activitat d'una manera eficient, de vegades s'han de realitzar inversions específiques per part de l'empresa que ha guanyat l'adjudicació. Si realment es garanteix la competència, i l'empresa no té garantida la continuïtat, pot decidir invertir menys del que seria eficient. En canvi, si no es garanteix aquesta competència futura, normalment el problema és que se'n ressentirà la qualitat del servei, que sol ser la part més difícil de garantir des del punt de vista contractual.

7.5. Els mecanismes de licitació. Subhastes i concursos. L'evidència empírica

7.5.1. Les subhastes dels drets radioelèctrics als EUA

La subhasta de l'espectre radioelèctric ha estat una de les subhastes més grans i més complexes que s'han dut a terme als EUA. El Govern dels EUA va subhastar un gran paquet de llicències per utilitzar l'espectre radioelèctric (comunicacions telefòniques, canals de televisió, emissores de ràdio, etc.).

Abans de recórrer a aquest procediment, el Govern dels EUA havia utilitzat l'assignació discrecional i les loteries per assignar les llicències. L'assignació discrecional era molt lenta: les companyies havien de sol·licitar la llicència, i un comitè decidia quina companyia era la més convenient. El procés era lent i es va substituir per les loteries. Les loteries assignaven les llicències ràpidament, però no necessàriament a la companyia que les valorava millor, i, a més, l'Administració no es podia apropiar de cap mena de renda. Amb la subhasta de l'espectre radioelèctric es pretenia aconseguir tres objectius: (a) Assignar ràpidament les llicències per desenvolupar el sector de les telecomunicacions. (b) Fer una assignació econòmicament eficient de les llicències, és a dir, adjudicar les llicències a les companyies que haguessin d'utilitzar l'espectre de

la manera més intensiva. Òbviament, aquestes companyies, com que tindrien més perspectives de negoci, serien les que previsiblement licitarien més en la subhasta. (c) Aconseguir un preu alt per l'adjudicació de les llicències. A més d'aquests tres objectius, el Govern pretenia que una part de les llicències s'adjudiquessin a companyies que fossin majoritàriament propietat de minories o dones, així com a petites empreses i companyies telefòniques rurals. La subhasta que es va utilitzar va permetre aconseguir tots aquests objectius.

El problema del disseny de la subhasta era complicat, fonamentalment per dues raons:

La complementarietat entre les diferents llicències. Les llicències no eren béns independents, ja que n'hi havia moltes que, per qüestions tècniques i econòmiques, eren complementàries les unes de les altres. Això vol dir que, per a una empresa, el valor d'un paquet de llicències podia ser més gran que la suma de la valoració de cadascuna separadament, ja que es podien repartir costos fixos, evitar interferències, realitzar emissions en cadena (amb costos menors) i els consumidors podien valorar que una mateixa companyia els oferís el servei en estats diferents. Per tant, la subhasta havia de ser prou flexible per permetre a les empreses agregar les llicències de la manera més convenient. Per exemple, es pot donar el cas que, a una empresa, li interessi un paquet de llicències determinat, però, durant la subhasta, s'adoni que aquest paquet és inabastable; per exemple, perquè alguna de les llicències del paquet ja ha estat adjudicada; en aquest cas, la subhasta hauria de permetre a aquesta empresa canviar d'estratègia i buscar un altre paquet de llicències alternatiu. A més, s'hauria de permetre aquesta agregació eficient de les llicències d'acord amb dues premisses: primer, que es fes en un temps no gaire llarg; segon, que les empreses no adquirissin poder de monopoli sobre cap àrea.

La valoració comuna. Deixant de banda els interessos específics de cada companyia per determinades agregacions de llicències, el seu valor té un component comú que és important per a totes les empreses. Això és degut al fet que el valor de les llicències depèn de com evolucionarà el mercat de les telecomunicacions en general i, a més, de com es permeti la compravenda de llicències després de la subhasta. Ja hem esmentat que, quan l'objecte que se subhasta té fonamentalment el mateix valor per a tots els oferents, els meca-

nismes de subhasta no són equivalents i es comporten millor aquells que, durant el procés d'adjudicació, ofereixen informació sobre la valoració dels altres participants, com ara la subhasta anglesa, en què, quan un participant es retira, ens indica que la seva valoració era el preu anunciat quan s'ha retirat.

La subhasta que finalment es va utilitzar es componia de tres rondes. A cada ronda les empreses licitaven per una o diverses llicències. Les ofertes es feien a través d'un sistema informàtic, i els resultats de cada ronda s'anunciaven a cada jugador. La subhasta s'acabava quan no hi havia cap nova licitació per cap llicència. Com que la subhasta romania oberta fins que no hi hagués cap licitació, una empresa podia adoptar un paper passiu, observar el comportament de la subhasta i decidir-se a licitar a l'últim moment. Aquest comportament podia implicar que la subhasta s'allargués molt. Per evitar aquest problema, les regles de la subhasta obligaven les empreses a especificar el nombre de llicències que comprarien, i, a més, obligaven a realitzar licitacions a cada ronda (a la primera ronda, per un terç de les llicències que pensaven obtenir; a la segona, per dos terços, i a la tercera ronda, pel total de les llicències). Finalment, es permetia que les empreses retiressin les licitacions, però pagant una penalització.

En el disseny d'aquesta subhasta van pesar els dos problemes que hem esmentat abans. Es va decidir que fos una subhasta oberta en la qual hi haguessin diverses rondes, i els jugadors tinguessin informació del comportament dels altres jugadors per disminuir el problema que hem esmentat de la maledicció del guanyador (com en la subhasta anglesa). D'altra banda, per permetre a les empreses agregar les llicències de la millor manera possible, es va decidir que totes les llicències s'adjudicarien simultàniament en el moment que no hi hagués cap nova licitació per cap llicència, el que significava que, mentre la subhasta estava oberta, les empreses podien licitar per qualsevol llicència. Aquest tipus de subhasta permetia que les empreses poguessin reajustar les seves estratègies durant la licitació i aconseguir una assignació eficient dels paquets de llicències, resolent així el problema de la complementarietat que hi havia entre les llicències.

Donar avantatges a les petites empreses o a les companyies en propietat majoritària de minories i dones no va ser un problema. El Govern va especificar quines empreses entraven dins aquesta categoria i els va donar un

descompte d'un 40% en les licitacions que realitzessin. Com que aquestes companyies eren, en general, les que podien licitar menys, la mesura va tenir, a més, l'efecte afegit de millorar la competència i, amb això, aconseguir uns preus millors. Finalment, el Govern també va utilitzar preus de reserva. Aquests preus garantien que les llicències no s'adjudiquessin per sota dels preus esmentats. Els preus de reserva són molt útils quan no hi ha prou competència; per exemple, haurien estat d'una gran utilitat en les adjudicacions de l'espectre radioelèctric a Nova Zelanda. Però als EUA hi havia prou competència per a gairebé totes les llicències, i això va fer que els preus de reserva no hi tinguessin un paper important.

Sembla que els resultats d'aquesta subhasta van ser altament satisfactoris. La subhasta es va desenvolupar sense cap problema, malgrat la seva complexitat tècnica, i les llicències es van adjudicar d'una manera raonable. El preu que el Govern en va obtenir va ser bastant alt. Quan es va anunciar la subhasta el Govern va fer una estimació de la recaptació d'uns 10.000 milions de dòlars per al conjunt de l'espectre. La indústria de les telecomunicacions va reaccionar dient que aquesta xifra era molt optimista. Al final, a causa de la complexitat del procés, es va dividir el procés d'adjudicació en cinc grans subhastes, i només hi ha dades de la meitat de l'espectre, però el seu valor ja es posa en 7.700 milions de dòlars i, per tant, sembla que els resultats de la subhasta van superar àmpliament l'estimació del Govern. A data d'avui, és aviat per saber si les llicències es van assignar eficientment, però hi ha dos senyals que permeten pensar que va ser així. El primer és que poques llicències han canviat de mans després de l'adjudicació; el segon, que els preus d'adjudicació van ser alts. Finalment, es va aconseguir que una part de les llicències s'adjudiquessin a petites empreses i companyies que eren propietat de minories o de dones. A més, la manera de fer-ho (amb descomptes en la licitació) va afavorir la competència, ja que el preu de les llicències d'àmbit regional (on es va donar aquesta discriminació positiva) va ser comparativament més alt que el de les llicències nacionals.

Finalment es pot destacar que, en el disseny d'aquesta subhasta, van participar-hi activament els acadèmics que havien desenvolupat la teoria econòmica sobre subhastes (J. McMillan, P. Milgron, R. Wilson, R. Weber, etc.). D'aquesta subhasta de l'espectre radioelèctric, en podem treure dues conclu-

sions importants: la primera és la utilitat de la teoria de jocs i, d'una manera particular, de la literatura econòmica de subhastes, en el disseny dels mecanismes d'adjudicació, i la segona és la importància mateixa de l'elecció del mecanisme en el resultat final de l'adjudicació.[4]

7.5.2. Les subhastes de sòl públic a Espanya

El sector de l'habitatge és d'una summa importància per a l'economia espanyola. Es calcula que representa prop d'un 6% del Producte Interior Brut, gairebé un 7% de la població ocupada i, a més, és molt important per a l'Administració, a causa dels ingressos fiscals que genera.

Els últims anys la principal preocupació del sector i de la societat espanyola en general ha estat l'alt preu dels habitatges. Segons els constructors, aquesta tendència inflacionista estaria relacionada directament amb tres factors: primer, amb un possible augment de la demanda, causat pel creixement econòmic espanyol; en segon lloc, amb la baixada dels tipus d'interès, i finalment, amb l'alça del preu del sòl.

Els constructors d'habitatges, a través de l'APCE (Associació de Promotors Constructors d'Espanya) defensaven que el principal factor d'encariment de l'habitatge era l'alt preu del sòl. L'APCE assegurava que la resta dels components del preu d'un habitatge es comportaven adequadament, però que el preu del sòl tenia una tendència clarament inflacionista. Les raons que l'APCE apuntava per justificar aquest fet eren les següents: (a) una quantitat insuficient de sòl qualificat d'urbanitzable, (b) lentitud en els procediments administratius de requalificació de sòls i (c) la proliferació de l'ús de la subhasta per a la venda de sòl públic per part de les comunitats autònomes i els ajuntaments. L'APCE deia explícitament que aquesta última causa era la més preocupant.

En aquesta secció no es discutirà la importància del preu del sòl en el de l'habitatge, ni tampoc si és convenient o no ho és requalificar més sòl com a urbanitzable. Ens concentrarem a analitzar l'efecte que podria tenir substituir el mecanisme de subhasta per un altre mecanisme d'adjudicació.

(4) Per a una descripció més detallada del cas, vegeu McAfee i McMillan (1996).

El problema d'adjudicació que s'analitzarà és el que hem esmentat a l'inici del capítol. Un ajuntament té un solar urbanitzable en propietat i el vol subhastar perquè s'hi construeixin habitatges de preu lliure.

Actualment una gran part dels ajuntaments adjudiquen els sòls a través d'una subhasta de primer preu. La proposta de l'ACPE és canviar aquest sistema de subhasta per mecanismes que rebaixin el preu del sòl. Concretament, l'ACPE proposa un mecanisme que denomina «operativa EPSA». Aquest mecanisme limita l'import màxim d'adjudicació en un 10% per damunt de la mitjana de les ofertes. Es calcula la mitjana de les ofertes presentades i s'adjudica a l'oferta econòmica més gran que no superi un 10% de la mesura esmentada.

L'ACPE ofereix una mostra de com s'han comportat les subhastes de sòl, en comparació de l'operativa EPSA, en adjudicacions recents de sòl públic dutes a terme a Espanya.

La taula 7.1 mostra un quadre resum d'adjudicacions realitzades utilitzant una subhasta de primer preu.

El preu de licitació és una estimació del valor del sòl feta per l'Administració, i actua com a preu de reserva, ja que no es pot licitar per sota d'aquest preu.

Taula 7.1

ALGUNES ADJUDICACIONS BASADES EN SUBHASTES DE PRIMER PREU

Província	Preu de licitació	Preu d'adjudicació	Alça
Alacant	1.027.659.325	1.440.000.000	40,12
Astúries	1.717.641.000	2.537.531.000	47,73
Càceres	847.967.112	1.144.439.801	34,96
Còrdova	1.337.303.600	2.810.552.030	110,17
Lleó	493.000.000	745.101.000	51,14
La Rioja	2.751.967.719	3.913.000.000	42,19
Madrid	4.530.986.083	6.351.237.181	40,17
Sevilla	6.631.944.609	9.765.464.984	47,25
Saragossa	2.000.000.000	3.612.250.000	80,61
Total	**21.338.469.448**	**32.319.575.996**	**51,46**

Font: APCE.

Taula 7.2

ALGUNES ADJUDICACIONS BASADES EN LA EPSA

Província	Preu de licitació	Preu d'adjudicació	Alça
Almeria	271.406.717	324.718.633	19,64
Cadis	1.145.572.877	1.224.564.048	6,90
Còrdova	330.798.440	331.260.408	0,14
Granada	560.579.630	570.725.746	1,81
Huelva	723.850.083	768.910.995	6,23
Jaén	93.120.115	93.128.672	0,01
Màlaga	297.305.300	347.953.750	17,04
Sevilla	934.341.637	1.092.922.637	16,97
Total	**4.356.974.799**	**4.754.184.889**	**9,12**

Font: APCE.

La taula 7.2 mostra un quadre resum d'adjudicacions realitzades utilitzant la normativa EPSA.

Encara que la mostra correspon a un import d'adjudicacions bastant més baix i només d'Andalusia, pot donar una idea bastant clara de com funciona l'operativa EPSA respecte a la subhasta. La principal conclusió que en podem obtenir és que, efectivament, el preu d'adjudicació i, per tant, el preu del sòl és substancialment més alt quan l'Administració utilitza una subhasta per a l'adjudicació.

L'explicació és senzilla: suposem que totes les empreses tenen una valoració comuna del solar V, basada en el que esperen obtenir pels pisos, i que la incertesa sobre V és molt petita. En aquest cas, si adjudiquem el solar amb una subhasta, és evident que totes les empreses licitaran V, i aquest serà el preu d'adjudicació. No és possible que hi hagi un equilibri amb un preu $P<V$, ja que, en aquest cas, una empresa que no hagi guanyat la subhasta podria venir i oferir una mica més de P, endur-se l'adjudicació i treure'n benefici, ja que $P<V$. Això no obstant, si utilitzem la normativa EPSA, potser ja no representarà un equilibri, que totes les empreses licitin V, ja que aleshores una empresa es pot desviar d'aquest equilibri i licitar una quantitat molt baixa, rebaixant tant la mitjana que totes les altres licitacions quedin excloses pel fet de ser més grans del límit d'un 10% per damunt de la mitjana. Per tant, és possible obtenir un preu d'adjudicació inferior a V. A més, es pot demostrar

que, si el nombre d'empreses no és prou gran, un mecanisme com l'operativa EPSA no té un equilibri clar (en estratègies pures).

Així, doncs, és correcta, la recomanació que fa l'ACPE? Nosaltres pensem que no. El problema és que, encara que és cert que l'operativa EPSA hauria de reduir el preu del sòl, això no obstant no hi hauria cap raó perquè s'alterés el preu dels habitatges. La valoració del sòl per part de les empreses depèn de l'estimació del preu que esperen obtenir pels habitatges menys els costos esperats de finançament, construcció i venda. Sota la hipòtesi simplista que aquesta valoració és comunament V i que no hi ha incertesa, les empreses licitaran V a la subhasta, i, per tant, V serà el preu de l'adjudicació, i els beneficis de les empreses seran nuls. Si l'Administració utilitza l'operativa EPSA, no sabem amb seguretat quines seran les licitacions de les empreses (no hi ha equilibri en estratègies pures), i, per tant, tampoc el preu d'adjudicació, encara que podem suposar que serà inferior a V. El problema és que el preu del sòl és un cost enfonsat per a les empreses (després de pagar-lo, el seu comportament en el mercat no es modificarà). Si abans, quan havien de pagar V pel preu, posaven un preu determinat als habitatges, ara que han de pagar un preu menor que V, no hi ha cap raó econòmica perquè rebaixin el preu, que estarà fixat, fonamentalment, per la demanda (tenint en compte com n'es, d'inelàstica, l'oferta). L'únic que realment ha canviat és que ara les empreses poden fer beneficis positius, ja que el mecanisme d'adjudicació no dissipa totes les rendes que s'obtindran després. Resumint, canviar a l'operativa EPSA hauria de tenir com a conseqüència un transvasament de rendes de l'Administració a les empreses, sense alterar el preu final dels habitatges.

A més, si ens desviem de la hipòtesi que la valoració és comuna, i assumim que algunes empreses poden tenir una valoració més gran que les altres, perquè tenen millors dissenys o costos més baixos, la subhasta garantiria l'eficiència econòmica, ja que seria l'empresa amb més valoració la que obtindria l'adjudicació. L'aplicació de l'operativa EPSA no garantiria que l'empresa adjudicatària fos la més eficient. En no existir un equilibri en estratègies pures, hi ha un component aleatori que pot permetre que empreses poc eficients obtinguin l'adjudicació.

7.5.3. Les subhastes d'obres públiques a Espanya

En aquesta secció estudiarem les adjudicacions d'obres públiques a Espanya. Des del punt de vista econòmic, aquesta és una de les aplicacions més importants que es fan dels mecanismes de licitació. Per exemple, l'any 2000 el Ministeri de Foment va presentar un pla d'infraestructures on planejava invertir 54.000 milions d'euros entre 2000 i 2007, el que implicava adjudicar, de mitjana, obres per més de 54.000 milions d'euros.

L'adjudicació d'obres públiques està regulada per la Llei de Contractes de les Administracions Públiques (LCAP). El mecanisme habitual d'adjudicació d'una obra pública és el següent. Primer, l'Administració elabora un projecte sobre les característiques que l'obra ha de tenir, i sobre la base d'aquest projecte es decideix un disseny per a l'obra i es fa una estimació dels seus costos. En una segona fase, es convoca un concurs (o una subhasta) per adjudicar l'obra. En el concurs s'adjudica la realització de l'obra que s'ha especificat en el projecte a un preu fix, que només podrà ser canviat per circumstàncies excepcionals. En el concurs s'especifica, a més, un preu de licitació, que és l'estimació que l'Administració fa sobre els costos i que actua com a preu màxim en l'adjudicació. Això vol dir que la licitació mai no es pot resoldre amb un preu d'adjudicació superior al preu de licitació. Després que s'ha adjudicat l'obra a un preu fix, se'n comença la realització. Durant el procés de construcció de l'obra poden sorgir circumstàncies imprevistes, i es pot acordar modificar el contracte inicial per canviar el disseny de l'obra i, alhora, el preu d'adjudicació.

