

MECANISMOS DE TIPO MERCADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES SOBRE SU APLICACIÓN

Market Mechanisms in Public Management: Reflections on Its Application

Mecanismos de tipo mercado na Administração pública: reflexões sobre a sua aplicação

RRECIBIDO: 24 DE NOVIEMBRE DE 2014

EVALUADO: 23 DE ENERO DE 2015

ACEPTADO: 26 DE FEBRERO DE 2015

Mónica Diana Vicher García (México)
Universidad Nacional Autónoma de México
Doctora en Ciencias Políticas y Sociales
dianavicher@gmail.com

es

en

por

RESUMEN

En este artículo se analizan las reformas neogerenciales haciendo hincapié en las medidas conocidas como mecanismos de tipo mercado (contratación externa, asociaciones público-privadas y vales). En primer lugar, se abordan sus orígenes y los aspectos conceptuales que los definen y caracterizan para establecer las diferencias que existen entre las formas de contratos utilizadas en la Administración pública y las connotaciones particulares que presentan los que se realizan como mecanismos de tipo mercado. A continuación, se lleva a cabo una revisión panorámica que resalta ejemplos ilustrativos de su aplicación en países de Europa y de América, para finalizar con un examen general de sus ventajas y desventajas, sobre todo en relación con los cambios que han supuesto en las funciones y capacidades de la Administración pública.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, mecanismos de mercado, contratación externa, asociaciones público-privadas.

ABSTRACT

This article analyzes neo-managerial reforms by highlighting measures known as market mechanisms (external recruiting, public-private associations, and vouchers.) First of all, we describe their origin as well as their conceptual aspects in order to establish the differences there are between the types of contracts used in the public sector and the particular connotations of market mechanisms. Next, we carry out an overview to present illustrative examples of their application in Europe and the Americas. Finally, we describe their advantages and disadvantages, especially when dealing with the changes presented within the functions and capacities of the public administration.

KEYWORDS: public administration, market mechanisms, external recruiting, public-private associations.

RESUMO

Em este artigo se analisaram as reformas neogerenciais fazendo ênfase nas medidas conhecidas como mecanismos de tipo mercado (contratação externa, associações público-privadas e cupons). Em primeiro lugar, se abordam as suas origens e os aspectos conceituais que os definem e caracterizam para estabelecer as diferenças que existem entre as formas de contratos utilizadas na Administração pública e as conotações particulares que apresentam os que se realizam como mecanismos de tipo mercado. A continuação, realiza-se uma revisão panorâmica que resalta exemplos ilustrativos da sua aplicação em países da Europa e da América, para finalizar com um exame geral das suas vantagens e desvantagens, sobretudo em relação com as mudanças que têm suposto nas funções e capacidades da Administração pública.

PALAVRAS CHAVE: Administração pública, mecanismos de mercado, contratação externa, associações público-privadas.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE / PARA CITAR ESTE ARTIGO:

Vicher García, M. D. (2015). Mecanismos de tipo mercado en la Administración pública: reflexiones sobre su aplicación. *Panorama*, 9(16), 118-128.

INTRODUCCIÓN

Las reformas neoliberales que se aplicaron al Estado desde la década de 1980 para alcanzar la disciplina fiscal, la desregulación y la eliminación de los subsidios se trasladaron en la década de 1990 a la Administración pública mediante la aplicación de la nueva gerencia pública (NGP), “modelo experimental” de gerencia, orientada al mercado, que apuntó a la reducción y redimensionamiento del sector público (Bradbury y Waechter, 2009). Al mismo tiempo, las ideas que la componen están alejadas de los postulados centrales de la Administración pública, así como del conocimiento acumulado sobre la reforma administrativa y, en cambio, inspirada en conceptos económicos neoclásicos y lógicas de funcionamiento del mercado y la empresa privada, pues su objetivo es introducir las dinámicas de mercado dentro del Estado: la endoprivatización¹.

La NGP se propuso como el remedio para hacer a la Administración pública “eficiente” y menos costosa. Así fue como dentro de la Administración pública se incorporaron elementos, como la orientación al cliente (crear mercados para tener la posibilidad de escoger proveedor de servicios públicos o privados y el supuesto incremento de poder del cliente sobre el prestador del servicio), la competencia (proveedores de servicios públicos y privados), los contratos (con privados para la prestación de servicios), la desregulación (para permitir que los privados accedan al desempeño de actividades antes exclusivas del Gobierno) y los mecanismos de tipo mercado (MTM).

NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y MECANISMOS DE TIPO MERCADO

Los MTM son medidas que contienen características de los mercados, como la competencia, los precios, la dispersión del poder de decisión o los estímulos monetarios. De esta manera, la aplicación de la NGP también abrió campos de actividad lucrativa a las empresas privadas, los bancos comerciales y los capitales financieros, con lo cual se provocaron modificaciones y efectos en

¹ Exoprivatización y endoprivatización son los dos procesos que componen el proceso de privatización. En el primero, se distingue que el objeto de privatización es el qué, el aparato paraestatal, mientras que en la endoprivatización el objeto por privatizar lo constituye el cómo: la forma en que funciona la Administración pública, con la inserción de la lógica, los mecanismos y las formas de funcionamiento de la empresa y el mercado (intercambio, contratos, agencias, clientes) en la Administración pública (Guerrero, 2004).

la distribución del gasto público, lo mismo que en las facultades de la Administración pública.