Anomenarem sobrecost la diferència entre el preu final (després de modificar el projecte) i el preu d'adjudicació. Encara que la LCAP estableix que l'existència dels sobrecostos ha de ser excepcional, Ganuza (1998) mostra que en les grans obres públiques els sobrecostos són un fenomen habitual. L'article analitza les adjudicacions de les obres de més de 500 milions realitzades l'any 1993 i troba que un 80 % de les obres presenten sobrecostos, i que el sobrecost mitjà és d'un 20%.

D'aquí en endavant, utilitzarem l'article de Ganuza (1998) per il·lustrar amb dades reals les reflexions que farem a continuació. La primera qüestió que hem d'analitzar és sobre el tipus de mecanisme de licitació que es pot

utilitzar per a l'adjudicació de l'obra pública. Hi ha bàsicament sis mecanismes de licitació que es poden utilitzar per adjudicar una obra pública:

Subhasta (S): S'adjudica el projecte a l'oferta de preu més baix, sempre que aquesta oferta no ultrapassi el pressupost anunciat.

Subhasta amb admissió prèvia (SAP): És idèntica a la subhasta, però les empreses que hi participen han de complir una sèrie de requisits.

Procediment negociat (PN) (en l'anterior llei, se'n deia contractació directa): L'Administració elegeix lliurement el contractista. El seu àmbit d'aplicació està limitat a projectes en què no hi ha concurs, són urgents, secrets, comprometen la seguretat nacional o anteriorment van ser adjudicats i resolts, però no es van acabar.

Concurs (C): L'empresa adjudicatària és la que presenta l'oferta més avantatjosa, que no és necessàriament la de millor preu.

Concurs amb admissió prèvia (CAP): Idèntic al concurs, però les empreses que hi participen han de complir una sèrie de requisits.

Concurs subhasta (CS): L'adjudicació es realitza en dues fases. En la primera, s'eliminen les empreses que no reuneixen les condicions anunciades prèviament. En la segona etapa, es du a terme una subhasta entre les empreses que han superat la primera selecció. Aquesta forma d'adjudicació és considerada per la llei com el sistema general d'adjudicació, però, tal com veurem després, és lluny de ser el procediment més utilitzat.

L'avantatge dels mecanismes de subhasta és que produeixen una competència més gran que els de concurs. D'altra banda, els mecanismes de concurs permeten valorar altres aspectes en l'oferta, a més del preu, i això pot ser important quan l'Administració està preocupada per la solvència financera de l'empresa o per la seva capacitat tecnològica. Finalment, el procediment negociat és el més ràpid i el més barat, però és molt discrecional, i per això la llei en limita l'ús.

La taula 7.3 recull la freqüència amb què l'Administració utilitza cadascun dels mecanismes, segons Ganuza (1998).

Per tant, veiem que els procediments de concurs són els més utilitzats. Com que la base de dades es refereix a grans obres, és normal que, a més del

Taula 7.3

DISTRIBUCIÓ DELS PROJECTES SEGONS MECANISMES D'ADJUDICACIÓ

Mecanisme d'adjudicació	Percentatge sobre el nombre de projectes	Percentatge sobre el pressupost adjudicat
Subhasta	4	2
Subhasta amb admissió prèvia	18	7
Procediment negociat	9	3
Concurs	29	49
Concurs amb admissió prèvia	33	33
Concurs subhasta	7	6

Font: Elaboració pròpia.

preu, es considerin altres factors. Això no obstant, es podien haver utilitzat procediments mixtos, com ara el concurs subhasta o la subhasta amb admissió prèvia. El problema dels procediments de concurs és que, en general, la competència en els preus és menor que amb els mecanismes de subhasta.

En la taula 7.4 analitzarem com influeix el mecanisme d'adjudicació sobre el preu d'adjudicació. Per analitzar el preu d'adjudicació utilitzarem el coeficient d'adjudicació mitjà, que és el quocient entre el preu d'adjudicació i el preu de licitació. Com més baix sigui aquest coeficient, més baix serà el preu d'adjudicació. En la segona taula, tornarem a calcular el coeficient d'adjudicació, però ara utilitzant el quocient entre el preu final i el de licitació. Hem de recordar que el preu final és el preu d'adjudicació més els sobrecostos de l'obra.

La taula mostra que, efectivament, els mecanismes de subhasta generen una competència més gran en el preu que no els procediments de concurs. Aquest resultat es manté fins i tot quan incloem els sobrecostos a l'hora de comptabilitzar el preu. Les raons són clares. En els procediments de concurs el preu és una variable més a valorar dins un conjunt, i, a més, les empreses que tenen més avantatge en les altres variables que es consideren tindran una pressió competitiva menor. El mecanisme que té un comportament millor és el concurs subhasta, que és precisament el que es recomana que s'utilitzi per defecte, ja que permet seleccionar les millors empreses i utilitzar la pressió competitiva que la subhasta genera.

Taula 7.4

MECANISMES DE SUBHASTA «VERSUS» MECANISMES DE CONCURS

Mecanisme d'adjudicació	Coeficient d'adjudicació mitjà	Coeficient d'adjudicació (preu final) mitjà
Subhasta	0,78	0,90
Subhasta amb admissió prèvia	0,75	0,88
Procediment negociat	0,90	0,93
Concurs	0,92	1,01
Concurs amb admissió prèvia	0,89	1,05
Concurs subhasta	0,72	0,83

Font: Elaboració pròpia.

Finalment, hem de comentar breument el problema dels sobrecostos, ja que són un component important del preu final de les obres. El primer que hem de dir és que el mecanisme de licitació no ha de tenir cap influència sobre el nivell dels sobrecostos, ja que dependran de la qualitat del projecte que s'hagi realitzat i de noves circumstàncies imprevistes que sorgeixin durant la realització de l'obra. En el treball de Ganuza (1998) s'analitzen les causes dels sobrecostos, i els resultats es resumeixen en la taula 7.5:

Taula 7.5

CAUSES DELS SOBRECOSTOS

	Percentatge
Millores del projecte original	19,67
Correcció de defectes del projecte	43,01
Canvis deguts a l'organisme contractant	10,18
Canvis deguts a sol·licituds externes	12,21
Canvis deguts a d'altres organismes	0,68
Canvis de normativa	5,16
Regularització d'urgència i accidents	5,97
Altres causes indeterminades	3,12

Font: Elaboració pròpia.

La conclusió que podem treure d'aquesta taula és que un 62,68% dels sobrecostos està relacionat amb deficiències en el projecte inicial de l'obra. Per tant, la forma més directa de reduir els sobrecostos sembla que consisteix

a millorar els projectes inicials de les obres. A més, Ganuza (1998) assenyala que els mecanismes d'inspecció que l'Administració utilitza per concedir un sobrecost o no concedir-lo tenen molta influència pel que fa als sobrecostos. Els mecanismes d'inspecció són relativament dèbils per a sobrecostos inferiors a un 20%, i molt exigents i costosos per a sobrecostos superiors. Sembla que aquesta política d'inspecció té molta influència en el fet que el sobrecost mitjà es trobi a l'entorn d'un 20% i que, a més, un 45% dels projectes que presenten sobrecostos tinguin un sobrecost d'entre un 19% i un 20%.(5)

L'únic que podem dir, pel que fa als mecanismes de licitació i els sobrecostos, és que, com més competència promoguin els primers, menys perjudicials seran els segons. Si el mecanisme promou molta competència entre les empreses, les rendes que aquestes obtenen per mitjà dels sobrecostos tendiran a reduir el preu d'adjudicació. Concretament, s'ha d'analitzar la correlació que hi ha entre el sobrecost i la baixa. La baixa es defineix com el quocient entre la diferència del preu de licitació i el preu d'adjudicació, i el preu de licitació. Concretament, s'ha d'esperar que els mecanismes que generen més competència generin també més correlació. La raó és que l'empresa que construeix l'obra obté beneficis a través dels sobrecostos, ja que durant la construcció de l'obra aquesta empresa té més informació sobre els costos i el disseny òptim que no l'Administració, i, a més, es troba en una situació de monopoli bilateral. Per tant, si les empreses veuen que l'obra és complexa o que el projecte és dolent, anticipen grans beneficis per sobrecostos, i aleshores liciten més agressivament que quan no anticipen els sobrecostos esmentats.

Novament els mecanismes de subhasta presenten un comportament millor que no els mecanismes de concurs, i el concurs subhasta és el mecanisme que sembla que funciona millor.

Com a conclusió final, hem d'assenyalar la influència que té novament l'elecció del mecanisme de licitació sobre el resultat final. Aquesta anàlisi sembla que ens mostra com en són, de potents, els mecanismes de subhasta per aconseguir una forta competència en els preus de les empreses.

(5) Recentment s'ha presentat un projecte de llei per modificar la llei de contractes. Entre els punts de l'anterior text legislatiu que es volen modificar hi ha el dels sobrecostos. El nou projecte de llei planeja modificar el sistema d'inspecció i control dels sobrecostos i rebaixar del 20% a un 10% el límit màxim que pot tenir un sobrecost per poder ser admès sense requerir informes externs a l'inspector de l'obra.

Taula 7.6

RELACIÓ ENTRE SOBRECOST I BAIXA ESDEVINGUDES

Mecanisme d'adjudicació	Baixa mitjana	Sobrecost mitjà	Correlació entre baixa i sobrecost
Subhasta	0,30	0,15	0,19
Subhasta amb admissió prèvia	0,34	0,18	0,19
Procediment negociat	0,09	0,01	0,13
Concurs	0,09	0,11	–0,04
Concurs amb admissió prèvia	0,13	0,18	–0,10
Concurs subhasta	0,45	0,16	0,35

Font: Elaboració pròpia.

7.5.4. Les subhastes de llicències de telefonia mòbil de tercera generació UMTS

Potser el debat més important pel que fa als mecanismes d'adjudicació s'ha produït amb motiu de l'adjudicació de les llicències de telefonia mòbil de tercera generació UMTS a diferents països de la UE. El punt que centrava el debat era el tipus de mecanisme d'adjudicació a utilitzar, una subhasta (mètode elegit per Alemanya, el Regne Unit i Holanda), una subhasta amb prequalificació inicial (mètode elegit per Itàlia i Àustria) o un concurs (mètode elegit per Espanya, França, Portugal i Finlàndia). Els resultats obtinguts pels diferents estats europeus han estat molt diferents, especialment pel que fa a la recaptació: mentre que Espanya ha obtingut només 516 milions d'euros, països que han utilitzat la subhasta, com ara Alemanya o el Regne Unit, han obtingut 51.000 milions d'euros i 39.000 milions d'euros, respectivament. Però fins i tot entre els països que han utilitzat la subhasta hi ha hagut decepcions: per exemple, Holanda només ha aconseguit la meitat del que havia previst, uns 2.640 milions d'euros. Ara explicarem els diferents sistemes que es van utilitzar, i després analitzarem si era més convenient utilitzar un mètode o un altre.

L'adjudicació a Espanya. L'adjudicació es va dur a terme utilitzant un tipus de concurs denominat concurs de bellesa. En aquest tipus de mecanisme de licitació, es fixa el preu per endavant, i els països competeixen en projectes de desenvolupament de negoci on es valoren la capacitat tècnica i financera, els plans d'inversions, les polítiques de preus, la creació d'ocupa-

ció, etc. L'adjudicació l'obtenen les empreses que, segons aquests criteris (quantificats en una funció d'avaluació), presenten millors beneficis per a la societat. Amb aquest sistema es van subhastar quatre llicències, i també hi van obtenir les llicències les tres operadores que en aquell moment concret operaven amb el sistema GSM (Amena, Telefónica i Airtel), a més del consorci Xfera. Aquesta adjudicació va resultar polèmica a causa de la pobra recaptació que va obtenir. El problema va ser que es va dur a terme abans de les subhastes alemanya i anglesa. Al començament es va pensar que el preu era, fins i tot, exageradament alt, i que la UE podria intervenir-hi ja que podria representar un fre per a la competència en el mercat. Però quan els alemanys i els anglesos van obtenir recaptacions prop de cent vegades més grans va quedar clar que el preu fixat en el concurs era clarament inferior al valor de mercat de la llicència.

L'adjudicació al Regne Unit. Va ser la primera adjudicació que es va realitzar mitjançant la subhasta i la que va posar de manifest el veritable valor de mercat de les llicències UMTS. La subhasta utilitzada va ser una barreja de subhasta anglesa i holandesa. Un element clau per explicar l'èxit d'aquesta subhasta va ser que es van adjudicar sis llicències i que hi havia nou empreses licitant, cosa que va garantir una competència real. És important destacar que al Regne Unit hi havia quatre empreses operant amb el sistema GSM, que ja disposaven d'una xarxa pròpia i d'una cartera de clients. Per aquesta raó es va decidir donar una llicència d'UMTS més: per incentivar noves operadores a participar en l'adjudicació.

L'adjudicació a Alemanya. El procés es va iniciar amb una selecció prèvia de set empreses que havien de competir per aconseguir una de les sis llicències d'UMTS. Una diferència amb la subhasta feta a Anglaterra va ser que es va realitzar presencialment. Mentre que en la subhasta del Regne Unit les empreses licitaven des de les seves seus centrals, a Alemanya la subhasta es va dur a terme en un edifici preparat per a això pel Govern alemany. No sabem quin efecte va tenir el contacte presencial dels operadors en el resultat de la subhasta (de primer, es va pensar que podria afavorir la col·lusió), però el fet és que la subhasta va ser un èxit: es van recaptar més de 48.000 milions d'euros i, a més, el fet que hi hagi sis operadors garanteix un mercat bastant obert en el futur.

L'adjudicació a Holanda. El cas holandès és interessant perquè reflecteix que l'ús de la subhasta no garanteix necessàriament un bon resultat. El problema va ser que es van adjudicar cinc llicències d'UMTS, quan el nombre d'operadors de GSM també era de cinc. Com hem dit anteriorment, les operadores que eren al mercat de GSM disposaven d'un avantatge important, i, per tant, les possibilitats que una empresa que no operés prèviament a Holanda aconseguís una llicència eren baixes; això podia reduir el nombre d'empreses que hi licitarien, perquè participar en la subhasta tenia uns importants costos fixos. Efectivament, aquesta adjudicació va atraure només una empresa (Versatel) diferent de les que ja operaven al país, i, a més, aquesta empresa es va retirar abans que acabés l'adjudicació, amb la qual cosa finalment van quedar cinc llicències per a cinc empreses, i, òbviament, el preu de les llicències va ser molt més baix del que s'havia esperat. Concretament, va ser de 2.400 milions d'euros, quan s'esperava obtenir-ne més del doble. Un cas semblant va passar a Itàlia, on la retirada d'una empresa va ocasionar que hi haguessin només cinc empreses per a cinc llicències; el resultat va ser decebedor per a l'Administració italiana, que només va aconseguir 13.200 milions d'euros, la meitat del que pensava obtenir.

En definitiva, l'adjudicació de les llicències UMTS ha demostrat el poder de les subhastes per extraure rendes. Però també hem vist que l'ús de les subhastes no garanteix l'èxit necessàriament. És molt important el disseny que es faci de l'adjudicació (el tipus de subhasta, si hi ha una fase de qualificació o no, el nombre de llicències, etc.).[6]

Subhastes o concurs?

La pobra recaptació aconseguida a Espanya per les llicències UMTS ha obert el debat. Els defensors de la subhasta assenyalen el que es podria haver fet amb una recaptació que no s'estima menor de 18.000 milions d'euros. D'altra banda, els defensors del concurs assenyalen que el baix preu de les llicències permetrà a Espanya gaudir d'uns preus més baixos, amb la qual cosa aquest mercat es desenvoluparà més ràpidament. En aquesta secció

(6) Segons Klemperer (*El País*, 24-10-2000), un dels màxims experts mundials en subhastes, no hi ha un model general: «El disseny de la subhasta ha de ser un vestit a mida... perquè el diable és en els detalls».

posarem en qüestió aquest argument i, en general, exposarem els avantatges que presentava l'ús de la subhasta respecte al concurs.

Com hem dit anteriorment, l'ús de la subhasta persegueix dos objectius clars: el primer és extraure rendes, i el segon, identificar i seleccionar l'empresa més eficient. La subhasta selecciona l'oferent més eficient, perquè l'empresa que licita més és la que espera obtenir més beneficis, i com que totes s'enfronten a les mateixes condicions de demanda i estructura de mercat, aquesta empresa és la que pot produir a un cost menor o té algun avantatge competitiu en termes de qualitat. De vegades hi ha problemes de responsabilitat limitada (baixes temeràries) o d'externalitats (espectre radioelèctric als EUA), que fan que no necessàriament una subhasta basada només en el preu seleccioni l'empresa més eficient. En aquests casos sempre es pot millorar la subhasta per arribar a aquest objectiu; per exemple, introduint fases prèvies en què hi hagi una selecció d'oferents (com es va fer a Alemanya) o utilitzant una funció per valorar les ofertes que no tan sols depengui del preu. Per això, la llei de contractes de l'Estat recomana la utilització del concurs subhasta com a mecanisme per defecte.

El sistema utilitzat a Espanya va ser el del concurs de bellesa, que, com hem explicat, renunciava al fet que hi hagués cap mena de competència en els preus. És difícil que aquest tipus de concurs seleccioni l'empresa més eficient, perquè, per a això, el qui imposa els criteris hauria de conèixer les estructures de costos dels oferents i les preferències dels consumidors (l'estructura de la funció de demanda). Es pot argumentar que, en aquest cas, això no ha estat un gran problema, ja que els criteris del concurs estaven ben establerts i no s'observa que hi hagi grans diferències tecnològiques ni de qualitat de servei entre les empreses que han obtingut la llicència i les que l'haurien pogut obtenir. Però, en tot cas, és difícil argumentar que una subhasta no hauria aconseguit, pel que fa a la selecció de l'empresa més eficient, un resultat similar.

De totes maneres, el principal problema del concurs és que s'han deixat d'obtenir rendes que haurien pogut millorar les finances públiques d'una manera important. D'on provenen, aquestes rendes? Els preus pagats en les adjudicacions d'Alemanya o el Regne Unit reflecteixen que les empreses espe-

ren obtenir uns grans beneficis futurs, fruit del fet que el mercat que s'ha creat no és competitiu. És evident que un mercat amb uns costos d'entrada tan alts no serà mai competitiu, però, a més, és l'Administració, la que limita el nombre de llicències i, per tant, de competidors. Limitar les llicències té sentit, i hi ha dues bones raons per fer-ho. La primera és de tipus tecnològic: la limitació fiscal de l'espectre radioelèctric i el fet que hi hagi economies d'escala fan que el nombre òptim d'empreses sigui petit. La segona raó és que es vol eliminar incertesa per animar les empreses a un pla d'inversions agressiu que desenvolupi el mercat. Assumim que es fixa un nombre de llicències òptim. En aquest cas, l'Administració hauria d'establir un marc regulador que garanteixi que hi hagi competència. Hem de puntualitzar que l'Administració hauria de fixar les condicions d'aquest mercat futur sense pensar només en un horitzó recaptador de curt termini. S'han de tenir en compte els beneficis socials futurs que proporcionaria una millor competència. El que s'ha d'evitar és l'ambigüitat en l'anunci del marc regulador, perquè la incertesa abaixaria la recaptació sense que els consumidors se'n beneficiessin en el futur. Però, independentment de com sigui aquest marc regulador, no serà possible eliminar els beneficis de les empreses. El nombre limitat de competidors i els avantatges informatius que les empreses tenen els garanteixen que hi haurà beneficis.