ADVENIMIENTO DE LOS MTM A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La incorporación de los MTM a la Administración pública remite sus raíces al modelo de NGP, que desde su propio nombre resultó controversial y en ese tenor adoptó diversos nombres: en los Estados Unidos, Christopher Pollitt lo ubicó como gerencialismo; en el Reino Unido, Christopher Hood encontró un grupo de nuevas prácticas administrativas, y en Francia, Belloubet-Frier y Timsit lo describieron como la transfiguración de la administración monocrática hacia el mercado o hacia mecanismos de ese tipo (Michalopoulos, 2001).

Aunque el modelo que trascendió fronteras fue el creado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el modelo de orientación al cliente hace hincapié en la orientación de la Administración pública al mercado utilizando MTM, los cuales, al exponer los servicios públicos a la competencia, “los puede volver más efectivos y al mismo tiempo mejorar los resultados” (1997, p. 91).

La aplicación de MTM permitiría ampliar las posibilidades y libertad de elección para los consumidores tanto internos como externos, a fin de ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Además, la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado; esto es, se cambiarían las facultades monopolísticas por los MTM.

El concepto de los MTM que se explica es amplio, se ubica en los inicios de la década de 1990. Estos mecanismos se refieren como aquellos que, incluidos en las medidas (de reforma), contienen al menos una característica significativa de los mercados (competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros de decisión, incentivos monetarios, subcontratación)². Los más comunes mencionados son los siguientes: los mercados internos, la facturación de servicios a usuarios, la contratación externa, la creación o modificación de

² También se han definido como cualquier tipo de arreglo que contenga al menos una situación de mercado: concurrencia, utilización de precios, dispersión de los decisores, utilización de los incentivos pecuniarios o no, subcontratación (Ipiña, 1994, p. 9).

derechos de propiedad, los bonos y los contratos entre administraciones (OCDE, 1997).

Otros MTM, que implican reformas a la estructura de la Administración pública, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales, lo mismo que la privatización total y las asociaciones con privados. Hacia 2005 los MTM se restringieron a tres: contratación externa, asociaciones público-privadas (APP) y vales (Blöndal, 2005).

MTM Y SUS CARACTERÍSTICAS

MERCADOS INTERNOS COMO FACTURACIÓN DE SERVICIOS A USUARIOS³

Se refiere a la situación en la que las agencias (dependencias, oficinas) públicas, como usuarios, ya no se rigen bajo la idea de que reciben los servicios de un órgano central sin pagar, sino a partir de un sistema de facturación a usuarios, de modo que el suministro de servicios lo determinará el importe que el usuario u organismo esté resuelto a pagar. También incluye la facturación a clientes externos⁴ para fortalecer las demandas de los mercados, recuperar parte o la totalidad de los costos erogados por la prestación de servicios, racionar la demanda y redistribuir los recursos a actividades prioritarias (OCDE, 1997).

CONTRATACIÓN EXTERNA

Es el procedimiento por el que las agencias o ministerios celebran contratos comerciales con prestadores de servicios externos, cosa que ya realizaban pero solo en actividades sencillas, como mantenimiento y limpieza, así que la novedad es su ampliación a otras funciones o servicios complejos, como los de informática o los penitenciarios⁵.

Sobre contratación por fuera o externalización y privatización, se ha explicado que tienen muchas cosas en común, pero conceptualmente son diferentes. En ambos casos, se involucra la adquisición de servicios por una

entidad gubernamental a otra, o a una empresa privada, o a una organización sin fines de lucro. La diferencia radica en que en la privatización una función antes producida por el Gobierno ahora lo es desde el sector privado o una organización sin fines de lucro (Bradbury y Waechter, 2009).

MERCADOS DE DERECHOS DE PROPIEDAD

En el supuesto de que en la época actual se dieron cambios en los valores económicos, que derivaron en la preferencia por la propiedad privada que permitió la apertura de nuevos mercados y el avance en la tecnología, se conjugaron elementos que tornaron caducos los “viejos” derechos de propiedad. Así que la modalidad que asumieron los “nuevos” derechos de propiedad surge entonces como respuesta a los “deseos de las personas interactuantes de ajustarse a nuevas posibilidades de costos-beneficios” (Demsetz, 1967, p. 4).

Un derecho de propiedad constituye el derecho a tomar un porcentaje del total de un recurso (un activo). La idea dejó de limitarse a bienes divisibles y se hizo extensiva a recursos comunes (propiedad comunal) o de titularidad estatal. En este contexto, si bien se indica que el Estado tiene la principal prerrogativa, los “nuevos titulares” a que se transfiere el derecho de propiedad lo pueden vender o alquilar con mínimas formalidades administrativas.

Dentro de los mercados de derechos de propiedad se ha hecho de uso común la expresión “activos de titularidad estatal” para referirse a los bienes y recursos que los Gobiernos poseen y administran, dejando de lado las particularidades de lo público-gubernamental para sencillamente observar en estos un simple conjunto de bienes (recursos) y derechos que pueden ser utilizados, a fin de generar ingresos o servir como garantías de préstamos.