Resumint: no sembla possible que l'Administració pugui aconseguir que el mercat sigui completament competitiu en el futur i, per tant, les empreses aconseguiran rendes. Com que aquestes rendes hi seran, l'únic que l'Administració pot fer és intentar extreure-les (totes o només una part) en el moment de l'adjudicació.

Com dèiem, l'argument fonamental dels defensors a ultrança del concurs és que la recaptació menor en l'adjudicació es traduirà en uns preus més baixos en el futur. De fet, es tendeix a equiparar amb un impost les licitacions que es realitzen en la subhasta. És cert que un impost sobre les quantitats o els beneficis és un cost variable que condiciona clarament els preus i les decisions de les empreses, i porta a preus més alts i decisions ineficients.

La pregunta és si hem d'interpretar la recaptació de la subhasta com un impost sobre el producte. La resposta és que no. La raó fonamental és que, per a les empreses, les licitacions són un cost enfonsat. És un cost irreversi-

ble que no ha de condicionar les decisions estratègiques, ni ara ni en el futur. Per tant, no té sentit suposar que una empresa que va licitar més posarà un preu més alt. La política de preus de l'empresa dependrà de la competència en el mercat, de la seva estratègia competitiva (si vol guanyar quota o proveir més qualitat) i del marc regulador, però no de la licitació. Només quan les empreses tenen problemes de finançament (quan necessiten obtenir liquidesa i beneficis ràpids), la licitació pot afectar l'estratègia posterior de l'empresa: per exemple, pot alentir les inversions. Però l'Estat espanyol no s'hauria de preocupar per això, ja que, perquè es donés aquesta situació, seria necessari que les empreses tinguessin restriccions financeres i els faltessin recursos per dur a terme les estratègies òptimes. Això no obstant, l'alt nivell de beneficis de les empreses de telecomunicacions i el fet que les que guanyen la subhasta haurien de ser les que són capaces de dur a terme les estratègies òptimes, fan que això no sigui probable. A més, encara que es donés aquesta situació, l'estratègia òptima de l'Estat espanyol seria ignorar aquests problemes financers. La raó és que les empreses són transnacionals i, per tant, la licitació de Telefónica Móviles a Alemanya afectarà l'estratègia de tot el grup, especialment l'estratègia de telefonia mòbil a Espanya. Per tant, amb el concurs, Espanya renuncia als beneficis de la subhasta, però, si hi ha efectes financers negatius, no n'haurà de suportar els costos.

Per tant, un mecanisme de subhasta (possiblement amb una fase de classificació i unes condicions mínimes de desenvolupament del negoci, com ara una data d'inici del negoci o una cobertura geogràfica mínima) hauria pogut seleccionar les empreses més eficients i hauria obtingut una gran recaptació; i això no hauria hagut d'afectar per a res ni el marc regulador òptim ni les polítiques d'inversions i de preus de les empreses.

Altres arguments i consideracions

L'impost de societats. Un argument a favor del concurs és que, gràcies al fet que les empreses han pagat poc obtindran beneficis abans i, per tant, es recaptarà més per l'impost de societats. Aquest argument és vàlid, tot i que no resulta obvi que el que es recapti en el futur per impostos hagi de compensar la diferència de recaptació.

Hi ha un aspecte tecnològic important. Actualment hi ha tres operadores que tenen llicències per operar amb el sistema GSM durant 25 anys. Hi ha una tecnologia (GPRS) que fa possible oferir els serveis d'UMTS amb l'amplada de banda i la tecnologia base de GSM (encara que amb unes prestacions menors). Aquesta tecnologia permetria una competència superior en el mercat d'UMTS quan el GSM es quedi obsolet. Les operadores de GSM, utilitzant la tecnologia GPRS, oferirien serveis molt similars als de les UMTS. Això no obstant, com que les tres empreses que tenen les llicències de GSM han obtingut llicències UMTS, el més probable és que aquesta possibilitat no s'utilitzi i, per tant, no s'augmenti la competència en el futur. Si s'hagués utilitzat una subhasta, la probabilitat que les tres operadores de GSM haguessin obtingut la llicència seria petita, perquè els beneficis que obtenen amb la llicència UMTS són menors que els que obtindria una empresa que no tingués la tecnologia GSM i que, per tant, veiés la llicència UMTS com l'única possibilitat d'introduir-se en el mercat espanyol. A més, es podria considerar la possibilitat que les operadores actuals incloguessin, com a part del pagament, renunciar a la llicència de GSM en el futur.

Per compensar la baixa recaptació, el Govern considera la possibilitat d'augmentar el cànon anual que les empreses paguen per l'ús de les llicències. Pel que fa a això, hi hauria diverses consideracions, però fonamentalment aquesta mesura té un cost en termes de reputació per a l'Administració espanyola, per haver canviat les condicions que s'havien anunciat en el concurs, ja que, per aquest motiu, les empreses adjudicatàries podrien anar als tribunals, i això podria implicar molts costos. En tot cas, el nou cànon no sembla que hagués de dependre del flux de trucades, beneficis o quota de mercat, perquè, en aquest cas, distorsionaria les decisions de l'empresa.

VIII. El mercat dels drets de propietat

8.1. Introducció

La creació d'un mercat de drets per gestionar els recursos de propietat comuna és un dels nous instruments de gestió pública que funciona més bé actualment (tot i que s'aplica, com veurem, en àmbits molt concrets de l'acció pública), comparat amb els instruments tradicionals de regulació. En aquest apartat estudiarem aquest instrument de gestió. De primer repassarem el concepte de recurs comú, així com les raons que fan que, quan els recursos comuns s'exploten sense cap mena d'intervenció, s'acostumi a arribar a una situació ineficient en la qual els recursos s'exploten excessivament. En segon lloc, analitzarem com la creació de drets de propietat pot solucionar el problema anterior i, finalment, compararem aquest instrument amb altres d'alternatius més tradicionals.

8.2. Els recursos comuns (recursos de propietat comuna)

Els recursos comuns són béns rivals però no excloïbles. Els béns rivals són béns el consum dels quals per part d'una persona redueix el consum que, d'aquest mateix bé, en pot fer una altra, i els béns no excloïbles són aquells que no és possible (sense un control addicional) impedir que una persona en consumeixi. L'exemple clàssic de recurs comú són els bancs de pesca. Els

bancs de pesca són béns rivals, perquè les captures d'un vaixell al banc redueixen les del altres, i no són excloïbles, perquè, sense control addicional, no es pot evitar que un vaixell pesqui en el banc de pesca esmentat.

Si no hi ha cap mena d'intervenció, l'explotació dels béns comuns és ineficient. Les raons d'aquesta ineficiència es descriuen perfectament en una paràbola clàssica anomenada «la tragèdia dels béns comuns».

8.2.1. La tragèdia dels béns comuns

Pensem en un poble que viu dels ramats d'ovelles. El bestiar del poble pastura en unes terres comunals (que són una propietat col·lectiva de tots els habitants). Potencialment, la pastura per a les ovelles és un recurs comú: pot ser rival, ja que, si hi ha moltes ovelles pasturant, la qualitat de la pastura pot disminuir a causa del seu consum excessiu, i, a més, no és excloïble, ja que, com que és una terra comunal, tothom pot treure a pasturar les seves ovelles.

Al començament, hi ha molta terra, i no hi ha rivalitat pel que fa al consum. Si hi pastura una ovella més, no es modifica el consum de les altres, i l'herba es refà sense problemes. Amb el pas del temps, augmenta la població del poble i, alhora, el nombre d'ovelles. Com que l'extensió de terra és fixa, arriba un moment en què l'herba ja no es pot regenerar, la terra es va tornant estèril i, paral·lelament, els beneficis de la cria d'ovelles van desapareixent. Aquest fenomen s'anomena «la tragèdia dels recursos comuns»; en una primera etapa se sobreexplota el recurs i, a conseqüència d'això, el recurs desapareix o es redueix molt. Com és que els habitants d'aquest poble han permès que la població d'ovelles creixi fins arribar a aquest extrem?

La raó és que els interessos socials no coincideixen amb els interessos individuals. Quan un veí decideix quantes ovelles han d'anar a pasturar, no pren en consideració que, en dur-hi una ovella més, redueix la qualitat de l'herba per a totes les altres. Per tant, hi ha una externalitat negativa en el consum, i es consumeix més (pasturen més ovelles) que la quantitat que seria eficient.

Com que som davant un problema d'assignació de recursos en presència d'externalitats, podríem, en principi, aplicar-hi les solucions reguladores clàssiques. Introduir un impost per ovella que «internalitzés l'externalitat»

o determinar el nombre d'ovelles per família. Això no obstant, hi ha una solució més senzilla, que, de fet, és la que històricament es va utilitzar (aquest va ser un problema real a l'Anglaterra del segle XVII). La solució consisteix a parcel·lar la terra i repartir a cada família una parcel·la perquè la tanquessin, per tal d'impedir que altres ovelles hi pasturessin. Quan les famílies decideixin el nombre d'ovelles que treuen a pasturar, el nombre total es reduirà fins al nivell eficient. La raó és que les famílies prendran en consideració el problema de la qualitat de l'herba quan decideixin quantes ovelles treuen a pasturar. En el cas anterior, no ho feien perquè, si una família reduïa el nombre de caps de bestiar que pasturaven per augmentar la qualitat de la pastura, no s'apropiava del benefici d'aquesta acció, perquè es repartia entre tot el poble. Però ara, si una família reduïa el nombre d'ovelles, només ella es beneficiava de l'augment de la qualitat de l'herba. Per tant, establir drets de propietat sobre la terra (que abans era un recurs comú) pot solucionar el seu problema de sobreexplotació.

8.2.2. Exemples

Hi ha una munió de situacions on es pot produir la tragèdia dels recursos comuns, i podem aplicar-hi l'assignació de drets de propietat com una solució a la ineficient assignació dels recursos. Els exemples més coneguts són:

Els bancs de pesca. Com hem comentat abans, la pesca és un exemple clàssic d'un recurs comú. En absència d'una resposta reguladora, la competència entre els diferents vaixells pesquers pot portar a la desaparició de la riquesa piscícola d'una zona determinada. Per desgràcia, això no és tan sols una hipòtesi, i en la història recent en podem trobar diversos casos, tant en les aigües internacionals on hi ha espècies en perill d'extinció, com en la deterioració greu d'una costa; per exemple, la plataforma pesquera peruana, i fins i tot una gran part del litoral mediterrani espanyol. En la segona secció d'aquest apartat veurem les solucions que s'han dut a terme per resoldre el problema de la sobrepesca, que es basen fonamentalment a establir drets de propietat sobre les aigües.

El medi ambient. La qualitat mediambiental (l'aire i l'aigua nets) és un recurs comú. Quan una empresa aboca residus a un riu o contamina l'aire, redueix la qualitat de l'aigua i de l'aire per a tothom. Per tant, en absència de regulació hem d'esperar que hi hagi un nivell de contaminació més alt del que seria desitjable. Pel que fa a aquest problema s'han assajat moltes solucions, des d'introduir impostos sobre les emissions a imposar restriccions tecnològiques. Com veurem després, una de les mesures que donen més bon resultat és fixar, a través de polítiques públiques, la quantitat de contaminació i (usualment a canvi d'un cert import de diners) repartir entre els agents contaminants «drets» per contaminar fins a la quantitat fixada, deixant després que les empreses s'intercanviïn aquests drets.

Les espècies en perill d'extinció. La balena blava i els elefants són recursos comuns, ja que viuen en espais oberts i no hi ha cap dret de propietat damunt seu; d'entrada, tothom els podria capturar. Per desgràcia, la tragèdia dels béns comuns prediu perfectament el que els ha passat a aquestes dues espècies, ja que hi va haver un període en què van ser capturades excessivament, i, com a conseqüència, la població es va reduir dramàticament fins a arribar a una situació en què es va témer la seva extinció. El cas dels elefants mostra perfectament el poder que tenen els drets de propietat per reduir la sobreexplotació d'un recurs comú. Quan la població d'elefants es va reduir, uns països africans (Kenya, Tanzània i Uganda) van optar per prohibir el comerç de vori i la caça d'elefants, mentre que d'altres (Botswana, Malawi, Namíbia i Zimbabwe) han convertit els elefants en un bé privat de la gent que viu al seu hàbitat, i permeten la caça d'elefants, però tan sols dels que són propietat del caçador. Mentre que en el primer grup de països, el cost dels controls i la corrupció han fet que la prohibició no tingués els efectes desitjats, i la població d'elefants ha disminuït, a l'altre grup de països la població d'elefants s'ha mantingut, i fins i tot ha començat a augmentar. Això és degut al fet que ara els habitants de les reserves tenen incentius per controlar la caça furtiva i per preservar les espècies reduint-ne la caça.

Altres casos més pròxims són la caça en vedats oberts o la recollida de bolets en boscos públics; en tots dos casos, les captures certament poden superar fàcilment l'òptim social.

8.2.3. Els drets de propietat transferibles

Suposem que un regulador s'enfronta a un problema d'excés de contaminació i es disposa a assignar drets de contaminació fins a cobrir la quantitat de contaminació que ell considera òptima. Els drets de contaminació poden ser interpretats com a drets de propietat sobre el recurs comú, que és l'aire net. Com que, si s'esdevé que emeten més contaminació de l'especificada en els seus permisos, les empreses han de pagar una multa com a indemnització, podem esperar que la quantitat de contaminació a què s'arribarà no serà gaire diferent de la fixada pel regulador.

Hem resolt el problema? N'hi ha prou, amb aquesta mesura, per aconseguir l'eficiència? La resposta és que no. A més, hem de deixar que les empreses pugin intercanviar aquests drets. Imaginem-nos que hi ha dues empreses que contaminen en la mateixa mesura, però que per a una és més barat reduir la contaminació que per a l'altra. És ben clar que, si s'assigna a les dues empreses la mateixa quantitat de drets de contaminació, es produeix una ineficiència, ja que l'òptim seria que reduís més la contaminació aquella empresa a la qual li resulta més barat de fer-ho. La solució del problema consisteix a deixar que les empreses intercanviïn els drets de contaminació. D'aquesta manera, l'empresa a la qual li resulta més costós de reduir la contaminació pot comprar a l'altra els seus permisos de contaminació, i ho seguirà fent fins que el preu que l'altra està disposada a acceptar sigui igual al cost que li representa reduir la contaminació. D'aquesta manera es posa preu a la contaminació, les empreses prenen les seves decisions d'una forma òptima i s'aconsegueix la solució eficient.

Els drets transferibles de contaminació són un mètode de regulació que utilitza els avantatges que el mercat ofereix com a mecanisme d'assignació dels recursos. Aquest instrument té dos avantatges importants.

S'aconsegueix l'assignació eficient dels recursos, independentment de l'assignació inicial que se n'hagués fet. Tan bon punt hem establert els drets, es generen una demanda i una oferta de drets, i el mercat els acaba assignant d'una manera eficient. Si per a una empresa és més barat que per a l'altra reduir la contaminació, la primera li vendrà a la segona els seus drets per contaminar. D'aquesta manera, l'empresa que pot reduir la contaminació

d'una manera més barata serà la que reduirà més el seu nivell de contaminació. Aquesta característica és molt convenient, ja que l'Administració té dues restriccions molt importants a l'hora de repartir els drets de contaminació: primer, sovint per pressions polítiques, s'ha de donar prioritat a d'altres criteris (com ara respectar els drets adquirits o repartir els drets equitativament) abans que no a l'eficiència, i segon, l'Administració no disposa d'una bona informació sobre les tecnologies de les empreses. Aquestes dues limitacions fan que una assignació de drets de contaminació, sense donar a les empreses la llibertat d'intercanviar-los, duguin normalment a una assignació ineficient. En aquest context pot resultar apropiat que l'Administració assigni els drets utilitzant mecanismes competitius, com ara una subhasta, que, a més de reduir la discrecionalitat del regulador per assignar els recursos, pot permetre a l'Administració extraure una part de les rendes que després el «mercat dels drets» generarà, sense que això tingui efectes sobre l'eficiència.

És una solució que genera incentius per modernitzar la tecnologia. Un dels problemes més importants de la regulació és generar incentius perquè les empreses millorin la seva tecnologia i redueixin els seus costos o la contaminació que produeixen. Els drets transferibles donen incentius a les empreses per millorar la seva tecnologia, ja que, tal com hem dit, posen un preu a la contaminació. Per exemple, una empresa que contamina molt i, com a conseqüència d'això, ha de comprar drets de contaminació, tindrà incentius per millorar la seva tecnologia, ja que amb això podria estalviar-se el cost dels permisos.

A tall de resum, el problema dels recursos comuns és que quan els agents (individus o empreses) els consumeixen no prenen en consideració que redueixen els recursos per als altres. Com a conseqüència d'això, es produeix a curt termini una sobreexplotació del recurs, i a llarg termini, l'escassetat o la desaparició. Per solucionar aquest problema podem prohibir-ne el consum (com en el cas de la caça d'elefants) o fixar unes quotes de consum (quotes de captura de pesca o drets de contaminació); però, perquè siguin efectives, aquestes mesures necessiten que hi hagi molta informació o uns alts costos de control, i generalment acaben esdevenint ineficients. Això no obstant, els drets de propietat transferibles són un instrument de gestió basat en el mercat i que té com a característica principal que pot solucionar el problema d'eficiència

independentment del repartiment inicial dels drets de propietat. L'esmentat avantatge fa que aquest instrument de gestió sigui més fàcil d'aplicar, amb l'avantatge afegit de promoure el canvi tecnològic entre els agents afectats.

8.3. Casos pràctics

8.3.1. El problema pesquer

En aquesta secció estudiarem els problemes pesquers, començant per analitzar les raons que han ocasionat que els caladors de pesca s'hagin reduït a causa del problema de la sobrepesca.

La pesca és un exemple clàssic de recurs comú. L'accés al mar ha estat tradicionalment obert, i és ben coneguda la manera com els bancs de peixos es desplacen d'unes zones a unes altres. Totes dues característiques han fet de la pesca un bé no excloïble. Perquè el bé sigui un recurs comú i es pugui acabar generant el que hem denominat «la tragèdia dels béns comuns», és necessari no tan sols que el recurs sigui no excloïble, sinó que també sigui rival. Durant molt de temps no hi va haver problema, ja que aquesta segona característica no s'esdevenia, perquè la capacitat reproductora dels recursos marítims era molt més alta que la capacitat tecnològica de l'home per capturar-los. Això no obstant, amb la millora tecnològica que va dur la revolució industrial, va augmentar dramàticament la capacitat de captura, i aleshores van aparèixer els problemes d'escassetat. Al començament, l'home no en va ser conscient, d'això: per exemple, en observar la disminució en el nombre de balenes, va interpretar que havien fugit cap a d'altres mars. Però després de la Primera Guerra Mundial (durant la qual no hi va haver pràcticament activitat pesquera), la pesca al Mar del Nord es va incrementar molt. Aquest fet va posar de manifest que la pesca era un recurs comú i que l'excés de captures reduïa les dimensions dels bancs de peixos, i, per tant, feia més difícils les captures en el futur.

Durant molt de temps, l'accés a una gran part dels recursos pesquers no va ser restringit, i per això es va produir el fenomen de la sobrepesca. La tragèdia del béns comunals duia a un consum excessiu (un nombre de captures superior a l'eficient) del recurs comú (la pesca). Per comprendre bé el

fenomen de la sobrepesca, hem d'entendre els aspectes biològics i econòmics de la pesca.

De primer pensem com evoluciona la població de peixos al banc. Suposem que no hi ha pesca. La població de demà depèn de la població que hi ha avui. La taxa de creixement de la població és la diferència entre la natalitat i la mortalitat, i ens indica quant creixerà la població del banc l'any següent. Si dibuixem la taxa de creixement del banc, T(X), com una funció del nombre de peixos, X, que hi ha avui obtenim una paràbola. El punt inicial és 0; si no hi ha cap peix, la taxa de creixement és zero T(0) = 0. A partir d'aquest punt, la taxa creix a mesura que augmenta la població fins arribar a un màxim. Això és degut al fet que com més població hi ha, més aparellaments es produeixen i, per tant, la taxa de reproducció creix. Anomenem X* la població amb la qual el banc té la taxa màxima de creixement, T(X*). Quan la població ultrapassa un cert límit (la mida X*), l'aliment es converteix en un recurs escàs, i això fa augmentar la mortalitat. Com a conseqüència d'això, a partir de X* la taxa de creixement es fa decreixent, juntament amb la població, fins arribar a un nivell Xm on la taxa de creixement de la població torna a ser 0. El nivell de població Xm seria la població d'equilibri en absència de pesca, ja que la taxa de natalitat és igual a la de mortalitat. Per a nivells de població menors, X<Xm, la natalitat és més gran que la mortalitat, i la població creixeria cap a la taxa T(X) fins arribar a Xm.

Quan hi ha pesca, qualsevol nivell de població del banc pot ser d'equilibri. Perquè això sigui així, n'hi ha prou que el nombre de captures es vegi compensat per la taxa de creixement de la població, de manera que la taxa de natalitat sigui igual a la de mortalitat natural més les captures.

Des del punt de vista de l'eficiència econòmica, a més del nombre de captures hem de considerar l'esforç que és necessari per aconseguir aquestes captures (el nombre de vaixells i el temps que pesca cadascun). L'esforç depèn de la població de peixos, ja que, en general, el cost de capturar un nombre de peixos determinat serà menor com més gran sigui la població de peixos que hi ha al banc.

Imaginem-nos per un moment que el cost de les captures és zero, és a dir que no fa falta gens d'esforç. En aquest cas, la situació eficient seria tenir

un banc de dimensions X*, ja que podríem mantenir en equilibri un nivell de les captures igual al màxim valor de la taxa de creixement de la població, T(X*). Si els costos de les captures són positius, és eficient tenir bancs més grans que X*. La raó és que, encara que el nivell de les captures d'equilibri sigui menor que T(X*), això es compensa per mitjà de l'estalvi en els costos, ja que, com més gran és el banc de peixos, més barat resulta pescar-hi. Això no obstant, els bancs d'unes dimensions inferiors a X* són clarament ineficients, ja que no maximitzen les captures d'equilibri ni minimitzen els costos de pescar.

Quan parlem del problema de la sobrepesca, ens referim al fet que ens trobem en equilibris en els quals les dimensions del banc són menors que X*. Això vol dir que, si es reduïssin les captures durant un petit període de temps, a llarg termini, i en equilibri, es podrien augmentar les captures i, a més, reduir-ne els costos.

El problema és que, amb unes condicions molt generals sobre els costos, es pot demostrar que, si no hi ha cap regulació i es permet el lliure accés als caladors, en equilibri es produeix el problema de la sobrepesca. Això és perquè la competència del mercat produeix un nombre massa alt de captures al començament, cosa que implica unes dimensions petites del banc i un nombre petit de captures. És a dir que cada pescador, cada vaixell, competeixen i rivalitzen amb els altres per capturar la quantitat més gran en el menor temps possible, i, com a conseqüència d'això, s'arriba a una situació ineficient. Aquesta situació, en principi, pot ser corregida amb sistemes que defineixin millor els drets de propietat sobre els caladors, tal com veurem més endavant.

El propietari dels drets de propietat (normalment un país) pot, al seu torn, utilitzar diversos instruments de gestió pública per fer un ús eficient del recurs. Pot utilitzar la regulació limitant directament el nombre màxim de captures o restringint l'esforç pesquer limitant el nombre de vaixells, el tipus de tecnologia o els dies de pesca. També es poden utilitzar impostos o crear un mercat de drets sobre les captures. En la pròxima secció farem una breu descripció de la història de la regulació pesquera i descriurem més detalladament alguns dels instruments de gestió que hem enumerat.

ASPECTES HISTÒRICS

És important analitzar com s'han desenvolupat les lleis internacionals que regulen els drets de propietat sobre el mar i els caladors pesquers.

Des del segle XVI era comunament acceptat que les aigües territorials pertanyien a cada Estat, però no hi havia acord sobre la seva delimitació (per exemple, les aigües que es poguessin veure des de terra o les que es podien defensar des d'un canó). Com hem dit abans, fins després de la Primera Guerra Mundial no es va tenir consciència del fet que la pesca era un recurs renovable i potencialment escàs, i la defensa de les aigües territorials es feia fonamentalment per raons militars i comercials.

El 1930, la Societat de Nacions va convocar una conferència a la Haia per unificar tota la legislació marítima. Un dels punts de debat més importants va ser definir les aigües territorials. Això no obstant, no va ser fins després de la Segona Guerra Mundial quan el problema de la territorialitat de les aigües va agafar transcendència. El 1945, el president Truman va defensar que els recursos naturals que es trobaven a la plataforma continental de les costes dels EUA pertanyien a aquest país i estaven sotmesos a la seva jurisdicció i control. Aquesta declaració de la potència vencedora va animar d'altres països a reclamar la territorialitat de les aigües. Per exemple, el 1952 en la Declaració de Santiago, el Perú, l'Argentina i Xile van reclamar jurisdicció i sobirania sobre les aigües que disten menys de 200 milles de la seva costa, i van inaugurar així l'anomenat Club 2000. El procés de reclamació de sobirania sobre les aigües territorials va continuar a Europa i als països africans, i va concloure a la Conferència sobre els Drets del Mar, que va començar el 1973 i es va acabar el 1982. Els acords d'aquesta conferència van establir que són els països riberencs els que han de fixar les captures màximes i la manera com altres països poden pescar (es van determinar les ZEE, o zones econòmiques exclusives),

i, a més, es va generalitzar el dret de sobirania de tots els països sobre les seves aigües territorials, fins a les 200 milles.

Podem resumir la situació dient que fins a la Conferència dels Drets del Mar, els drets de propietat no estaven ben establerts, i que la major part de les captures es produïen en zones d'accés lliure, amb la qual cosa es podia generar fàcilment el problema de la sobrepesca. Actualment es considera que només un 10% de les captures es realitzen en zones d'accés lliure.

Això no obstant, com veurem més endavant, els problemes persisteixen, ja que l'estat dels recursos no era gaire bo quan es va aconseguir l'acord i, a més, hi ha països que, per problemes econòmics o pressions internacionals o del sector pesquer, no han aplicat polítiques eficaces per recuperar els recursos piscícoles. De fet, podem donar dues dades una mica alarmants sobre les conseqüències que va tenir l'absència de drets de propietat sobre els recursos pesquers durant una gran part del segle.

L'Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació ha establert que gairebé un 70% dels recursos pesquers marins del món estan amenaçats i requereixen mesures urgents de conservació. I, per acabar, direm que, des de 1950 a 1976, la capacitat pesquera es va expandir a una mitjana d'un 5%, i es va passar de 19 a 90 miliards de tones en captures. Però als anys vuitanta, malgrat les millores tecnològiques, la producció mundial es va estancar i fins i tot va disminuir d'entre 80 i 90 miliards, cosa que ens dóna una idea de les reduïdes dimensions dels recursos.

Els instruments reguladors

En aquesta secció repassarem els instruments reguladors de què disposen els estats o les confederacions d'estats per regular els seus recursos pesquers després que n'han obtingut els drets de propietat. Com hem vist anteriorment, el principal problema que es vol combatre és la sobreexplotació del recurs. Bàsicament podem dividir els instruments en dos grups depenent de si actuen sobre les captures (*output*) o sobre l'esforç per aconseguir-les (*inputs*).

Instruments sobre les captures

Taxes Autoritzades de Captures (TAC). La manera més directa de reduir les captures és fixar-ne un nivell i repartir drets sobre les captures fins arribar a aquest nivell. Però aquest instrument presenta diversos problemes: de primer, el repartiment de les quotes, que usualment es fa recorrent a sèries històriques. I també els derivats del control, que és costós, i del frau. A més, les quotes s'estableixen sobre peix desembarcat, no sobre captures reals, ja que aquestes no es poden controlar, i això fa que la taxa de mortalitat sigui més alta que les TAC repartides. A causa de tot això, el problema més important és que, després d'assignar les quotes, hi sol haver una flota amb excés de capacitat i sense cap incentiu per millorar tecnològicament ja que, amb els vaixells actuals, els armadors poden aconseguir la seva quota fàcilment. Això ocasiona que els països que han implantat el sistema de quotes acabin amb flotes més envellides i ineficients. Una manera de solucionar aquest problema és permetre que les quotes es puguin vendre.

Quotes Individuals i Transferibles (ITQ). Són idèntiques a les quotes, però se'n permet l'intercanvi. Això dóna incentius a les compres de vaixells millors per part d'alguns armadors, per tal que, comprant les quotes als altres armadors, puguin treballar tot l'any amb la tecnologia més eficient.

La Unió Europea utilitza el sistema de TAC, però amb alguna particularitat. El 1986 es va determinar un repartiment fix de les quotes segons criteris històrics i de territorialitat. Això vol dir que, independentment de la quota de captures que es fixi per a una espècie, el repartiment d'aquesta quota és fix. Això es va fer per evitar complexes negociacions anuals. Les quotes es determinen prenent en consideració l'opinió científica sobre l'estat dels

recursos, i hi ha una quota per a cada espècie. Finalment, els països tenen llibertat per assignar les captures que els corresponen entre la seva flota; això permet que els països estableixin sistemes d'assignació de captures més flexibles, com ara l'ITQ.

Instruments sobre l'esforç

Aquests instruments intenten controlar l'esforç que realitzen els pescadors en lloc de controlar les captures. Es tracta de sistemes de llicències que limiten el nombre de vaixells, el nombre de dies que es pot pescar o el tipus de tècniques que es poden utilitzar. L'avantatge d'aquest instrument rau en el fet que els sistemes de control poden ser menys complexos. En canvi, el principal problema amb vista a la seva aplicació és que pot resultar difícil predir les captures que es produiran, que és el que es vol controlar realment, de fet. El problema fonamental és que els pescadors intentaran maximitzar l'esforç de les variables que no estan regulades. Per exemple, si es controlen els vaixells i no els dies de pesca, s'ha d'esperar que els vaixells augmentin el nombre de dies que pesquen. A més, aquest instrument té problemes similars als de les quotes, a l'igual del que s'esdevé amb la distribució de les llicències. Això no obstant, normalment es tracta d'un instrument que afavoreix el desenvolupament tecnològic.

També convé que ens referim a un instrument que es mostra molt efectiu: assignar un dret de propietat exclusiu sobre una àrea del litoral a una comunitat de pescadors i deixar que siguin ells mateixos els qui l'administrin. Per a aquestes comunitats, resulta més senzill controlar el compliment dels acords i establir, si s'escau, les penalitzacions. Aquesta mesura és efectiva sempre que els pescadors siguin conscients del fet que, donat el cas que utilitzin malament el recurs, no rebran compensacions posteriors. Aquest sistema l'utilitza la Unió Europea al Mediterrani, perquè, si no, seria molt difícil controlar les quotes, ja que normalment la pesca és més al detall i se solen capturar moltes espècies alhora.

La conclusió global és que el problema d'eficiència generat per la sobreexplotació dels recursos pesquers se soluciona amb l'assignació de drets de propietat entre països. Aquests països, al seu torn, assignen drets de captures entre les flotes pesqueres, com a forma d'aprofitar el recurs eficient-

ment. Podem veure que instruments clàssics de regulació, com ara els impostos, no s'utilitzen pràcticament en aquesta àrea i que, en canvi, instruments basats en el mercat, com ara els ITQ, són cada dia més utilitzats, ja que no tan sols garanteixen un ús eficient del recurs, sinó que, a més, asseguren una modernització tecnològica.[1]

8.3.2. El mercat dels drets de contaminació

El 1990, el títol IV de les esmenes a la *Clean Air Act* va establir als EUA el primer gran programa de protecció mediambiental basat en un mercat de permisos transferibles de contaminació.

L'objectiu del programa era lluitar contra la pluja àcida. Aquest fenomen sorgeix quan el diòxid de sofre SO_2 reacciona amb els òxids de nitrogen a l'atmosfera i es formen àcid sulfúric i nítric. Més endavant, aquests àcids es tornen a dipositar a la superfície del sòl, de vegades a una gran distància del lloc on es van originar, i produeixen una important deterioració mediambiental. Als EUA el principal precursor de la pluja àcida és l'SO_2 que produeixen les centrals elèctriques de combustió de carbó.

L'objectiu concret del programa era reduir les emissions de diòxid de sofre a la meitat del nivell aconseguit el 1980.

El programa tenia dues fases: en la primera, de 1995 a 1999, es concentrava en les 263 centrals més contaminants i les obligava a reduir les seves emissions aproximadament d'un 40%. En la segona fase, s'hi inclourien totes les centrals que operessin als EUA i es fixaria per a totes un sostre d'emissions de 9 milions de tones l'any.

En totes dues fases el programa consistia a repartir entre les centrals afectades uns permisos de contaminació transferibles. A més, hi havia una petita quantitat que es repartia per mitjà d'una subhasta. Cada permís permetia l'emissió d'una tona d'SO_2, i la quantitat total de permisos que es repartien era igual a l'objectiu de contaminació establert. Les empreses havien d'entregar a l'agència reguladora una quantitat de permisos idèntica a les

(1) Per conèixer detalladament la situació de la pesca a Espanya i la regulació de la Unió Europea, consulteu el monogràfic especial de *Papeles de Economía Española: Pesca, un Nuevo Horizonte* (1997).

emissions d'SO_2 que s'havien produït. L'emissió de cada central es controlava d'una manera contínua. Per cada tona d'SO_2 que no tingués el seu permís corresponent, la central hauria de pagar uns 2.000 dòlars i, a més, sofriria una reducció en els permisos per a l'any següent.

Els permisos es repartien entre les empreses segons les seves dades històriques sobre emissions d'SO_2. Les empreses podien utilitzar els permisos, vendre'ls, emmagatzemar-los o comprar nous permisos. El mercat de permisos estava completament desregulat i, de fet, hi podien intervenir tota mena d'intermediaris financers. L'única intervenció de l'agència reguladora consistia a introduir, per mitjà d'una subhasta, un petit nombre de permisos en el mercat (a l'entorn d'un 3%). L'objectiu d'aquesta subhasta, sobretot al començament del mercat, era donar un senyal sobre el preu dels permisos.

Encara que només disposem de dades completes sobre els anys 1995 i 1996, el programa ha estat considerat unànimement com un èxit. Des del punt de vista mediambiental, es van reduir les emissions d'SO_2 molt més que no el nombre de permisos distribuïts. Concretament, el 1995 les emissions van ser d'un 39% inferiors a les previstes, i el 1996 , d'un 33% menors. Les empreses van decidir reservar els permisos per utilitzar-los més endavant, en previsió que el preu dels permisos pugés quan es reduís el nombre de permisos disponibles.

Una de les principals preocupacions era que el mercat de permisos no es desenvolupés. Això no obstant, els fets semblen indicar precisament el contrari. Per exemple, l'any 1994 hi va haver només 900.000 transferències de permisos, mentre que l'any 1998 el nombre de transaccions va pujar a més de 9,5 milions.

A més, el preu dels permisos va ser molt més baix del que es preveia; per exemple, el 1995 el preu previst per a un permís es trobava en el rang de 250-350 dòlars, i el preu real va ser per sota de 130 dòlars. Les raons s'han de buscar, sobretot, en el fet que inesperadament es van abaratir els costos de reduir les emissions. Hi havia dues maneres de reduir-les: bé fent una inversió en equips per reduir les emissions, bé mantenint la mateixa tecnologia però canviant a un carbó que produís menys emissions d'SO_2. La reducció del cost del transport de combustible, molt relacionada amb la desregulació del

ferrocarril, va abaratir molt la segona opció, i va ser el principal component per explicar la diferència entre el preu esperat i el preu real.

La principal virtut d'aquest programa és que va permetre una gran flexibilitat perquè les empreses reduïssin les seves emissions de la manera i amb el ritme més convenients. A més, la intervenció de l'agència reguladora va ser mínima i es va concentrar bàsicament en el control de les emissions. Una regulació tradicional que hagués imposat una reducció homogènia entre les empreses, en termes de temps i de quantitat, hauria estat molt costosa. Una anàlisi contractual realitzada per Ellerman *et al.* (1997) calculava que el cost de reduir una tona d'SO_2 va ser, de mitjana, un terç del que hauria estat si s'hagués utilitzat un sistema de regulació tradicional. En total, els autors esmentats calculen que la quantitat total que es va estalviar va ser d'uns 300 milions de dòlars l'any.[2]

(2) Per a una descripció més detallada d'aquest mercat de drets, consulteu Ellerman *et al.* (1998).

IX. Mercats interns de competència pública

9.1. Introducció

9.1.1. Definició i característiques

La creació de mercats interns de competència pública consisteix en l'establiment d'un espai de competència controlada entre empreses públiques en el qual l'usuari i/o els agents que el representen actuen com a jutges. L'usuari pot ser el destinatari final del servei o bé ho pot ser l'Administració. La clau d'aquests mercats rau en la separació entre la producció i el finançament o la compra dels serveis, tradicionalment assumits pel sector públic. Per a una correcta implantació d'un mercat intern, totes les empreses en competència han de disposar de la suficient capacitat de gestió per respondre a les exigències dels usuaris o clients.