Estos mercados se observaron como una prometedora fórmula para la gestión de bienes colectivos, como la pesca, el medio ambiente y las frecuencias de radio, o bien para activos de titularidad gubernamental, tales como los aeropuertos y los bosques (OCDE, 1997). Los mercados de derechos de propiedad asignan más funciones públicas a organismos autónomos y contratos de servicios al sector privado (Banco Mundial, 2008).

3 Un usuario es una persona, una empresa, una unidad administrativa u organismo público, cualquier usuario público o privado.

4 Los clientes externos son todos aquellos que reciben los servicios.

5 Aunque se alertó acerca de que los costos de pasar de una fórmula a otra eran elevados, y que introducir más actores a la producción y prestación de un servicio contribuía a debilitar los sistemas de control y responsabilidad (OCDE, 1997).

VALES (VOUCHERS)

Son una forma de pago usada para comprar ciertos bienes o servicios; suponen la libertad de elección de los consumidores respecto de los suministradores, pues restringen la elección de bienes, además de que permiten la separación de la provisión de servicios (que otorgan muchos proveedores públicos y privados) del financiamiento (que permanece en el Gobierno) (Blöndal, 2005). Sus ventajas radican en la creencia de que generan “competencia” entre proveedores, que mejora la calidad de los productos y servicios y contribuye a la reducción de precios.

También se destacaron sus desventajas, como la posibilidad de que personas distintas de los beneficiarios tomaran ventajas de los vales o que se incrementaran las desigualdades sociales, pues no todas las personas tienen igual acceso a la información, asimismo que se podría afectar la cohesión social, pues los vales sustituyen un sistema uniforme de prestación de servicios por otro que refleja divisiones basadas en riqueza, religión y raza (OCDE, 1997).

CONSTITUCIÓN EN SOCIEDAD Y PRIVATIZACIÓN

Prescribe que los organismos públicos que producen bienes y servicios se conviertan en empresas estatales que actúen como empresas privadas, reagrupándose de acuerdo con una separación de funciones de regulación y de prestación de servicios. Para actuar en un ambiente competitivo, se les otorgaría autonomía e independencia. Estas “nuevas” sociedades o empresas públicas corporatizadas deberían reconstituirse adoptando una forma jurídica en concordancia con sus fines comerciales y ser dirigidas por elementos provenientes del sector privado. Sus gastos deberán financiarse sin recurrir a préstamos estatales, sino recurriendo al mercado (de deuda) (OCDE, 1997).

También en este caso se mencionan dificultades de aplicación, pues estas “empresas” la mayoría de las veces tienen que buscar objetivos sociales, lo cual las aleja de los objetivos comerciales, además de que se detectó la necesidad de mecanismos de control para contrapesar las facultades otorgadas a los gerentes. Como solución a los diversos inconvenientes, se propuso la privatización completa (OCDE, 1997), con lo cual quedó

la constitución en sociedad como una etapa hacia ese proceso.

Como ya se señaló, para 2005 los MTM se restringieron a contratación externa, APP y vales. La contratación externa, además de lo referido, también aludía a la contratación directa a ciudadanos para prestar servicios en nombre del Gobierno. Dentro de la contratación externa de actividades, se incluyó la construcción, la limpieza, las tecnologías de la información, incluso las funciones sustantivas, como las relativas a prisiones (Blöndal, 2005).

Aunque datan de la década de 1990⁶, las APP se englobaron dentro de los MTM, entendidas como arreglos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que tradicionalmente proveía el sector público, incluso la participación del sector privado en la compra de activos de infraestructura ya existentes para su nuevo desarrollo.

La APP se sintetiza en que una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de veinte a treinta años, y al terminar pueden regresar al Gobierno. Durante ese periodo, el asociado privado cobra una tarifa anual por el uso de la infraestructura, la tarifa puede ser pagada por el Gobierno o mediante cargos a los usuarios. Las APP también se conocen como iniciativas privadas de financiamiento de proyectos de servicios públicos. Su uso se ubica en infraestructura para transporte, colegios, hospitales, construcción de oficinas, instalaciones de agua y tratamiento de aguas residuales (Blöndal, 2005).

Aunque su principal característica es que los asociados privados son responsables de proveer el financiamiento para el proyecto, es importante considerar que la mayoría de las veces los fondos provienen de la contratación de deuda, lo cual nos lleva a que, en lugar de contratarse deuda pública para el financiamiento, se contrata deuda privada, con las implicaciones que puede acarrear su incremento.

⁶ La noción *partnership* empezó a ser atractiva a mediados de la década de 1980, y ya para 1990 surge la red internacional de APP. De modo concreto, surgen en 1992 en el Reino Unido como iniciativas de financiamiento privado (*private finance initiative*) y para 1997 se reetiquetan con el título de asociaciones público-privadas (*public-private partnerships*) (Shaoul, 2009).

Es de resaltar que, aunque la APP esencialmente es un contrato, se ha planteado que la diferencia básica con la contratación externa (*contracting out*) y la privatización es que en la primera la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común; las dos partes entran en el acuerdo con sus propios objetivos y recursos, hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el “potencial” asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo será prestado el bien o servicio (Forrer, 2010).