Una de les característiques que es mostren més rellevants és que aquestes empreses no poden fer fallida, i això implica la necessitat d'establir mecanismes que simulin aquest risc (com ara amenaces sobre la gestió o absorció per part d'altres institucions), ja que aquesta és una de les claus del mercat.

9.1.2. Els objectius

La nova gestió pública ofereix dues dimensions com a essencials del paradigma de la gestió pública eficient: la flexibilització i la descentralització. Aquest instrument pretén aconseguir tots dos objectius.

La literatura clàssica classifica en quatre les objeccions dels teòrics a l'estructura de planificació i control de la producció enfront dels mecanismes de mercat. En aquest cas, la introducció de les característiques pròpies del mercat pretén eliminar els problemes que s'imputen, i això ho fa a través dels mecanismes que s'esmenten a continuació:

• Establint senyals clars entre el proveïdor, el finançador i l'usuari dels serveis. Sota certes condicions, l'usuari ha de ser capaç de realitzar una elecció, amb la informació que té, o delegant-la en un agent amb més informació, sobre quins serveis desitja i amb quin nivell de qualitat i costos, aportant, així, senyals sobre les seves preferències al mercat.

• Incrementant l'eficiència tècnica a l'interior de les empreses proveïdores, mitjançant la potenciació de les noves tecnologies i la utilització de mecanismes d'incentius del personal, i també de la planificació estratègica de l'activitat, actuant d'una manera programada més eficient i inserint certs elements de *benchmark* (comparació). I, pel que fa a la producció de serveis diversos i complexos, incrementant la ineficiència assignativa dins les empreses proveïdores. Això s'aconsegueix mitjançant la destinació dels recursos a les unitats de servei de més demanda. Enfront de la clàssica rigidesa burocràtica, la flexibilització de la gestió permet introduir canvis en l'estructura organitzativa que milloren l'eficiència assignativa i, alhora, reaccionar amb més rapidesa davant els canvis en l'estructura de la demanda.

• Introduint incentius a la millora en l'acompliment de les funcions del personal de les empreses productores. La rigidesa contractual que determina la legislació de l'estructura administrativa impedeix introduir aquests incentius dinamitzadors.

• Introduint incentius al canvi tecnològic. D'acord amb els supòsits dels models de contractació teòrics, les característiques del mercat resulten millors impulsores d'aquest canvi que no segons els supòsits de les estructures burocràtiques.

9.1.3. Els requisits per a la implantació òptima de mercats de competència pública

Els mecanismes de competència pública en mercats interns requereixen uns requisits previs i unes condicions tècniques concretes perquè el seu desenvolupament acabi donant millores d'eficiència i resolgui els problemes originats pels mecanismes burocràtics de la jerarquia pública.

La separació clara i jurídica entre la provisió i la compra de serveis ha de ser un pas previ a la implantació de mercats de competència pública. De fet, encara que la separació no dugui a la creació d'aquests mercats, sol ser un mecanisme impulsor de millores en la comptabilitat dels serveis, ja que es coneix *què* i *qui* gasta i es poden atribuir responsabilitats concretes. La creació d'agències de compra separades de les estructures finançadores del servei ha estat un dels elements comuns en els casos observats.

La presència d'una amenaça creïble de penalització per als proveïdors que operin d'una manera ineficient és un element essencial perquè es compleixin les propietats teòriques que aquest model permet. Com que romanen sota la protecció pública, els proveïdors han d'estar amenaçats de sancions com ara la pèrdua dels nous privilegis de gestió,[1] canvis en els consells de govern o dels gestors.

Aquests mecanismes donen facilitats, i alhora són afavorits, per mitjà de les eines de gestió clàssiques de l'empresa pública (comptabilitat de costos, pressupostos, preus de transferència, incentius monetaris per al personal, etc.).

Aquesta pseudoprivatització de la provisió de serveis públics implica noves activitats per a aquests proveïdors: l'estratègia de compra i venda, la gestió del risc financer, el màrqueting, etc.

Un altre punt important és basa a evitar la subsidiarietat encreuada entre serveis. Aquesta pràctica limita la determinació exacta del cost dels serveis per part del comprador, l'entrada de nous proveïdors al mercat i, amb

(1) Un bon exemple d'aquest punt són els NHS trusts, els quals, si s'esdevé que no compleixen certs requisits financers d'acompliment, perden el seu estatus de fundacions i queden integrats en el conjunt de les administracions que configuren l'autoritat regional.

això, la competència real entre els proveïdors. S'ha de recordar que l'objectiu últim d'aquest instrument és que cada servei sigui produït pel productor més eficient.

I, finalment, tot i que no per això menys important, per evitar pràctiques oligopolístiques es requereix la possibilitat, per part dels compradors, de contractar una part dels serveis amb proveïdors privats; per bé que l'existència d'un mínim garantit permet als proveïdors públics regularitzar els seus serveis per adaptar-se a la nova situació.

Tenint en compte tots aquests factors, podríem definir el procés d'implantació següent:

• Definició de l'estructura legal del nou mercat intern:

– forma jurídica més adequada per als proveïdors, d'acord amb la legislació de cada país;

– composició dels òrgans de govern;(2)

– estructura dels contractes de compra de serveis;

• Descentralització de la funció compradora en agències o ens locals;

• Elaboració de documents de publicitat del nou sistema per fer conèixer a l'usuari les noves característiques dels serveis.

• Posada en marxa de programes pilot. Elaboració d'informes i extensió del sistema a la resta dels proveïdors públics.

• Incentivar entre els compradors l'ús de contractes òptims basats en l'acompliment de les funcions.

• Incentivar la publicació d'indicadors de qualitat entre els proveïdors. Es pot crear una agència estatal encarregada d'aquesta funció.

(2) En el cas dels sistemes nacionals de salut, és molt important la participació dels grups d'interès dels hospitals en els òrgans de govern (metges, infermeres/ers, etc.), per a una bona acceptació del nou sistema i una implantació més gran que es tradueixin en millores d'eficiència.

9.1.4. Comptabilitat i elaboració de pressupostos, contractació i control, responsabilitat, autoritat i poder legal en els mercats interns de serveis

Amb la implantació d'un mercat intern de competència pública, els proveïdors passen a tenir funcions més importants en l'àmbit comptable. Entre aquestes funcions destaquen: (a) elaboració prospectiva de pressupostos per al càlcul de necessitats d'actius materials i ara també *financers*, (b) compra de recursos a proveïdors públics o privats mitjançant contractes de compra privats (més agilitat), (c) capacitat d'endeutament amb el departament de l'Administració finançadora del servei o amb entitats privades, i (d) comptabilitat de costos amb l'objectiu de determinar el cost unitari de cada servei.

El control se substitueix pel contracte. Es manté la supervisió de les activitats per part del regulador, encara que s'incentiva l'elaboració d'indicadors d'acompliment amb auditories internes i seqüencialment externes. Els contractes entre els proveïdors i els compradors dels serveis són elements bàsics d'aquest tipus de mecanismes. De la introducció de contractes que impliquin l'especificació d'estàndards de qualitat, cost per volum o penalitzacions per excés de producció depèn, en gran part, l'èxit d'aquest instrument.

Els contractes entre els usuaris i els proveïdors, que solen ser de caràcter implícit, romanen sota el control dels reguladors/finançadors del sistema. Per aquest motiu, la durada dels contractes no sol ultrapassar el període d'un a dos anys. La transferència de riscos està relacionada directament amb la durada d'aquests contractes, a l'igual del que passa en els contractes entre compra i provisió. Les autoritats reguladores i finançadores del sistema poden establir condicions tècniques en aquests contractes (durada, format, mínims de qualitat, etc.), però no és aconsellable fixar preus, estàndards precisos de qualitat, etc., aspectes en els quals la seva funció s'hauria de limitar a assessorar els compradors.

La situació jurídica dels nous proveïdors ha de ser clara i amb àmplies llibertats de gestió. Han de disposar de poder legal per establir contractes i negociar-los, defensar els seus drets i assumir responsabilitats davant els tribunals de justícia ordinaris. Aquest pas representa la devolució de la gestió

als proveïdors pel que fa al sistema de planificació i control. Per dir-ho d'una manera exacta, serà una gestió sense límits.

El mercat introdueix senyals de veu i elecció per part dels usuaris i penalitza els productors ineficients; aquests, al seu torn, suporten amenaces sobre la seva supervivència com a ens autònoms de l'Administració pública. Això no obstant, la responsabilitat sobre l'evolució global del sistema i el benestar de la població recau ara sobre els compradors; això allibera els proveïdors d'aquesta tasca i els permet buscar únicament el seu interès i el dels seus usuaris.

9.1.5. Elecció, equitat i eficiència

Les possibilitats d'elecció per part dels usuaris del sistema augmenten el seu grau de satisfacció i la seva percepció del nivell de funcionament del sistema, i actuen com a motors assignatius entre els proveïdors.

El principal problema, amb relació a l'equitat, que sorgeix en implantar els mercats interns de competència pública és l'aparició d'activitats de descremat de la demanda (*cream skimming*) . Els proveïdors en competència pública intenten seleccionar els individus que impliquen una menor utilització de recursos i dedicar-se als serveis amb una millor taxa de retorn. Això implica una disminució de les garanties d'igualtat en l'accés als serveis i, en un cas extrem, la inexistència de proveïdors disposats a oferir determinats serveis. Això no obstant, si el mecanisme s'introdueix correctament i les condicions del mercat possibiliten una competència real, cada complexitat implicarà un preu adequat i s'arribarà a un equilibri on el retorn de cada servei depengui exclusivament de l'eficiència interna de cada proveïdor. En els contractes de finançament capitatiu, l'ajust de riscos pot evitar en una gran part aquestes desigualtats en l'accés.[3]

També dins el concepte d'equitat hem de considerar la devolució de la presa de decisions des de l'Estat paternalista als usuaris, encara que, per a

(3) La literatura sobre ajustos per risc és extensa, i per això suggerim la revisió del capítol 14 del *Handbook of Health Economics*.

això, és necessari realitzar un esforç de divulgació perquè els usuaris puguin prendre decisions amb una bona informació.

La competència entre els proveïdors públics pot crear desigualtats en els serveis per motius geogràfics. La noció d'igualtat en els serveis es trenca a causa de l'estructura pròpia del sistema, i és per això que l'organisme regulador/finançador ha d'evitar que es produeixin aquestes situacions de monopoli local o de desigualtats regionals; això no obstant, qualsevol intervenció en contra de la competència real (afavorint els menys avantatjats) posa en dubte la idea bàsica del sistema.

Finalment, l'eficiència, que és la justificació inicial del sistema, se centra en l'acompliment de funcions i l'assignació de recursos productius. Pel que fa a l'assignació de recursos productius, la lògica econòmica ens du a estimar que aquest sistema produeix un augment en la demanda de recursos productius i una disminució del seu cost (a causa de la lliure competència). En un país com Espanya, on la producció dels recursos productius més importants, metges, infermeres i personal sanitari (un 70% dels recursos), es troba a les mans de les administracions públiques, això obre una porta a la possibilitat que una part del cost de formació sigui assignat als proveïdors. Pel que fa a aquests professionals (metges, infermeres, etc.), les seves millores en l'acompliment de funcions poden dur a la millora del prestigi de la institució on treballen, la qual ja és perfectament identificable i no queda camuflada en el conjunt de les administracions públiques, tal com s'esdevé en el sistema burocràtic.

Els gestors de les empreses proveïdores no es poden apoderar de l'excedent d'explotació ni dels beneficis, al contrari del que s'esdevé en les empreses privades; això no obstant, poden reinvertir en la pròpia empresa i potenciar-ne, així, el creixement. La bona gestió els proporciona beneficis, no sota la forma de més ingressos, sinó sota la forma de reputació. Amb relació als gestors burocràtics, les prioritats s'han traslladat dels augments al pressupost a millores d'eficiència. Per tot això, podem identificar tres motors d'eficiència en el nou sistema: els usuaris, els gestors i els recursos productius.

A continuació veurem algunes de les experiències que s'han dut a terme en els països del nostre entorn.

9.2. La competència pública en el National Health Service i els serveis sanitaris del comtat d'Estocolm

La separació de les funcions entre finançador-comprador i proveïdors de serveis públics, i concretament la introducció d'un mercat intern on les empreses públiques competeixen les unes amb les altres, és un altre instrument que s'emmarca dins els denominats instruments de quasimercat. Els països amb sistemes nacionals de salut, com ara el Regne Unit, Suècia o Espanya, han buscat solucions a una millor assignació dels recursos destinats a l'atenció sanitària. Els casos del Regne Unit i Suècia tenen, a més, la característica especial del procés de descentralització del poder de compra, des d'una autoritat central a agències locals. L'establiment d'aquest quasimercat, on tots els proveïdors de salut públics competeixen pels pacients per obtenir els fons públics, té fortes implicacions sobre les seves equitat i eficiència.

9.2.1. La competència pública al National Health Service (NHS)

L'estructura actual de l'NHS ens ofereix un clar exemple de competència pública en un mercat de serveis sanitaris. En aquest apartat intentarem desglossar els aspectes més rellevants de l'estructura de l'NHS actual posant l'accent en els que afecten l'equitat i l'eficiència amb relació a la resta dels sistemes sanitaris de l'OCDE.

Des dels orígens del sistema fins a la separació de funcions, passant per la unificació i la direcció estratègica

Per poder entendre algunes de les polítiques sanitàries dutes a terme els últims anys al si de l'NHS, hem de reflexionar breument sobre el seu origen i evolució.

Seguint les recomanacions de l'Informe Beveridge de 1942, el Govern britànic va començar un conjunt de mesures adreçades a transformar el mercat intern amb la intenció de crear un Sistema Nacional de Salut, el fonament del qual fos l'accés universal. La idea original de Beveridge es basava en el

finançament públic d'un conjunt descentralitzat de proveïdors de salut. Les reformes es van dur a terme el 1948 per part del Govern laborista i dins la seva reforma social. Com a conseqüència d'això, es va establir el Sistema Nacional de Salut (NHS), l'estructura bàsica del qual la formaven tres ens administratius clarament separats: (a) els Comitès de Gestió d'Hospitals (Hospital Management Committees) i els Consells de Direcció dels Hospitals de Docència (Boards of Governors of Teaching Hospitals); (b) els serveis de salut comunitaris gestionats per les autoritats locals (LA), i (c) els metges de medicina general (GP), els farmacèutics, els dentistes i els òptics que actuaven com a professionals independents.

La tendència de les polítiques governamentals dels següents vint-i-cinc anys es va centrar a intentar unificar aquestes tres estructures. El procés no va estar exempt de crisis. La primera va ser el 1951, i va ser motivada pel gran increment dels costos de l'NHS; el Guillebaud Committee of Enquiry va realitzar un informe on es detallava que l'increment no era degut a la ineficiència del sistema, sinó a l'inevitable creixement demogràfic. A finals dels seixanta, la idea que la unificació de les tres estructures era inevitable havia causat impressió entre la classe política. La publicació el 1968 de dos Llibres Verds va obrir el camí per a aquesta reorganització del sistema. Es van crear 14 Autoritats Regionals de Salut (RHA) a càrrec de les noranta Autoritats d'Àrea de Salut (AHA), també de nova creació. Al seu torn, les AHA eren responsables de supervisar el treball dels Comitès de Metges de Família (FPC), els quals reemplaçaven els Consells Executius i les agències encarregades de l'administració dels GP, els farmacèutics, els dentistes i els òptics. El 1974 es van crear els Equips de Gestió de Districte (DMT) per cobrir el nivell inferior a les AHA.

La nova capacitat de direcció estratègica creada per la reestructuració de 1974 va ser impulsada amb l'establiment d'una nova fórmula d'assignació de recursos, la RWAP. Aquesta fórmula calculava els recursos que s'havien de destinar a les RHA d'acord amb la població ajustada per edat, gènere i la ràtio estàndard de mortalitat (com a *proxy* de la morbiditat). El 1982, les AHA van ser eliminades, i el Departament de Salut va establir objectius anuals per a les RHA i es van introduir grans controls administratius i financers.

L'any 1987 es va originar la creació del mercat intern. Fins aleshores no s'havien deixat de sentir crítiques sobre els grans costos del sistema, però, això no obstant, cap de les polítiques dutes a terme no s'adreçaven a aquest objectiu. La proposta de privatització del finançament de l'NHS va ser rebutjada immediatament per motius d'equitat. Com a substitució d'aquesta proposta es va escollir la creació d'un mercat intern segons la idea d'Alain Enthoven basat en les Health Care Maintenance Organisations (HMO) americanes. Les propostes es van recollir en el Llibre Blanc *Working for Patients* (1989).

La creació del mercat intern i la seva estructura

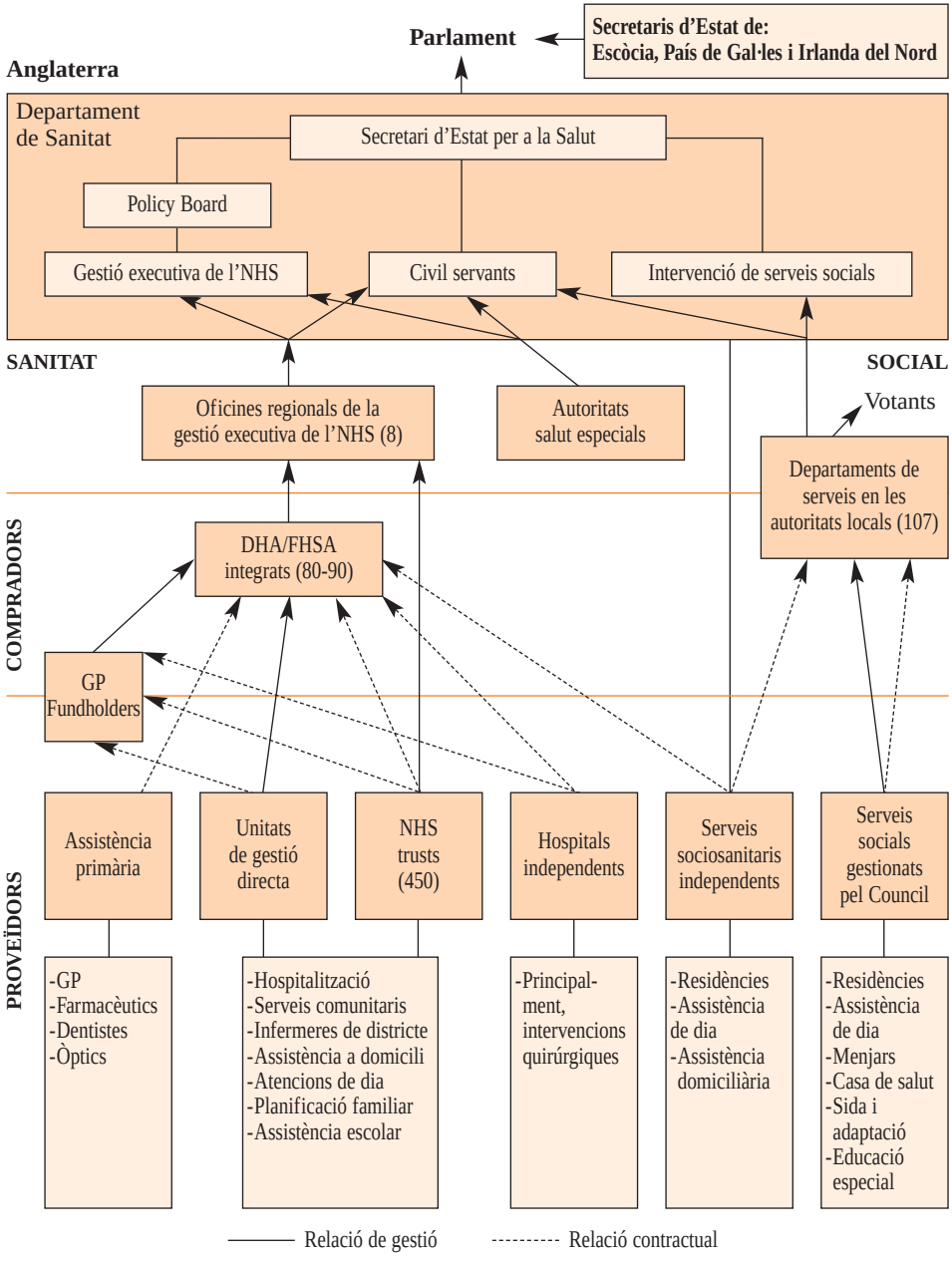
Tal com hem dit, *Working for Patients* (1989) va establir les bases per a la creació d'un mercat intern que es pot considerar com implantat el 1991. Les DHA es van convertir en agències de compra de serveis, i els hospitals de l'NHS i altres proveïdors es van convertir en trusts (una forma anàloga a les fundacions). Al mateix temps, es va convidar els metges de medicina general (General Practitioners, GP) a adquirir el paper de finançadors i convertir-se en GP Fundholders (grups de metges de capçalera destinataris i gestors d'un pressupost basat en un tant per població atesa; GP Fundholders, en endavant). Aquests GP Fundholders realitzen la funció de compra de tractament quirúrgic i d'hospitalització dels seus pacients, a més dels fàrmacs prescrits.

Aquesta reforma de l'NHS va ser interpretada com la culminació del procés començat des del seu establiment el 1948. La reorganització de 1991 amplia la capacitat de direcció i control del Govern en introduir sancions de pèrdua d'ingressos als proveïdors incapaços d'atraure els pacients. Això no obstant, el Govern, amb la introducció dels GP Fundholders, perd part del poder de direcció, ja que aquests assignaran els seus fons d'acord amb els propis pacients, cosa que no sempre estarà en sintonia amb les necessitats globals de la població.

La clau de les reformes que van conduir a l'establiment d'un mercat intern va ser la separació dels papers de comprador i proveïdor de serveis de salut, reemplaçant les relacions de gestió entre tots dos per relacions contractuals.

Gràfic 9.1

ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD BRITÀNIC



Font: *Managing The NHS*, William Laing, OHE, 1994.

Sota l'auspici dels conceptes d'inequitat i alts costos de transacció, el Govern laborista actual està disposat a eliminar l'esquema dels GP Fundholders.

Al gràfic 9.1 podem observar l'estructura de l'NHS després de les reformes introduïdes el 1994, que es va mantenir intacta fins a les reformes originades arran de la publicació del Llibre Blanc *The New NHS: Modern, Dependable*, el desembre de 1997.

En aquest mercat intern que va prevaler des de 1991 fins a 1999, les figures fonamentals són:

Compradors

Les Autoritats Sanitàries de Districte (DHA). Les DHA són organismes governamentals encarregats de la compra dels serveis comunitaris i hospitalaris per als ciutadans residents al seu districte i adscrits a GP no Fundholders, tasca que duen a terme establint contractes de compra amb els NHS trusts i la resta de les Unitats de Gestió Directa (DMU). Són responsables d'assessorar sobre les necessitats de salut de la seva població.

Pel que fa als ciutadans el metge de medicina general (GP) dels quals detenta pressupost, la funció de les DHA consisteix a assignar el pressupost a aquests GP Fundholders.

Les DHA estan sotmeses a un control comptable per part de la Secretaria d'Estat a través de les RHA, amb les quals estableixen contractes corporatius anuals, d'acord amb els quals es revisa anualment la seva actuació.

Els ciutadans no poden escollir a quina DHA volen pertànyer, excepte si canvien de domicili.

Els GP Funholders. L'esquema de metges de medicina general detentors de pressupost (GP Fundholders) va ser establert pel Comunity Care Act el 1990. Consisteix en el poder que tenen els metges de família (de medicina general) acollits al programa de contractar els serveis hospitalaris i comunitaris dels seus pacients, així com les prescripcions. Els GP Fundholders es podrien definir com metges d'assistència primària sota el règim d'autoocupació i que gestionen un pressupost per garantir un conjunt de serveis determinats.

Els GP Fundholders depenen de la Gestió Executiva de l'NHS a través de les RHA, que en la major part dels casos deleguen aquesta funció en

les autoritats d'atencions familiars de salut (FHSA), que estan encarregades, al seu torn, d'altres GP no detentors de pressupost i dels serveis d'atenció primària en general (Departament de Salut, 1989).

Els GP (General Practitioners o Metges de Capçalera en Assistència Primària), per poder convertir-se en Fundholders (detentadors de pressupost), havien de disposar d'una llista de 7.000 pacients, com a mínim. Per això, molts GP es van agrupar per poder formar un sol ens gestor, per mitjà del qual poder disposar dels privilegis que implicava convertir-se en Fundholders (gestors del pressupost).

Taula 9.1

EVOLUCIÓ DELS GP FUNDHOLDERS

(S'hi compten els ens gestors, encara que incloguin diversos GP)

Any	1991	1992	1993	1994	1998
Nombre	249 (7,5%)	540	1.120 (25%)	1.743 (33%)	3.500

Nota: Entre parèntesis, el percentatge de la població atesa.
Font: Elaboració pròpia d'acord amb les dades recollides de l'INHS.

Els Primary Care Groups i els Primary Care Trusts (Grups d'Assistència Primària i Fundacions d'Assistència Primària). Aquestes noves formes de gestió van ser introduïdes arran de la coordinació entre GP Fundholders i la seva agrupació en unitats més grans. El seu objectiu principal consistia a reduir els costos associats amb la compra de materials i serveis sanitaris, i la venda de serveis de salut. És a dir, els costos de transacció generats pels riscos de l'activitat en les activitats següents: (a) negociació i contractació, (b) coordinació, (c) control, i (d) formació i investigació.

Els PCG (Primary Care Groups) van entrar en funcionament l'abril de 1999, i agrupen un conjunt de GP i una població d'uns 100.000 habitants, que no disposen de l'opció de canviar el PCG al qual estan assignats. En el moment inicial es van crear 481 PCG, als quals es va assignar la gestió d'un 54% del pressupost de l'NHS. La seva composició orgànica típica és la següent: 20 GP, 10 auxiliars, 1 personal de serveis socials, personal d'administració i unes 3 persones de suport de gestió. Una part important dels PCG plantegen la possibilitat d'associar-se buscant la mida òptima per aprofitar les economies d'escala.

Els PCT (Primary Care Trusts) signifiquen un pas més en l'autogestió dels grups d'atenció primària. La seva diferència principal amb els PCG consisteix en el fet que els primers disposen de personalitat jurídica pròpia (fundacions). En el seu moment d'introducció, l'abril de 2000, eren 17, essent a mitjan 2001 un total aproximat de 150. Aquests ens disposen de competències ampliades respecte a les dels ens anteriors, referents a la salut pública, la gestió de la informació, responsabilitats en la despesa farmacèutica o la recerca d'aliances estratègiques amb altres nivells assistencials, entre d'altres. La seva composició habitual és la següent: 75 GP, 24 auxiliars, farmacèutics, òptics, dentistes, etc., que cobreixen una població aproximada de 150.000 habitants.

Les Autoritats del Servei d'Atenció Sanitària Familiar (FHSA). Apareixen el 1991 substituint els Comitès de Metges de Família (FPC) en crear-se els GP Fundholders. Depenen de les RHA i estan encarregades d'administrar els serveis d'atenció sanitària familiar. Aquests serveis els componen els GP no Fundholders, els farmacèutics, els dentistes i els òptics, que no pertanyen al personal de l'NHS, però que hi estan lligats per mitjà de contractes.

Els contractes es negocien d'una manera centralitzada amb el Departament de Sanitat, i per això la capacitat de gestió de les FHSA és molt limitada. Les FHSA disposen d'un pressupost que poden assignar com creguin convenient per afavorir l'eficiència en l'acompliment dels serveis d'atenció familiar.

Són responsables de la despesa farmacèutica dels GP i han de promocionar-ne la reducció.

A causa de la delegació que duen a terme, les RHA també s'encarreguen d'administrar certs serveis amb els GP Fundholders.

Els proveïdors

Els NHS trusts. Els NHS trusts són hospitals pertanyents a l'SNS, amb el poder d'autogestió sota la forma jurídica de corporacions públiques. Teòricament, són organitzacions independents no governamentals que proveeixen atencions de salut secundàries i comunitàries. Només es poden dissoldre per ordre de la Secretaria d'Estat. En el procés de creació, el trust adquireix un deute equivalent al valor del seus actius.

El Departament de Sanitat va establir tres obligacions financeres per als trusts: (a) un 6% d'interès sobre el deute inicial adquirit, (b) no poden realitzar subsidiarietat encreuada entre serveis,[4] i els preus establerts en els contractes amb els compradors han d'estar basats en els costos mitjans de cada servei, i (c) el seu deute extern no pot excedir d'un límit determinat.

Pel que fa a la capacitat d'endeutament, els NHS trusts poden realitzar-lo, bé amb la Secretaria d'Estat, bé amb el sector privat. Davant l'escassa recerca d'alternatives en el sector privat per part dels NHS trusts, el Govern va establir el 1993 la PFI (Private Finance Iniciative). La PFI és un programa especial del Govern britànic per buscar alternatives de col·laboració financera amb el sector privat.

Tal com s'observa en l'esquema anterior, els NHS trusts obtenen els seus ingressos mitjançant contractes de provisió de serveis de salut amb les DHA i els GP Fundholders, i en una menor mesura, de l'atenció a pacients privats. Els contractes poden adquirir formats diferents: en bloc, de cost per cas, contractes programa, etc.

La seva estructura interna consisteix en un consell de govern format per cinc directors executius, cinc directors no executius i un gerent. Disposen d'una total autonomia en la presa de decisions de gestió, concretament pel que fa a poder decidir els salaris i les condicions dels seus treballadors, els seus nombre i qualificació, i la gestió financera del trust. El control comptable exercit per la Secretaria d'Estat es realitza a través de les RHA.

A l'inici de la reforma no es va plantejar que tots els hospitals es convertissin en NHS trusts. La taula següent recull l'evolució del nombre de NHS trusts.

Les Directly Managed Units (DMU). Les DMU són unitats assistencials no acollides en la nova forma de NHS trusts. Romanen sota el control de les DHA. En el context empíric, la permanència d'aquestes unitats ha permès comparar l'evolució del mercat intern amb l'estructura precedent. En el marc del mercat intern, aquestes unitats operen a través del poder de compra de les DHA. El 1994 només hi havia 44 unitats sota aquesta forma organitzativa.

(4) La subsidiarietat encreuada entre serveis implica compensar les pèrdues en un servei amb els beneficis d'un altre.

Taula 9.2

EVOLUCIÓ DELS NHS TRUSTS

Any	1991	1992	1993	1994	1998
Nombre	57	162	330	500	450

Nota: La disminució en el nombre és deguda a les fusions entre NHS trusts. El 1998, tots els hospitals d'aguts, proveïdors de serveis de salut comunitaris i serveis de transport sanitari havien adquirit l'estatus de trust.
Font: Elaboració pròpia amb dades recollides de l'NHS.

Les Autoritats Especials de Salut (Special Health Authorities). Consisteixen en autoritats que van romandre sota la supervisió i el control directe de la Secretaria d'Estat. Es troben sota aquest règim la Health Education Authority, la Mental Health Act Commission, la Special Hospitals Services Authority i els hospitals docents de Londres.

Els contractistes independents. Sota aquesta denominació podem incloure-hi dos grups. El primer el componen els GP, dentistes, farmacèutics i òptics que realitzen la funció de contractistes independents amb l'NHS. Formalitzen contractes, administrats per les Autoritats de Serveis de Salut a la Família, directament amb el Departament de Salut. El segon està format per hospitals independents, cases de salut i altres serveis d'atencions de salut que no pertanyen a l'NHS. Malgrat l'escàs ús que en fan, tant els GP Fundholders com les DHS, tenen una especial rellevància en determinats sectors, com ara la salut mental, les atencions a crònics o les residències d'ancians.

Implicacions d'eficiència i equitat del mercat intern britànic

L'establiment del mercat intern britànic mitjançant la separació de les funcions de compra i provisió de serveis de salut obria expectatives referents a les millores de qualitat, eficiència i responsabilitat dels pacients que, almenys en el pla teòric, es podien esperar.

Els dos principis en què el Llibre Blanc *Working for patients* es basava per plantejar aquestes millores eren: (a) la nova capacitat de gestió de què es dotaven els NHS trusts. Un fet que permetria als gestors adaptar-se a les necessitats locals de la població i introduir mesures d'eficiència en l'actuació del seu personal mitjançant incentius que estimulessin la innovació i les millores en l'execució de les funcions; i (b) la nova capacitat d'elecció de les autoritats de districte (DHA) i els GPFH, que motivaria l'augment de la com-

petència entre els diferents NHS trusts, i fins i tot entre aquests i altres proveïdors privats.

La idea sembla clara: la pressió exercida sobre els pacients a través dels agents que els representen, les DHA i els GPFH, sobre els NHS trusts, els obligaria a adaptar-se més a les necessitats dels pacients, a augmentar l'activitat en els serveis amb més demanda per intentar reduir-hi les llistes d'espera, a reduir l'activitat dels serveis amb menys demanda i a fer un esforç per augmentar la qualitat percebuda.

Podem resumir en tres les implicacions de la nova llibertat concedida als GP en convertir-se en Fundholders, almenys en el pla teòric:

• La responsabilitat: en poder gestionar un pressupost, els GPFH estan incentivats a fer-ne un ús racional, tenint en compte l'efectivitat-cost dels medicaments i els beneficis referents a l'hospitalització enfront de la prescripció.(5)

• Els GP Fundholders, a l'igual que les DHA, actuen com a porters (*gatekeepers*) del sistema d'atenció secundària. Amb això, la presa de decisions que afecten directament el pacient se li acosten més. Al mateix temps, els GPFH poden exigir, per mitjà de contractes, serveis amb una qualitat i un temps determinats.

• Els GPFH actuen també com un element dinamitzador de la competència del mercat intern. D'una banda, en pressionar els NHS trusts, i de l'altra, en representar una amenaça i un element de comparació (*benchmark*) per a les DHA.

No tots els acadèmics coincideixen en els elements positius del mercat intern de la manera en què ha estat aplicat per l'NHS. Levaggi, R. (1996) realitza un estudi analític de les característiques introduïdes en l'NHS amb les reformes del Llibre Blanc *Working for patients*. Segons l'autora, l'eficiència amb el mínim cost que l'esquema pretén aconseguir està recolzada per la teoria microeconòmica sota determinades condicions. La provisió d'atencions de

(5) S'ha de tenir en compte que una bona gestió del pressupost permet als GPFH obtenir beneficis personals per dues vies: (a) oferint una gamma més alta de serveis als seus pacients, amb la possible atracció de nous, i (b) contractant més personal per realitzar assistència complementària.

salut presenta, això no obstant, incertesa, oferta racionada i demanda sindicada, característiques que modifiquen els resultats del model.

La creació d'un mercat intern provoca asimetria de la informació entre el comprador i el proveïdor de serveis, cosa que no permet arribar a una assignació òptima en el sentit que hi dóna Pareto.[6] El fet que hi hagi una competència real i contractes eficients permet millorar la situació, però sense arribar a l'òptim descrit.

Perquè un agent reveli la seva informació necessita mecanismes que l'incentivin a fer-ho. La presència de contractes en bloc permet al comprador traspassar tot el risc al proveïdor i evitar els problemes d'asimetria de la informació. A llarg termini, això perjudica el comprador, ja que no li permet observar les millores d'eficiència dels proveïdors ni renegociar els contractes d'acord amb això. Per aquest motiu, l'NHS intenta incentivar l'ús de contractes per cas.

A continuació detallarem les conclusions que es poden extreure de la contrastació empírica del mercat intern britànic.

Evolució financera i costos, nivells d'activitat i activitat

Els estudis inicials sobre l'actuació financera dels NHS trusts realitzats per Newchurch (1993) i Bartlett i Le Grand (1994) detallaven que els primers hospitals que s'havien acollit al programa havien satisfet la seva obligació financera de taxa de retorn d'un 6%.

En un altre estudi anterior de Bartlett i Le Grand (esmentat a Bartlett i Le Grand, 1994), s'arriba a la conclusió que, durant els seus primers anys d'existència, els NHS trusts van aconseguir establir uns costos mitjans de serveis per sota dels de la resta dels hospitals de l'NHS.

Això no obstant, ells mateixos ho justifiquen pel fet que els 57 primers NHS trusts partien d'una situació més favorable que no la resta dels hospitals de l'NHS.

(6) Una assignació Pareto òptima és aquella en què cap dels agents no pot millorar sense perjudicar-ne un altre.

En el cas dels GPFH, els resultats que es poden extreure dels escassos estudis empírics sobre el tema són:

• Un augment de la prescripció de genèrics en substitució dels fàrmacs més cars i l'eliminació de prescripció innecessària. Mentre que, l'any 1993, els GP van augmentar el cost de les seves prescripcions en un 12,8%, els GP Fundholders ho van fer només d'un 8,5% (Audit Comission, 1994).

• Pel que fa al nivell de derivacions als NHS trusts, l'únic estudi disponible és el de Coulter (1993), que no troba cap evidència empírica que demostri que en aquest aspecte hi hagi hagut una variació.

• L'augment més espectacular s'ha produït en el nombre de serveis que ofereixen els GPFH (Corney, 1993).

• Le Grand i Bartlett (1993) afirmen que hi ha evidència per creure que les decisions de derivació dels GPFH han dut a una superior competència en el mercat intern. S'han establert contractes exigint determinats nivells de qualitat als NHS trusts, al mateix temps que la seva superior sofisticació i amplitud de serveis pressionaven més els GP associats a les DHA.