PRINCIPALES USOS DE LOS MTM

Dada la amplitud de los países y sus diversidades, que contrasta con el espacio disponible para el análisis, procederemos a una revisión somera pero significativa e indicativa de la aplicación de los MTM.

LOS ESTADOS UNIDOS

Las perspectivas estadounidenses de reinención del Gobierno prescribieron utilizar los MTM para la provisión de servicios, conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones políticas (Osborne y Gaebler, 1992). Como vicepresidente, Al Gore propuso que algunas funciones federales, realizadas al “viejo” estilo de las burocracias, adoptaran MTM, y los poderes federales se utilizarían para estructurar mercados privados (1994, p. 77).

Los MTM se plantearon también como una alternativa eficaz para realizar la tarea de protección del medio ambiente, aplicando cuotas por contaminación, comercio con asignaciones [derechos] de contaminación, y sistemas de depósito y reembolso (Al Gore, 1994).

La Agencia de Protección Ambiental y el Congreso aplicarían medidas administrativas y legislativas para fomentar MTM a fin de combatir la contaminación. Se sugirió que la ley de la limpieza del agua incluyera, como opción, permitir que los contaminadores “negociaran” sus derechos de contaminación, pues se recompensaría a las empresas que redujeran sus emisiones y cumplieran la normativa, a fin de evitar que el Gobierno tuviera que fijar el tipo de tecnología para reducir la contaminación. El Gobierno se limitaría a fijar las normas y dejaría el resto al mercado. Asimismo, podría cobrar cuotas según

la cantidad y el tipo de emisiones o descargas contaminantes (Al Gore, 1994).

La contratación externa destaca por su aplicación en los Gobiernos locales. Entre los servicios que se han externalizado están la operación de museos, la inspección sanitaria, el control de animales, los servicios médicos de emergencia, las guarderías y los programas para ancianos (Levin y Tadelis, 2010).

Las APP se han utilizado en energía, operación, gerencia y mantenimiento, obras públicas, colegios, infraestructura tecnológica, infraestructura de transportación, agua e infraestructura de drenajes (National Council for Public-Private Partnerships [NCPPPP], 2013).

EUROPA

En la primera mitad de la década de 1990, se registró que las administraciones centrales utilizaban los mercados internos para la provisión de bienes y servicios. Los MTM se usaron con la idea de mejorar la provisión de recursos, bienes y servicios (construcción, alquiler, mantenimiento, impresión y publicaciones, transporte, servicios de cómputo, reclutamiento de personal) que el Gobierno central provee a sus propios departamentos y agencias (Byrne y Mellors, 1993).

Los enfoques mercantiles se utilizaron en tres niveles de comercialización: el primero implicaba cargas, pero sin reflejar el costo total de la prestación del servicio; el segundo combinó un sistema de contabilidad de estilo comercial junto con medidas que reflejan el costo económico real de la provisión del servicio; en el tercero, la agencia competía en términos iguales con otros proveedores del mismo sector público o del privado. La evaluación de resultados de estas medidas se encontró difícil, sobre todo por los problemas inherentes a los sistemas de contabilidad del sector público en general (Byrne y Mellors, 1993).

En el Reino Unido, preliminarmente se reportó que el establecimiento de mercados internos en departamentos de servicios básicos de apoyo (mecanografía, fotocopiado o traducción) mejoró la calidad y redujo costos. Mientras que en Dinamarca se estableció una “agencia de propiedad” como empresa del Estado en 1990, aunque, debido a que hizo necesario personal excesivo,

generó sentimientos negativos en algunas áreas de la agencia. En Australia, el Departamento de Servicios Administrativos reconstruyó la historia financiera de sus negocios para provisión de servicios (transporte, impresión) que transfirió a otros departamentos, aunque no en todos los “negocios” se observaban tasas de retorno satisfactorias sobre los fondos utilizados (Byrne y Mellors, 1993).

Hasta 1993 la evidencia mostraba que la mayoría de los Gobiernos observaban la introducción de MTM como medio para “introducir mayor valor por dinero” en ciertos servicios y no como un paso intermedio hacia la privatización (Byrne y Mellors, 1993). Pero para 1999 una revisión panorámica a la implementación de la NGP indicaba que los MTM, como la contratación externa, habían mostrado grandes variaciones entre los países de la OCDE, aunque lo usual era su utilización para servicios de apoyo, como mantenimiento, limpieza, abastecimiento alimentario e impresión gráfica.

Un importante cambio registrado fue que los países que tradicionalmente habían utilizado la contratación externa (Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, los Estados Unidos) y los países nórdicos (Dinamarca, Islandia) fueron más allá, pues extendieron la contratación a servicios de áreas gubernamentales sustantivas, como los servicios de bomberos (los Estados Unidos), los carcelarios (el Reino Unido, los Estados Unidos), así como los servicios para desempleados (Australia), hogares de tratamiento residencial para individuos con problemas conductuales (Islandia) y funciones de la Oficina Nacional de Auditoría (Nueva Zelanda) (Ormond y Löffler, 1999).

En España la subcontratación y los cobros por servicios se utilizaron en centros escolares, pero se observó que no se logró sistematizar ni regular, además de que coexistía con la Administración pública tradicional (Ipiña, 1994).