Els nivells d'activitat

Malgrat l'augment d'activitat en certs serveis (com ara en operacions de *bypass* coronari o cataractes), del nombre d'altes i de la reducció de les llistes d'espera, no se'n poden extreure conclusions precises a causa de la distorsió que representa l'augment dels recursos que el Govern va destinar a l'NHS durant aquells anys (Bartlett i Le Grand, 1994).

Tal com hem esmentat en el punt anterior, els GP Fundholders han augmentat el nombre de serveis que ofereixen als seus pacients. No hi ha estudis gaire detallats sobre el nombre de pacients visitats ni sobre les llistes d'espera, encara que diferents autors afirmen que les llistes d'espera són més curtes en el cas dels GPFH que no en el de les DHA.

L'equitat

No hi ha estudis específics que hagin comprovat els efectes del mercat intern de salut britànic sobre l'equitat. Pel fet de no disposar d'estudis concrets, no podem afirmar si el grau de desigualtat en l'NHS actual és més

petit o més gran que el d'abans de les reformes. Això no obstant, podem aventurar algunes implicacions sobre el seu marc conceptual.

L'estructura dissenyada per l'NHS permet al pacient un poder més gran de decisió a través del seu agent (el GP Fundholder), pel que fa als serveis sanitaris que l'afecten. En aquest sentit, si l'estructura dels GP Fundholders discrimina els ciutadans de menys renda a través d'algun mecanisme específic, es podrà esperar un augment de la desigualtat en l'accés als serveis.

Els sistemes bismarquians es caracteritzen per l'accés universal dels ciutadans a serveis de la mateixa qualitat, amb la qual cosa en el pla teòric no hi ha desigualtats possibles. Això no obstant, en la realitat pràctica, els costos de desplaçament, els copagaments no ponderats i altres costos paral·lels poden desvirtuar aquesta igualtat.

El principal aspecte sobre el qual s'hauria d'estudiar l'equitat seria l'observació de si la competència entre els NHS trusts provoca un descremat de la demanda (*cream skimming*).

9.2.2. Els serveis sanitaris a Suècia

El sistema sanitari suec, a l'igual del britànic, és un sistema nacional de salut basat en les idees bismarquianes. El principi fonamental és l'accés universal dels ciutadans a un conjunt d'atencions de salut proveïdes i finançades per l'Estat. L'estructura del sistema es fonamenta a l'entorn de les autoritats locals de salut (Councils), encarregades tant del finançament com de la provisió dels serveis.

Recentment s'han introduït reformes en el sistema adreçades a millorar-ne l'eficiència i a augmentar la capacitat d'elecció de l'usuari. Aquestes reformes han consistit en la separació de les funcions de comprador/proveïdor, juntament amb la introducció d'un sistema de pagament basat en l'actuació (*performance*).

L'estructura de l'SNS suec

Suècia està dividida en consells comtals o provincials (County Councils, CC, 25), municipalitats (288) i parròquies (2.500).

La creació dels CC el 1862 va establir la base de l'actual SNS suec. El 1955 es crea el Sistema Nacional de Seguretat Social. L'objectiu del sistema és oferir un conjunt bàsic de serveis sanitaris que s'adaptin a les necessitats individuals de la població.

L'SNS suec es divideix en tres nivells diferenciats: (a) l'assistència primària, (b) l'assistència secundària, i (c) l'assistència regional.

(a) L'assistència primària s'estructura a l'entorn dels districtes sanitaris, que s'organitzen en centres d'atenció primària que inclouen, en molts casos, especialistes. Des de 1992, els municipis també disposen de competències en assistència domiciliària i infermeria.

(b) L'assistència secundària la duen a terme els consells provincials en centres hospitalaris i clíniques ambulatòries, L'assistència psiquiàtrica també és responsabilitat dels CP.

(c) L'assistència regional és la que es realitza en els grans hospitals regionals altament especialitzats, encarregats també de la docència i la investigació.

Canvis en l'organització de l'SNS suec

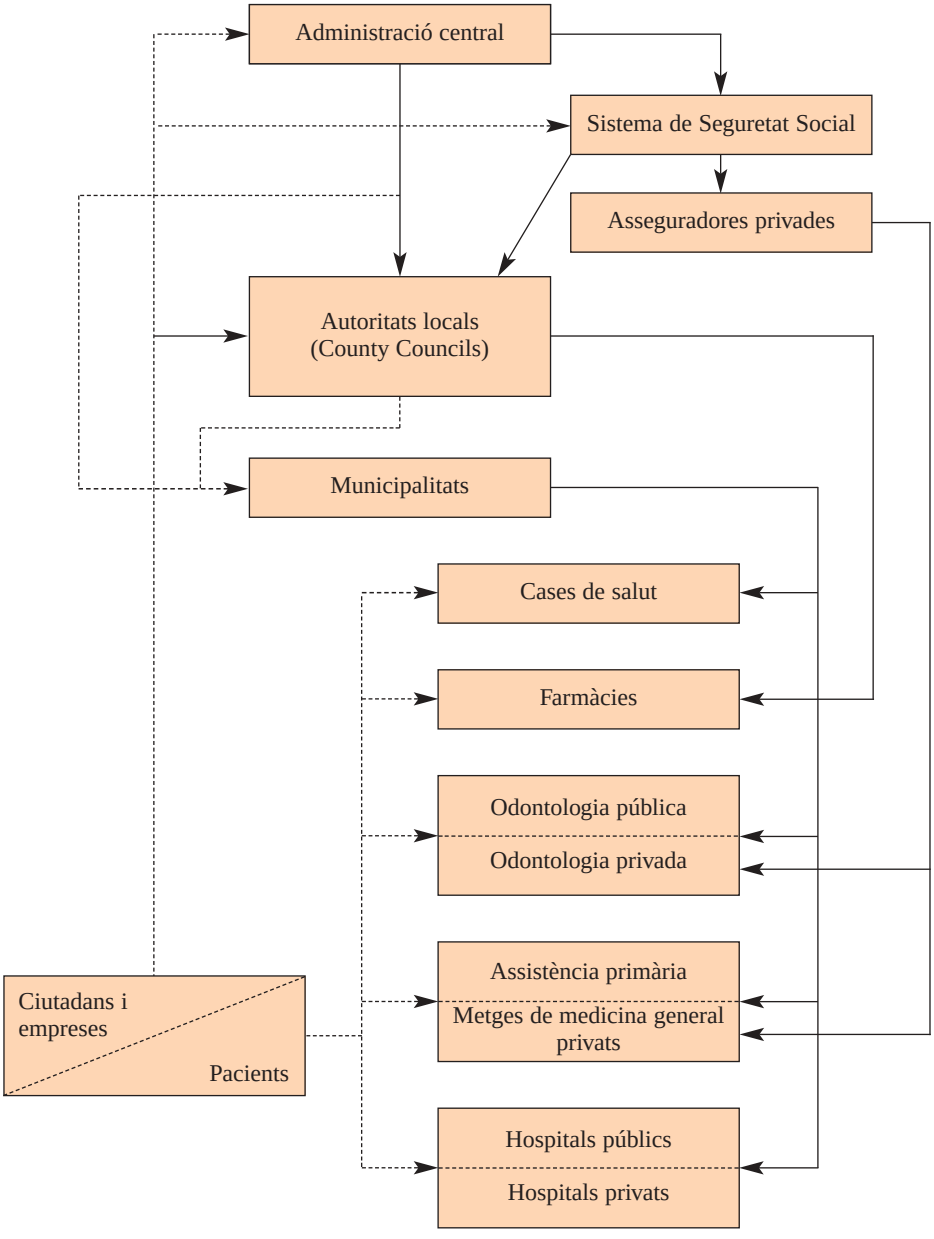
L'assignació de recursos de l'SNS suec als proveïdors s'ha basat tradicionalment en l'elaboració de pressupostos històrica. Els proveïdors disposaven d'una àmplia llibertat per decidir sobre l'ús d'aquests recursos, una vegada assignats. Les reformes introduïdes el 1990 han representat grans canvis en aquest àmbit.

La reforma de 1990 té dos gran punts: la separació entre la funció de comprador i la de proveïdor de serveis, i el canvi en el sistema d'assignació de recursos.

La descentralització implementada entre els anys seixanta i setanta havia desenvolupat una estructura amb el poder administratiu dels consells provincials (County Councils) com a element principal. Amb la reforma, alguns d'aquests consells provincials van delegar la funció de compra en unitats locals corresponents als districtes sanitaris, i d'altres van establir agències de compra centralitzades. Aquestes agències de compra reben els recursos

Gràfic 9.2

FLUXOS DE CONTROL I FINANÇAMENT A L'SNS SUEC



Font: Elaboració pròpia partint de Spri Library and Research Report Bank, Suècia.

d'acord amb els criteris de població i, al seu torn, els utilitzen per comprar serveis sanitaris de proveïdors del districte o, fins i tot, d'altres districtes. A diferència del cas britànic, els hospitals segueixen sent propietat de l'SNS, encara que, si voluntàriament ho decideixen així, els polítics deixen d'estar-hi representats en els òrgans de govern.

Aquesta separació de la funció de compra i la de provisió de serveis s'ha fet d'acord amb una elecció voluntària, però ha tingut una bona acceptació; l'any 1995, dotze dels 26 consells provincials ja havien delegat la funció de compra.

Aquest procés va anar acompanyat de la introducció de nous tipus de contractes amb els proveïdors amb què es premia la bona actuació (*performance*), com ara el pagament per servei o el pagament per cas.

Les implicacions d'eficiència i equitat del mercat intern suec

Les implicacions que es poden esperar de la teoria microeconòmica pel que fa a la implantació d'un mercat intern a l'SNS suec no difereixen gaire de les comentades anteriorment per al cas britànic.(7)

En tot cas, les podem resumir en aquests tres punts:

• Més responsabilitat per part dels agents compradors, a partir de la reforma dels districtes sanitaris. Aquests han de ser capaços d'introduir, en els contractes, mecanismes que incentivin un acompliment òptim en la provisió dels serveis sanitaris per part dels proveïdors.

• Més competència entre els proveïdors, que poden veure disminuïts els seus ingressos a causa de dos motius. El primer, la capacitat dels districtes sanitaris d'establir relacions contractuals amb proveïdors d'altres districtes, donat cas que aquests siguin més cost-eficients. La segona, la possibilitat de rebre sancions establertes en els contractes, si s'esdevé un acompliment ineficient.

• Més eficiència, que es deriva del punt anterior, a causa de la superior pressió sobre els proveïdors.

(7) Vegeu l'apartat sobre Implicacions d'eficiència i equitat de la implantació del mercat intern britànic. Pàg. 282.

• Més costos de transacció. Els costos de negociació de contractes, la duplicitat de funcions i els costos de control de l'activitat sembla que són, en el pla tèoric, el preu que s'ha de pagar per aquest sistema.

Pel que fa a les implicacions de l'experiència empírica, comentarem les obtingudes per Gerdtham, U-G., Rehnberg, C. i Tambour, M. (1997), que realitzen un estudi d'AED (anàlisi envoltant de dades)[8] sobre un conjunt de dades de proveïdors dels 26 consells provincials (County Councils) durant dos anys (1993-1994).

Els autors comparen l'efecte de l'eficiència del mercat intern en les atencions hospitalàries. Per fer-ho, comparen els hospitals de consells provincials on s'ha produït la separació de funcions amb d'altres on se segueix utilitzant el procés històric d'elaboració de pressupostos.

Els resultats obtinguts conclouen que, en els consells provincials on s'ha produït la separació i s'han introduït mecanismes de contractes òptims, s'han obtingut ràtios d'eficiència més altes que en la resta. Encara que s'han introduït altres reformes en l'SNS, aquestes han estat aplicades a tot el territori, amb la qual cosa es pot suposar que les millores es deuen, en la seva major part, a la introducció de mercats interns. Els resultats de l'estudi també mostren que l'estalvi potencial del canvi d'un sistema d'assignació de recursos basant-se en pressupostos a un de basat en l'acompliment de funcions és aproximadament d'un 13%.

(8) Tècnica paramètrica que s'utilitza per estimar la diferència de l'acompliment dels agents amb la frontera d'eficiència. Es poden separar els resultats entre l'eficiència tècnica i l'assignativa.

Referències bibliogràfiques

ALBI, E. *et al*. (2000): *Economía Pública II*, Ariel Economía, Barcelona.

ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. i LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1997): *Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.

AUDIT COMISSION (1994): *A prescription for improvement: towards more rational general practice*, Londres, HMSO.

BARR, N. (1992): «Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation», *Journal of Economic Literature*, 30(2): 741-803.

BARTLETT, W. i LE GRAND, J. (1993): «The performance of trusts», a *Evaluating the NHS reforms*, The Royal King Fund.

BEALES, J. R. (1992): «Survey of Education vouchers and their budgetary impact on California», Reason Public Policy Institute, *Working Paper*, Los Angeles.

BISHAI, D. M. i LANG, H. C. (2000): «The willingness to pay for wait reduction: the disutility of queues for cataract surgery in Canada, Denmark and Spain», *Journal of Health Economics*, 19: 219-230.

BOSCH, N., PEDRAJA, F. i SUÁREZ, J. (1998): *La medición de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales: el caso del servicio de recogida de basuras*, Fundación BBV, Bilbao.

BROOK, R. H. *et al.* (1983): «Does Free care Improve Adults' Health?», *The New England Journal of Medicine*, 309(23): 1426-1434.

BRUGUÉ, Q. i SUBIRATS, J. (eds.) (1996): *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Serie: Administración General.

BURGAT, P. i JEANRENAUD, C. (1990): «Mesure de l'éfficacité productive et de l'éfficacité-coût: cas des déchets ménagers en Suisse», *Working Paper 9002*, Institut des Recherches Economiques et Régionales, Université de Neuchâtel.

BURGUET, R. (1998): «Auction theory; a guided tour», *Working Paper n.º 422*, Institut d'Anàlisi Econòmica.

CABASÉS, J. i MARTÍN, J. (1995): «Contratos de servicios en el sistema sanitario», a XV Jornadas de Economía de la Salud, Instrumentos para la gestión de la sanidad, Asociación de Economía de la Salud, Valencia.

CENTER FOR EDUCATION REFORM (2000): «The Truth about Education vouchers: New Information on school choice», presentat a la convenció nacional de l'Education Writers Association, Atlanta, abril 2000.

CHERNOCHOVSKY, D. (2000): «The public-private mix in the modern health care system – Concepts, issues and policy options revisited», *Working Paper 7881*, NBER, setembre.

CHIAPPORI, P. A. *et al.* (1998): «Moral hazard and the demand for physician services: First lessons from a French natural experiment», *European Economic Review*, 42: 499-511.

— (2000): «Cost of Time, Moral Hazard, and the Demand for Physician Services», maig, mimeo.

COLES, J. W. i HESTERLY, W. S. (1998): «Transaction costs, quality, economies of scale: examining contracting choices in the hospital industry», *Journal of Corporate Finance*, 4: 321-345.

COLIN, L. i SHIRLEY, M. (1998): «Information, Incentives and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts Between Goverment and State Enterprises». *The Journal of Law, Economics & Organization*, 14 (2).

COLOMAR, J. (1993): «Les formes diferenciades de gestió dels serveis i les activitats municipals» *Papers de Gestió* 8, Barcelona: Institut d'Estudis de la Diputació de Barcelona.

CONSELLERIA DE BENESTAR SOCIAL, GENERALITAT VALENCIANA (2000): «Orden de 4 de enero de 2000, por la que se regulan y convocan ayudas para financiar estancias en residencias de tercera edad mediante el sistema de bono-residencia para el año 2000», *DOGV* núm. 3663.

CORNEY, R. (1993): «Fundholding in general practice in South East Thames Regional Health Authority», esmentat a Clive H. Smee, *Self-Governing Trusts and GP Fund-Holders: The British Experience*.

COULTER, A. (1993): «Evaluating of GP fundholding in Oxford RHA», University of Oxford, març, esmentat a Clive H. Smee, *Self-Governing Trusts and GP Fund-Holders: The British Experience*.

COX, D. i JIMÉNEZ, E. (1990): «The Relative Effectiveness of Private and Public Schools: Evidence from Two Developing Countries», *Journal of Development Economics*, vol. 34, núm. 1-2 novembre, 1990.

CUBBIN, J., DOMBERGER, S. i MEADOWCROFT, S. (1987): «Competitive tendering and refuse collection: identifying the sources of efficiency gains», *Fiscal Studies*, 8: 431-450.

CUERVO, J. I. (1996): «L'Estat del benestar i les reformes del sistema sanitari espanyol», *Quaderns CAPS*, 25: 7-16.

CULLIS, J. G. i JONES, P. R. (1987): *Microeconomía y economía pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

DISTEXHE, V. (1993): «L'éfficacité productive des services d'enlèvement des inmondices en Wallonie», *Cahiers Économiques de Bruxelles*, 137: 119-138.

DOMBERGER, S. i JENSEN, P. (1997): «Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects», *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4): 67-78.

DOMBERGER, S. i RIMMER, S. (1994): «Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey», *International Journal of the Economics and Business*, 1(3): 439-453.

DOMBERGER, S., HALL, C. i LI, E. (1995): «The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts», *Economic Journal*, 105: 1545-1570.

DOMBERGER, S., MEADOWCROFT, S. i THOMPSON, D. (1986): «Competitive Tendering and Efficiency: the case of refuse collection», *Fiscal Studies*, 7(4): 69-89.

— (1987): «The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services», *Fiscal Studies*, 8(4): 39-54.

DOWNS, A. (1962): «The Law of Peak-Hour Expressway Congestion», *Traffic Quarterly*, 16: 393-409.

ELLERMAN, D., SCHMALENSEE, R., JOSKOW, P., MONTERO, J. i BAILEY, E. (1997): «An Interim Evaluation of Sulfur Dioxide Emissions Trading», *Journal of Economic Perspectives*, 12: 53-68.

ELLIS, R. P. i MCGUIRE, T. G. (1993): «Supply-Side and Demand-Side Cost Sharing in Health Care», *Journal of Economic Perspectives*, 7(4): 135-151.

EPP, M. J. *et al.* (2000): «The impact of direct and extra billing for medical services: evidence from a natural experiment in British Columbia», *Social Science and Medicine*, 51: 691-702.

EPPLE, D. i ROMANO, R. (1998): «Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects», *American Economic Review*, 62: 33-62.

EUROPEAN COMMISSION (1998): «Commission Communication on the Single Market in Pharmaceuticals», adoptat per la Comissió el 25 de novembre de 1998, Directiva General III - Indústria.

EVANS, R. G. *et al.* (1983): *It's Not the Money, It's the Principle: Why User Charges for Some Services and Not for Others?*, Vancouver: Centre for Health Services and Policy Research, University of British Columbia.

FARRELL, M. J. (1957): «The Measurement of Productive Efficiency», *Journal of The Royal Statistical Society*, Series A, CXX, Part 3: 253-290.

FERNÁNDEZ, R. i ROGERSON, R. (1995): «On the political Economy of Education Subsidies», *Review of Economic Studies*, 62: 246-262.

FIELDING, G. J. i KLEIN D. B. (1993): «How to Franchise Highways», *Journal of Transport Economics and Policy*, maig: 113-130.

FIES (1997): «Monográfico: Pesca, un Nuevo Horizonte», *Papeles de Economía Española*, 71.

FRIEDMAN, M. (1962): *Capitalism and freedom*, University of Chicago, Chicago.

GAEBLER, T. i OSBORNE, D. (1994): *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ed. Paidós, Estado y Sociedad. Barcelona.

GANUZA, J. J. (1991): «Los sobrecostes en las obras públicas. Un análisis económico del caso español», *Economía Industrial*, 318: 111-122.

GERDTHAM, U. G., REHNBERG, C. i TAMBOUR, M. (1997): «The impact of internal markets on health care efficiency: Evidence from health care reforms in Sweden», Centre for Health Economics, Stockholm School of Economics, Estocolm, Suècia, *Working Paper Series in Economics and Finance*, 170.

GERTLER, P. i HAMMER, J. (1998): «Strategies for Pricing Publicly Delivered Health Services», a G. Schieber (ed.): *Innovations in Health Care Financing*, World Bank, Washington DC.

GIULIANI, G., SELKE, G. i GARATTINI, L. (1998): «The German experience in reference pricing», *Health Policy*, 44: 73-85.

GONZÁLEZ, B. *et al.* (2000): «*Evaluación de las políticas sanitarias en el Estado de las autonomías. Análisis comparativo de las CC.AA. del País Vasco, Andalucía y Cataluña*», capítol III, G. López Casasnovas (ed.): Fundación BBV i Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya (en premsa).

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. i LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1996): «El gasto público: problemas actuales y perspectivas», *Papeles de Economía Española*, 69, 2-38.

GRAMLICH, E. M. (1994): «Infrastructure Investment: A Review Essay», *Journal of Economic Literature*, setembre, XXXII: 1176-1196.

HARRIS, B. L. *et al.* (1990): «The effect of drug copayments on utilization and cost of pharmaceuticals in a health maintenance organization», *Medical Care*, 28(10): 907-917.

HENDERSON, V., MIESZKOWKSI, P. i SAUVAGEAU, Y. (1978): «Peer group effects and educational production functions», *Journal of Public Economics*, 10: 97-106.

HILLMAN, A. L. *et al.* (1999): «Financial Incentives And Drug Spending in Managed Care», *Health Affairs*, 18(2): 189-200.

HITIRIS, T. (2000): «Prescription charges in the United Kingdom: A critical review», *Discussion Papers in Economics 00/04*, University of York, Department of Economics and Related Studies.

HOFFER, T., GREELY, A. i COLEMAN, J. (1997): «Achievement Growth in Public and Catholic High Schools», a *Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice*, Ed. Elchanan Cohn, 173-211, Pugamon, Nova York, 1977.

HOXBY, C. (1994): «Do private schools provide competition for public schools?», *NBER working paper 4978*, desembre.

— (2000a): «Does competition among public schools benefit students and taxpayers?», *American Economic Review*, desembre 2000.

— (2000b): «Would school choice change the teaching profession?», *NBER working paper 7866*, agost 2000.

HOYT, W. H. i LEE, K. (1998): «Educational vouchers, welfare effects, and voting», *Journal of Public Economics*, 69: 211-228.

HUTTIN, C. (1994): «The use of prescription charges», *Health Policy*, 27: 53-73.

HYMAN, D. N. (1999): *Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy*, sisena edició, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

IRELAND, N. J. (1990): «The mix of social and private provision of goods and services», *Journal of Public Economics*, 43: 201-219.

JACOBZONE, S. (2000): «Pharmaceutical policies in OECD countries: Reconciling social and industrial goals», OECD Labour Market and Social Policy – *Occasional Papers* núm. 40.

JONES-LEE, M. W. (1989): *The Economics of safety and physical risk*, B. Blackwell.

KEMBER, P. i QUIGLEY, P. (1976): *The economics of refuse collection*, Cambridge, M.A.: Ballinger Publishing Co.

KETTL, D. F. (2000): *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington DC.

KOOREMAN, P. (1994): «Nursing Home Care in The Netherlands: A Nonparametric Efficiency Analysis», *Journal of Health Economics*, 13: 301-316.

KÜHN, K., REGIBEAU, P. i BRANDTS, J. (1998): «¿Ha llegado la competencia? Un análisis económico de la reforma de la regulación en el sector eléctrico en España», mimeo, Institut d'Anàlisi Econòmica.

LEVAGGI, R. (1996): «NHS Contracts: An Agency Approach», *Health Economics*, 5: 341-352.

LOHR, K. *et al.* (1986): «Use of medical care in the RAND health insurance experiment: Diagnosis- and service-specific analyses in a randomized controlled trial», *Medical Care*, 24: S1-S87.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1989): «Simulación de mercados y competencia en el sector público», *Papeles de Economía Española* 41, FIES.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., ORTÚN, V. i MURILLO, C. (1999): *El sistema sanitario español: informe de una década*, Bilbao: Fundación BBV.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., VALOR, J. i ARTAL, R. (1989): «Distribución equitativa de recursos y ajuste por variaciones geográficas en el coste de provisión de servicios públicos: El caso de los servicios sanitarios», *Economía Pública*, 3: 53-65.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. i WAGSTAFF, A. (1991): «Indicadores de Eficiencia para la Gestión Pública: Una revisión de métodos», *Cuadernos de Economía*, octubre.

— (1993): «Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: Algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria», *Moneda y Crédito*, 196.

LÓPEZ, G. i RAMÍREZ, D. (1996): «Los costes de utilización del capital público en mecanismos de competencia gestionada y cuasimercados», *Hacienda Pública Española*, 139(4).

LUNDBERG, L. *et al.* (1998): «Effects of user charges on the use of prescription medicines in different socio-economic groups», *Health Policy*, 44: 123-134.

MANNING, W. i MARQUIS, M. (1996): Health Insurance: the tradeoff between risk pooling and moral hazard», *Journal of Health Economics*, 15: 609-640.

MCAFEE, P. i MCMILLAN, J. (1996): «Analyzing the airwaves auction», *Journal of Economic Perspectives*, 10: 159-175.

MOORE, M. H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Ed. Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.

MONASTERIO, C. i SUÁREZ, C. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona.

MOSSIALOS, E. i LE GRAND, J. (1999): «Cost containment in the EU: an overview», a *Health Care and Cost Containment in the European Union*, E. Mossialos y J. Le Grand (eds.): pp. 1-154, Ashgate, Aldreshot.

MURILLO, C. i CARLES, M. (1999): *Diseño de indicadores de capacidad adquisitiva de los usuarios para mejorar la racionalidad y la equidad en la financiación sanitaria*, Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo y CRES.

NELSON, A. A. *et al.* (1984): «The effects of Medicaid medicine co-payment programme on the utilization and cost of prescription services», *Medical Care*, 22: 724-736.

NEWBERY, D. M. (1990): «Pricing and Congestion: Economic Principles Relevant to Pricing Roads», *Oxford Review of Economic Policy*, 6(2): 22-38.

NEWHOUSE, J. P. *et al.* (1993): *Free for All? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

NOYCE, P. R. *et al.* (2000): «The cost of prescription medicines to patients», *Health Policy*, 52: 129-145.

NYMAN, J. A. (1999): «The economics of moral hazard revisited», *Journal of Health Economics*, 18: 811.824.

OCDE (1991): *Reviews for National Policies on Education: Netherlands*, OCDE Public Management Series.

OHLSSON, H. (1998): *Ownership and Production Costs. Choosing between public production and contracting out*, Uppsala University, article no publicat, mimeo.

ORTÚN, V. (1992): *Gestión Pública*, Fundación BBV, Madrid.

— (2000): «Sistema sanitario y estado del bienestar: ¿todo, para todos y gratis?», a J. R. Amor *et al.* (eds.): *Ética y gestión sanitaria*, Sanitas-Icade, Madrid: 95-124.

OVRETVEIT, J. (1995): *Purchasing for Health. A multidisciplinary introduction to the theory and practice of health purchasing*, Open University Oress, Buckingham.

PAREJO ALFONSO, L. (1999): «El reto de la eficaz gestión de lo público», *Sistema*, 149: 3-23.

PAULY, M. (1968): «The economics of moral hazard: comment», *American Economic Review*, 58: 531-537.

PUERTO CELA, M. (1986): «Situación Actual de los Contratos Programa», *Hacienda Pública Española*, 102-103: 117-130.

PUIG-JUNOY, J. (1988): «Gasto farmacéutico en España: Efectos de la participación del usuario en el coste», *Investigaciones Económicas*, XII(1): 45-68.

PUIG-JUNOY, J. i PÉREZ, J. (2001): «Integración vertical y contratación externa en los servicios generales de los hospitales españoles», *Documento de Trabajo*, Fundación BBVA.

PUTNAM, R. D. (1993): «The prosperous community: Social capital and Public Life», *American Prospect*, 13.

RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública*, Universitat Pompeu Fabra, Ed. Tecnos, S.A.

RICE, T. (1992): «An alternative framework for evaluating welfare losses in the health care market», *Journal of Health Economics*, 11: 86-92.

— (1998): *The Economics of Health Reconsidered*, Chicago: Health Administration Press.

RICE, T. i MORRISON, K. R. (1994): «Patient Cost Sharing for Medical Services: A Review of the Literature and Implications for Health Care Reform», *Medical Care Review*, 51(3): 235-287.

RODRÍGUEZ, M. (1986): «La eficacia del 'ticket moderador': entre el ahorro y la equidad», *Gaceta Sanitaria*, 30: 232-236.

ROSE-ACKERMAN, S. (1986): «Reforming public bureaucracy through economic incentives?», *Journal of Law, Economics & Organization*, 2: 131-161.

ROUSE, C. (1998): «Schools and Student Achievement: More Evidence from Milwaukee Parental Choice Program», article no publicat, mimeo.

SAPPINGTON, D. (1991): «Incentives in Principal-Agent Relationships», *Journal of Economic Perspectives*, 5: 45-66.

SAPPINGTON, D. E. M. i STIGLITZ, J. E. (1987): «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 567-582.

SHELANSKI, H. A. i KLEIN, P. G. (1995): «Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment», *The Journal of Law, Economics & Organization*, 11(2): 335-361.

SHIRLEY, M. i COLIN, L. (1998): «Information, Incentives, and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts Between Government and State Enterprises», *Journal of Law, Economic & Organization*, 14: 358-378.

SIU, A. L. *et al.* (1986): «Inappropriate Use of Hospitals in a Randomized Trial of Health Insurance Plans», *The New England Journal of Medicine*, 315(20): 1259-1266.

SMALL, K. A., WINSTON, C. i EVANS, C. A. (1989): *Road Work. A New Highway Pricing and Investment Policy*, The Brookings Instit., Washington.

SOUMERAI, S. B. *et al.* (1987): «Payment restrictions for prescription medicines under Medicaid, effects on therapy, costs and equity», *The New England Journal of Medicine*, 317(9): 550-556.

STEVENS, B. (1978): «Scale, market structure and the cost of refuse collection», *Review of Economics and Statistics*, 60: 438-448.

STIGLITZ, J. E. *et al.* (1992): *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

STUART, B. i ZACKER, C. (1999): «Who Bears The Burden Of Medicaid Drug Copayment Policies?», *Health Affairs*, 18(2): 201-212.

SZYMANSKI, S. (1996): «The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services», *Fiscal Studies*, 17(3): 1-19.

TAMBLYN, R. *et al.* (2001): «Adverse Events Associated with Prescription Drug Cost-Sharing among Poor and Elderly Persons», *JAMA*, 285(4):421-429.

TAMBOUR, M. i REHNBERG, C. (1997): «Internal Markets and Performance in Swedish Health Care», Centre for Health Economics, Stockholm School of Economics, Estocolm, Suècia, *Working Paper Series in Economics and Finance*, 161.

TEJA, R. S. i BRACEWELL-MILNES, B. (1991): «The Case for Earmarked Taxes», Londres: Institute of Economic Affairs.

VICKREY, W. (1969): «Congestion Theory and Transport Investment», *American Economic Review*, 59: 251-260.

VILARDELL, I. (1988): «El control de l'eficiència en la gestió de les administracions municipals», tesi doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

VILLAR ROJAS, F. J. (1993): *Privatización de servicios públicos*, Ed. Tecnos, Madrid.

— (1994): «La huida al derecho privado en la gestión de los servicios de salud», *Derecho y Salud. Publicación Oficial de la Asociación Juristas de la Salud*, 2(2): 98-107.

VOS, C. M. (1996): «The 1996 Pricing and Reimbursement Policy in The Netherlands», *PharmacoEconomics*, 10, Sup. 2: 75-80.

WEARE, C. i FRIEDMAN, L. S. (1998): «Public Sector Pricing: An Institutional Approach», a F. Thompson y M.T. Green (eds.): *Handbook of Public Finance*, Nova York: Marcel Dekker, Inc.

WEST, E. G. (1996): «Education vouchers in practice and principle: a world survey», Human Capital Development and Operations Policy, *Working Papers*, Banco Mundial.

WILLCOCKS, S. G. (1998): «Managerial effectiveness in an NHS Hospital Trust. Some observations based on contrasting organizational perspectives», *International Journal of Public Sector Management*, 11 (2/3):130-138.

WILLIAMSON, O. E. (1983): «Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange», *American Economic Review*, 73: 519-40.

ZWEIFEL, P. i MANNING, W. G. (2000): «Moral hazard and consumer incentives in health care», a *Handbook of Health Economics*, A. Culver i J. Newhouse (eds.): North-Holland.

Col·lecció Estudis Econòmics

Disponible a Internet: **www.estudis.lacaixa.es**

Títols publicats

1. ESTUDI DE L'OCDE SOBRE L'OCUPACIÓ. FETS, ANÀLISIS, ESTRATÈGIES *(Exhaurit)*
2. LA DEFENSA DE LA COMPETÈNCIA A ESPANYA I A EUROPA *(Exhaurit)*
   Informes del Tribunal de Defensa de la Competència i de la Comissió Europea
3. ÈTICA I PROGRÉS ECONÒMIC *(Exhaurit)*
   James M. Buchanan
4. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLIC DE PENSIONS A ESPANYA *(Exhaurit)*
   José A. Herce i Víctor Pérez-Díaz (directors)
5. POBLACIÓ I ACTIVITAT A ESPANYA: EVOLUCIÓ I PERSPECTIVES *(Exhaurit)*
   A. Blanes, F. Gil i J. Pérez
   Centre d'Estudis Demogràfics
6. EL SECTOR BANCARI EUROPEU: PANORAMA I TENDÈNCIES
   Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer i Montserrat Soler
7. EL DESAFIAMENT DE LA MONEDA ÚNICA EUROPEA (2a edició) *(Exhaurit)*
   Joan Elias
8. EL FUTUR DE LES PENSIONS A ESPANYA: CAP A UN SISTEMA MIXT
   José A. Herce, Simón Sosvilla Rivero, Sonsoles Castillo i Rosa Duce
9. ESPANYA I L'EURO: RISCOS I OPORTUNITATS *(Exhaurit)*
   Joaquim Muns (director), Susan M. Collins, Manuel Conthe, Juergen B. Donges, José Luis Feito, José Luis Oller-Ariño i Alfredo Pastor
10. L'OPINIÓ PÚBLICA DAVANT DEL SISTEMA DE PENSIONS *(Exhaurit)*
    Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda i Elisa Chuliá
11. ELS BENEFICIS DE LA LIBERALITZACIÓ DELS MERCATS DE PRODUCTES
    Antón Costas i Germà Bel (editors)
12. LA SUCCESSIÓ A L'EMPRESA FAMILIAR
    Miguel Ángel Gallo
13. BENEFICIS FISCALS A L'EMPRESA FAMILIAR: PATRIMONI I SUCCESSIONS *(Exhaurit)*
    Ernest de Aguiar
14. L'IMPACTE DE L'EURO ALS MERCATS FINANCERS
    Enrique Vidal-Ribas (director)
15. LA CULTURA DE L'ESTABILITAT I EL CONSENS DE WASHINGTON
    Manuel Guitián i Joaquim Muns (directors), Antonio Argandoña, Miguel A. Fernández Ordóñez, Paul Krugman i John Williamson
16. EL SECTOR BANCARI EUROPEU: PANORAMA I TENDÈNCIES (2a part)
    Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer i Montserrat Soler
17. LA MESURA DE LA INFLACIÓ A ESPANYA
    Javier Ruiz-Castillo, Eduardo Ley i Mario Izquierdo
18. L'ECONOMIA DE L'ART
    Bruno Frey

19. LA REFORMA DE LES PENSIONS DAVANT DE LA REVISIÓ DEL PACTE DE TOLEDO
José A. Herce i Javier Alonso Meseguer

20. L'AMPLIACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA A L'EST D'EUROPA
Informe del Commissariat Général du Plan a l'Assemblea francesa

21. DEL RAL A L'EURO. UNA HISTÒRIA DE LA PESSETA
José Luis García Delgado i José María Serrano Sanz (directors)

22. COM TRACTAR AMB BRUSSEL·LES. EL LOBBY A LA UNIÓ EUROPEA
Robin Pedler

23. CREIXEMENT I OCUPACIÓ EN LES EMPRESES INDUSTRIALS
Ángel Hermosilla i Natalia Ortega. CEAM (Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico)

24. LA REGULACIÓ DEL COMERÇ INTERNACIONAL: DEL GATT A L'OMC *(Exhaurit)*
Montserrat Millet

25. FALLIDES I SUSPENSIONS DE PAGAMENTS: CLAUS PER A LA REFORMA CONCURSAL
Fernando Cerdá Albero i Ignacio Sancho Gargallo

26. L'EURO: BALANÇ DELS TRES PRIMERS ANYS
Joan Elias (director), Pere Miret, Àlex Ruiz i Valentí Sabaté

27. L'AMPLIACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA. EFECTES SOBRE L'ECONOMIA ESPANYOLA
Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero i Francisco J. Velázquez

28. INTERNET: SITUACIÓ ACTUAL I PERSPECTIVES
Fèlix Badia

29. EL GOVERN DE L´EMPRESA
Vicente Salas Fumás

30. LA BANCA A L'AMÈRICA LLATINA. REFORMES RECENTS I PERSPECTIVES
Josep M. Liso, Montserrat Soler, Montserrat Manero i Maria Pilar Buil

31. ELS NOUS INSTRUMENTS DE LA GESTIÓ PÚBLICA
Guillem López Casasnovas (director), Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza i Ivan Planas Miret