En las APP los principales sectores de actividad identificados son las carreteras y los puentes, los ferrocarriles ligeros, el metro (Londres), las prisiones, los colegios, los hospitales, los aeropuertos, el agua y las aguas residuales. Su utilización se registró con mayor frecuencia en carreteras, hospitales y agua. El uso de vales se ubicó en vivienda, educación primaria y secundaria (Nueva Zelanda, Suecia, los Estados Unidos), cuidado para

niños (Australia, los Estados Unidos) y ancianos (Blöndal, 2005).

No obstante, como lo ha explicado Shaoul, incluso los proyectos de APP señalados como exitosos tienen costos ocultos. Por ejemplo, las empresas a su vez subcontratan y ello incrementa los costos. Además, los procesos de contratación son largos y opacos, realizados por asesores financieros y no por oficiales de Gobierno. Además de que se ha encontrado que el riesgo no se transfiere a los asociados privados, sino a los contribuyentes, los usuarios y la fuerza de trabajo (Shaoul, 2009).

AMÉRICA LATINA

En América Latina, la agrupación de unidades bajo el criterio de producto/mercado solo se observó en casos localizados, como el servicio de aduanas en Chile, donde se reemplazó la estructura funcional por otra de proyectos. La contractualización se presentó en servicios de salud y educación. En Colombia y Chile, se efectuó la separación entre las funciones de planificación, regulación, compra y provisión de servicios de salud (Longo y Echevarría, 2000).

La contratación por fuera, también denominada tercerización, fue muy utilizada en Argentina y Uruguay, aunque generó problemáticas que hicieron necesaria la creación de nuevos organismos públicos para regular e inspeccionar los servicios tercerizados (Alonso y D’Amico, 2007). Con todo, es un proceso que se sigue realizando.

En Costa Rica resalta el caso de externalización en la Caja Costarricense del Seguro Social, en la que muchas funciones se traspasaron a empresarios privados de la salud con contratos. También destacan las concesiones en aeropuertos, autopistas, puertos, construcción de hospitales (Palacios, 2013).

En la Caja Costarricense del Seguro Social, la utilización de contratos puede situar su auge entre 1994 y 1997, periodo en el que se realizaron contratos para servicios complejos, como diagnósticos de resonancia

magnética, contratos para compra de servicios de farmacia y laboratorio (Arce, 1998)⁷.

En Costa Rica la externalización o tercerización de servicios también se ha efectuado en el Instituto Costarricense de Electricidad, donde, si bien se han subcontratado actividades, como limpieza, alquiler de oficinas, centros de llamadas, seguridad, reparación y mantenimiento de equipos y capacitación del personal, lo resaltable es la subcontratación a empresas privadas de servicios estratégicos, como la instalación y reparación de líneas de energía y de telecomunicaciones. No obstante, se ha encontrado que muchas veces esta tercerización ocasionó mayores costos (Chávez y Ramos, 2013).

En síntesis, en la región los servicios subcontratados van desde sectores de administración central (imprenta, edición, distribución, comercialización) hasta el cuidado de menores, así como funciones de administración o alimentación en las prisiones (Orellana, 1995).

En América Latina, también resalta la concesión de aeropuertos que en muchas ocasiones, debido a la falta de una regulación correcta para el manejo de los aeropuertos por terceros, ha derivado más en incremento de costos que se han traducido en más cargos a los usuarios. Se han detectado aumentos en los costos operativos y de capital debido a que los inversionistas intentan recuperar su inversión rápidamente (Escobar, 2003).

Argentina concesionó sus 33 aeropuertos (al consorcio Aeropuertos Argentina en 2000), pero surgieron problemas que hicieron necesaria la renegociación de los términos del contrato. Bolivia entregó al consorcio Servicios de Aeropuertos Bolivianos (SABSA) los tres principales aeropuertos internacionales del país con el resultado de beneficios marginales para las líneas aéreas. En Colombia, la experiencia de los contratos de concesión aeroportuaria en Barranquilla, Cartagena y Cali, y el de la construcción y concesión de la segunda pista del Aeropuerto El Dorado en Bogotá, no han dejado resultados positivos, principalmente a causa de la falta

de regulación económica en los contratos de concesión (Escobar, 2003).

Costa Rica adjudicó el contrato de gestión interesada para la administración, el mantenimiento y el desarrollo de su aeropuerto internacional (Juan Santamaría) a la empresa Alterra Partners. Honduras entregó los cuatro aeropuertos internacionales al concesionario Inter-Airports. México optó por agrupar los principales 35 aeropuertos internacionales en grupos. La concesión se hizo a cincuenta años: Grupo Aeroportuario del Sureste, Cancún: ocho aeropuertos, su socio operador es el aeropuerto de Copenague; Grupo Aeroportuario Pacífico, Guadalajara: once aeropuertos, su socio operador es la multinacional española AENA; Grupo Aeroportuario Centro Norte OMA, Monterrey: trece aeropuertos, su socio operador es el consorcio francés ADP (Escobar, 2003).

En Perú el Aeropuerto Internacional se concesionó a Lima Airport Partners (consorcio germano-estadounidense) que aplazó el plan de inversiones propuesto, mientras que el ente regulador de los contratos de concesión resultó débil para ejercer sus funciones. Por su parte, República Dominicana entregó el manejo y operación de sus principales aeropuertos al consorcio Aerodom Siglo XXI (Escobar, 2003).

Por otro lado, los *vouchers* se utilizaron en Chile para la educación primaria desde la década de 1980, mientras que Colombia instauró su sistema de *vouchers* cuando iniciaba la década de 1990 (Cunill, 2009).

En la región, se han promovido los mercados de derechos de propiedad por organismos internacionales, como el Banco Mundial (2008), anunciados como potenciales fuentes de ingresos de las áreas geográficas. Estos mercados se han establecido por medio de instrumentos, como los pagos por servicios ambientales, que se han utilizado en recursos naturales que incluyen hasta el medio ambiente.

Los pagos por servicios ambientales son

una herramienta de mercado mediante la cual se busca compensar a los proveedores de servicios mediante el pago de una cuota que les permita financiar el mantenimiento y/o mejoramiento de los recursos naturales,

7 Desde 1997 se tenía una clasificación de los tipos de contratos. *Franquicia*, con derechos de exclusividad en la prestación de actividades asistenciales en un territorio y concesión de uso de las instalaciones. *Contrato de suministro y de servicios asistenciales*, que, por lo general, eran contratos anuales de "pago por servicio". Si la franquicia se había formulado con claridad, el contrato se podía convertir en un *contrato de gestión* que podía ceder el uso de instalaciones para realizar actividades a cambio de un importe. También desde entonces se consideraba que la contratación de servicios al sector privado no era una panacea, puesto que ya se detectaban problemas de falta de regulación y de garantías respecto de que el sector privado ofrecería mayor calidad o precios bajos (Arce, 1998).

que generan los servicios ambientales que les llegan a los usuarios (*El Nuevo Diario*, 2007).

América Latina y el Caribe es la primera región del mundo en adoptar enfoques de pagos por servicios ambientales basados en el mercado (FAO, 2009a). En Colombia, el Banco Mundial ha financiado proyectos de comunidades rurales a las que ofrece un contrato con el Gobierno o con una entidad privada bajo el cual les paga por proteger sus bosques, biodiversidad y recursos hídricos (Ribeiro, 2003).

Otras prácticas de sistemas de pagos por servicios ambientales son los del proyecto *Manejo y conservación de la cuenca alta del río Yaque del Norte*, que vincula fondos nacionales e internacionales para conservar los recursos hídricos en la República Dominicana, o el pago por servicios ambientales como alternativa para disponer de agua en Tungurahua (Ecuador).

En Costa Rica, está el Programa de Conservación y Recuperación de Microcuencas en la provincia de Heredia. En Perú existe la *Contribución a la gestión integral de las cuencas de los valles de la Costa de Perú* (FAO, 2009). En México, está el pago por servicios ambientales en la cuenca de Amanalco-valle de Bravo, a cargo del Fondo Pro Cuenca Valle de Bravo, A. C. (Bonfil y Madrid, 2006).

Empero, si bien los pagos por servicios ambientales parecen una buena opción entre lo ambiental y la necesidad económica, detrás se ha encontrado una política privatizadora vinculada con “derechos de propiedad negociables” de “activos de titularidad estatal”, pues hay una industria que se dedica al mercado secundario de esos servicios ambientales (Universidad del Tolima, 2007). Esto es posible porque precisamente los mercados de derechos de propiedad tienen como precondition que los nuevos titulares, a los que se transfiere el derecho de propiedad, pueden venderlos o alquilarlos con mínimas formalidades administrativas.

Dentro de la región han proliferado las APP. En Brasil (metro, hospital, complejo penitenciario), México (tratamiento de aguas residuales, hospitales, petróleo), Perú (carreteras) (*América Economía*, 2013), puertos marítimos en Honduras, El Salvador y Ecuador.

En Costa Rica, los contratos más recientes de APP se efectuaron para la construcción y el mantenimiento de la red vial nacional (brasileña OAS), así como las instalaciones portuarias (empresa holandesa APM, Americas Gateway Development Corporation, Amega), aeroportuarias (Alterra Partners), sistema ferroviario (Amega) (CNC, 2014).

The Intelligence Unit⁸ realizó un estudio (encargado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano) donde señala que los Gobiernos de la región han creado organismos especializados en APP, y han reformado los marcos legales para facilitar su creación, pero esto no ha sido suficiente, pues el factor determinante es la voluntad política. Además, elaboró una clasificación para indicar qué países tienen mayor capacidad para crear APP, ubicando cuatro categorías: naciente, emergente, desarrollado y maduro (*Economist Intelligence Unit*, 2013).

En América Latina, no hay ningún país ubicado en maduro; en desarrollo está Brasil, Chile, México y Perú, en emergente Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y, al final, Venezuela.

BALANCE SUCINTO DE LA UTILIZACIÓN DE LOS MTM

En 2005 un estudio encontró que la cuantificación de la utilización de los MTM ha resultado difícil, pues no se dispone de datos sobre su uso, aunque la evidencia da cuenta de que los niveles más altos de externalización se aprecian en los países de habla inglesa y en los nórdicos, mientras que se han utilizado menos en la Europa continental.

Entre los ejemplos más extremos está la externalización de prisiones efectuada en Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos, o bien servicios de rescate y de bomberos en Dinamarca, lo mismo que actividades de inspección de alimentos en Islandia, o servicios de oficina de auditoría en Nueva Zelanda. La externalización en salud y educación se ha extendido a servicios de diagnóstico, cuidado hospitalario especializado, centros

⁸ El servicio que proporciona consiste en la elaboración de informes donde analizan hechos y se presentan conclusiones, a fin de proporcionar información a sus clientes para que puedan tomar las mejores decisiones de inversión.

de atención a los niños, educación, servicios de bienestar de la infancia e instituciones de cuidado para ancianos y discapacitados (Blöndal, 2005).

Mónica Diana
Vicher García |

Para 2007, la revisión del estado del NPM señaló el uso generalizado de MTM, incluida la licitación del sector público y pagos por desempeño, sobre todo en servicios como salud y educación (Pollit, 2007). La promoción de MTM continuaba, pues en las áreas en que no era posible introducir mecanismos reales de mercado se sugería propiciar la competencia interna estimulando “la responsabilidad” de los gestores y la productividad de los trabajadores, descentralizando las funciones o simplificando la estructura jerárquica. Se seguía sosteniendo que estos “procedimientos” no suponen pérdida de poder por parte de la Administración (García, 2007).

Sin embargo, se ha encontrado que las empresas que se ocupan de prestar los servicios pueden tender a la concentración económica y a un crecimiento que las posiciona como monopolios, de modo que llegan a tener capacidad para influir en la agenda pública vinculada a los servicios que prestan.

En 2007 la utilización de MTM en el sistema de educación superior de Eslovaquia registró un éxito limitado en el sistema de universidades, se obtuvieron efectos penetrantes pero inesperados, aunque se falló en producir los mejoramientos proyectados, pues, si bien se incrementó el número de estudiantes, no el de graduados (Nemec, 2007).

La contratación externa se sigue verificando, y hoy podemos encontrar ofertados mercados de derechos de propiedad de bienes de titularidad estatal. En la Unión Europea se promovieron particularmente en 2008 para mitigar los efectos de la crisis económica (Comisión Europea, 2008).

Como se puede apreciar, se está generando una estructura adicional que a su vez implica otros costos que se verán reflejados en la prestación final de servicios a los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Se puede afirmar que, a pesar de que desde finales de la década de 1990 se advirtió sobre el antagonismo entre

la utilización de los MTM y la equidad con que se distribuyen los servicios públicos, aquellos han tenido una aplicación extendida y continua alrededor del mundo, en coincidencia con la naturaleza globalizadora y neoliberal de la reforma neogerencial.

La extensa utilización de los MTM da cuenta de la creciente participación e incorporación a los diferentes segmentos de la gestión de la Administración pública de empresas, accionistas y capital privado, sobre todo a partir de las APP. Incluso cuando mecanismos como el de vales quedara rezagado debido a sus efectos poco equitativos sobresalientes, y que el interés en los mercados internos se haya perdido, la contratación externa, las APP y los mercados de derechos de propiedad gozan de cabal salud.

Aunque hay gran cantidad de información sobre la utilización de los MTM, no hay una sistematización que ofrezca evidencia de mejoramiento de la gestión pública o de la provisión de servicios, más bien lo que ha salido a flote son una serie de situaciones no previstas, como irregularidades, incumplimientos o incrementos de tarifas de las empresas que prestan los servicios, pues los contratos en el sector público, dadas las características de los servicios públicos, tienden a ser incompletos por naturaleza (Ibáñez, 1999), lo cual ha tenido que resolverse con una mayor participación gubernamental de supervisión, y a partir de nuevos organismos reguladores.

Desafortunadamente, la literatura sobre los MTM no contempla información sobre las empresas y las condiciones en que se contratan o subcontratan servicios, o las empresas que han trabajado con el esquema de vales, o de aquellas que han incursionado en los mercados de derechos de propiedad. Esta indagación continúa siendo una tarea por realizar, que puede dar una idea más clara sobre el actual espacio y peso de los actores y capitales privados involucrados y, por consiguiente, de los cambios en la distribución del poder en la toma de decisiones de la agenda de Gobierno, que tiene que ver con los servicios que son prestados por agentes privados que no solo son los que contratan, sino también la industria de servicios de asesoría y consultoría que se ha creado alrededor de la utilización de los mecanismos de mercado.

Sin duda, la introducción de los MTM ha producido una transformación en la Administración pública, en sus

funciones, capacidades y potestades, que ha coadyuvado a modificar la naturaleza del Gobierno —ajustando las relaciones de producción en la Administración pública para que coincidan con las del sector privado— (Shaoul, 2009), llegando incluso a que la toma de decisiones públicas puedan estar en función de la opinión e intereses de actores privados, pues los servicios parecen organizarse para servir más a las corporaciones privadas que a los ciudadanos, que se han transformado en consumidores de servicios producidos bajo estas modalidades. Es aquí donde surge la inquietud sobre la legitimidad de la función del Estado en la defensa del interés público, aunque también otras perspectivas señalen que tiene lugar un proceso de reversión de la contratación externa y que se está reconstruyendo la capacidad de provisión de servicios en el interior del Gobierno (Warner, 2008). Pero esto se ve lejano en América Latina donde estos procesos están en pleno auge.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alonso, P. y D'Amico, M. (2007). Control de la prestación de servicios públicos privatizados: entes reguladores. En *XLIX Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la República Argentina*. Buenos Aires.
2. *América Economía* (2013). Conozca cuáles son las principales asociaciones público-privadas en América Latina. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/anuncian-las-principales-asociaciones-publico-privadas-en-america-latina>
3. Arce Ramírez, C. A. (1998). La externalización de bienes y servicios de salud y de apoyo al sector privado: la experiencia de la CCSS: 1970-1997. *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, 6(1), 30-41.
4. Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*. Banco Mundial.
5. Blöndal, J. R. (2005). Market-type mechanisms and the provision of public services. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 79-106.
6. Bonfil, H. y Madrid, L. (2006). El pago por servicios ambientales en la cuenca de amanalco-valle de Bravo. *Gaceta Ecológica*, 80, 63-74.
7. Bradbury, M. D. y Waechter, G. D. (2009). Extreme outsourcing in local government at the top and all but the top. *Review of Public Personnel Administration*, 29(3), 230-248.
8. Byrne, P. y Mellors, J. (1993). *Internal markets. Market-Type Mechanisms Series Occasional Papers on Public Management*, 6. París: OECD.
9. Chávez, D. y Ramos, A. C. (2013). Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: el Instituto Costarricense de Electricidad. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 67-106.
10. Comisión Europea (2008). Research & Innovation, Public Private Partnerships in Research. Recuperado de http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/ppp-in-research_en.html
11. Costa Rica, Consejo Nacional de Concesiones (CNC). Recuperado de <http://www.cnc.go.cr/>
12. Cunill Grau, N. (2009). El mercado en el Estado. *Nueva Sociedad*, 221, 34-53.
13. Demsetz, H. (1987). Hacia una teoría de los derechos de propiedad. *Revista Libertas*, 4(6). Recuperado de http://www.eseade.edu.ar/files/Libertas/44_3_Demsetz.pdf
14. *El Nuevo Diario* (2007). Pago por servicios ambientales: primeros pasos en la República Dominicana. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=65720>
15. Escobar, J. (2003, agosto). Las concesiones aeroportuarias y el aumento de los costos operacionales en América Latina. En *Ponencias de las Terceras Jornadas Académicas de Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico*. Recuperado de <http://www.alacostarica.com/documef.htm>
16. Forrer, J.; Kee, J., Newcomer K. and Boyer, E. (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, May-June, Volume 70(3), 475-483.
17. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2009). *Casos ejemplares de manejo forestal sostenible en América Latina y el Caribe*. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/training_material/docs/casejes.pdf
18. Gore, Al (1994). *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México: Edamex.
19. García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64.
20. Guerrero, O. (2004). *La nueva gerencia pública*. México: Fontamara.

21. Levin, J. y Tadelis, S. (2010). Contracting for government services: Theory and evidence from US cities. *The Journal of Industrial Economics*, 58(3), 507-541.
22. Longo, F. y Echevarría, K. (2000). *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*. Washington: BID.
23. Ibáñez, E. A. (1999). Nuevos esquemas de gestión pública (mecanismos cuasi-competitivos y de mercado, y privatizaciones). *Revista Española de Control Externo*, 1(1), 89-100.
24. Ipiña Abuin, A. (1994). Mecanismos tipo mercado en la gestión de la escuela pública. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 30, 310-338.
25. Michalopoulos, N. (2001). Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence? *International Public Management Review*, 2(2), 39-53.
26. National Council for Public-Private Partnerships (NCPFP) (2014). Case studies. Recuperado de <http://www.ncppp.org/resources/case-studies/>
27. Nemeč, J. (2007). Performance management in the Slovak higher education system: preliminary evaluation. *Central European Journal of Public Policy*, 1(1), 64-78.
28. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
29. Orellana Vargas, P. (1995). El *outsourcing* y la subcontratación en el servicio público. *Revista Chilena de Administración Pública*, 7. Recuperado de http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?art=63&cat=7
30. Ormond, D. y Löffler, E. (1999). Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 13, 141-172.
31. Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company.
32. Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ediciones Gernika.
33. Palacios Echeverría, A. J. (2013, 12 de septiembre). Resultados de las privatizaciones en Costa Rica. En *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticias/2013/9/173803.pdf>
34. Pollitt, C., Van Thiel, S. y Homburg, V. (eds.) (2007). *New Public Management in Europe*. Hampshire: Palgrave.
35. Ribeiro Silvia (2003). La trampa de los servicios ambientales. *Revista Biodiversidad* 38.
36. Shaoul, J. (2009). The political economy of the private finance initiative. En P. Arestis y M. Sawyer, *Critical essays on the privatization experience* (vol. 4 of *International Papers in Political Economy*). Nueva York: Palgrave, Macmillan.
37. The Economist Intelligence Unit (2013). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. The Economist Intelligence Unit Limited.
38. Universidad del Tolima (2007). *Pago por servicios ambientales: una estrategia de mercado*. Ibagué, Colombia: Universidad del Tolima.
39. Warner, M. E. (2008). Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning. *Policy and Society*, 27(2), 163-174.
40. World Bank (2014). About private infrastructure projects database. Recuperado de http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_aboutDb.aspx