



knowsquare .

ANGEL ALDA

2 DE AGOSTO DE 2011

JOSÉ A. HERCE SAN MIGUEL

ENTREVISTA

knowsquare .

Privado y Confidencial

Prohibida su Distribución sin Autorización Expresa del Autor y
Know Square S.L.

José Antonio Herce tiene el privilegio de conocer a fondo las administraciones públicas españolas pues asiste a muchas de ellas mediante la facilitación de análisis, creación de herramientas y diseño de diagnósticos y evaluaciones de su gestión. Por otra parte, desde la estructura de la consultora AFI, y por su pertenencia a la universidad y a variados grupos académicos e investigadores, tiene un acceso privilegiado al conocimiento de la realidad económica y social de España. Y, por último, su presencia como polemista y comunicador en los medios sociales le permite observar de cerca las demandas y las preocupaciones de los ciudadanos.



José A. Herce San Miguel, nacido en Calaborra (La Rioja) en 1951, casado, es Licenciado y Doctor en economía por la U. Complutense de Madrid y Master of Arts en economía por la U. de Essex (Reino Unido). En la actualidad es Socio y Director de Economía Aplicada y Territorial de Analistas Financieros Internacionales. Su cometido consiste en la dirección de proyectos de economía aplicada y análisis estratégico, sectorial y regional para Administraciones Públicas y clientes corporativos. Ha desarrollado una extensa experiencia en la dirección de este tipo de proyectos para numerosos clientes sobre los más diversos temas de economía aplicada y territorial (crecimiento, competitividad y cohesión, infraestructuras, sectores, desarrollo local), análisis estratégicos (planes y diagnósticos estratégicos territoriales) y observatorios (vivienda, turismo, economía urbana, sectoriales).

Es también Profesor Titular de economía en la Universidad Complutense de Madrid, donde enseña macroeconomía. Ha sido Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) entre octubre de 1991 y mayo de 2005. Ha sido también Profesor Asociado en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones entre 1991 y 1998.

Entre 1994 y 1996 impartió seminarios en el Colegio de México sobre integración europea. Entre 1987 y 1991 perteneció al Cuerpo de Funcionarios de la Comisión de la UE, desempeñando sus tareas en la Dirección General de Empleo y en la Cellule de Prospective del Presidente Delors. Su trabajo de investigación se ha dirigido hacia la evaluación de los efectos económicos de las ayudas estructurales comunitarias, la geografía económica y los estudios regionales y sectoriales, el análisis del sistema español de pensiones públicas y las consecuencias del envejecimiento de la población (sanidad, dependencia, etc.). Ha sido consultor de diversas entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, para las que ha realizado dictámenes e informes sobre los temas anteriormente aludidos.

Ha realizado numerosas publicaciones en revistas académicas nacionales e internacionales e impartido multitud de conferencias y cursos. Ha escrito diversas monografías y participa regularmente en los medios de comunicación.

ENTREVISTA

Si existe un tema en el que concurren de forma natural los intereses de los ciudadanos con los de los sectores económicos y empresariales es precisamente el del futuro de las administraciones públicas. José Antonio Herce, sus socios y colaboradores llevan un tiempo generando multitud de papeles sobre esa materia que son bien recibidos en la comunidad de funcionarios, de políticos y de empresarios por su enorme carga de sensatez. Así de pronto que recuerde me puedo referir a un [informe para el ICEX sobre el futuro de la internacionalización de la economía española](#) que aconsejaba un cambio sustancial del modelo de las AAPP implicadas en la gestión de esas políticas. Y más recientemente una [tribuna de opinión en la Cuarta Página del diario El País](#) en la que Herce, con su socio en AFI César Cantalapiedra, traza las líneas maestras del futuro de las AAPP en España.

Con ese interés y en esa perspectiva encuadramos la entrevista que JAH ha tenido la gentileza de conceder a Know Square.

RAZONES PARA UN NUEVO PARADIGMA

Crisis presupuestaria, cambios de turno en gobiernos autonómicos, locales y previsiblemente en el central, demandas sociales nacidas de la crisis, presión de los sectores empresariales. Entre todos estos factores:

¿Cuál será el elemento crítico que empuje hacia un nuevo modelo de administraciones y servicios públicos?

***JAH** Sin duda alguna, ya lo está siendo, la severa restricción de ingresos y endeudamiento que tienen las AAPP de todo tipo. Desgraciadamente, deberían haber sido otros la motivación, el desencadenante y la instrumentación de una reforma de las AAPP que nuestra economía necesitaba como el aire para respirar desde hace décadas, pero lo que vamos a ver en los próximos años no lo habiéramos imaginado ni siquiera en el más ambicioso planteamiento en épocas de bonanza.*

¿Cómo enfrentar y resolver las resistencias al cambio de los protagonistas del mismo: políticos, funcionarios y empleados públicos, empresas concesionarias y ciudadanos? O dicho de otra manera ¿Qué herramientas utilizar para promover un nuevo pacto social, un nuevo acuerdo sobre las AAPP que necesitamos?

JAH Entre las razones por las cuales no se ha hecho antes una reforma ambiciosa de las AAPP, se encuentran naturalmente las resistencias al cambio de los agentes más afectados por las mismas. En estos momentos, todos estamos interpelados por una exigencia de racionalidad en la provisión y uso de los servicios públicos, concentración en los servicios esenciales y eliminación radical de los accesorios, reconversión de la capacidad existente hacia nuevas, y más necesarias actividades y, si es necesario, amortización de aquella capacidad, empleos y recursos cuyo uso no esté plenamente justificado. Si la pérdida de una partida presupuestaria, una dotación de empleados públicos redundante, una concesión innecesaria o un servicio público no esencial perjudica a políticos, funcionarios, concesionarios o ciudadanos, habrá que sentarse con todos ellos o con sus representantes. Habrá que plantear las cosas con realismo, buscando compromisos, y compensaciones si están indicadas. Pero se acabó el tiempo de las fotos a tres bandas y de exhibir records de paz social que sólo se sostienen si se aplican cada vez más recursos para mantener un carísimo entramado de funciones y servicios no esenciales que ya no podemos permitirnos. La paz social y el consenso basados en la racionalización de las AAPP es posible, pues, en el fondo, todos estamos deseando tener unas AAPP avanzadas, racionales, que ofrezcan más valor con menos recursos. Pero si alcanzar este paradigma nos afecta personalmente y tenemos que renunciar a algo, ya no nos convence tanto. Pero estaría muy bien que los nuevos pactos sociales en lo sucesivo se hicieran para presentar a los ciudadanos soluciones más eficientes, que garanticen mejor la calidad y el alcance de los servicios públicos esenciales con menos recursos. Ello es posible, pero no a gusto de todos.

¿Cómo resolver la crisis de legitimidad y de modelo de un “estado del bienestar” amenazado por un lado por aquellos que dicen que es insostenible y los que demandan, al contrario, más y mejores servicios y prestaciones?

JAH La noción de “estado del bienestar”, como quiera que lo definamos, siempre tendrá legitimidad. No puedo imaginarme a nadie que de verdad crea que no es necesaria una red de seguridad pública que corrija el fallo de mercado que se produce cuando, en su ausencia, no todo el mundo tiene acceso a la salud, la educación o a una cierta seguridad económica en caso de infortunio por carecer de los recursos necesarios, o las oportunidades, para procurárselos. Lo que falla es que hay mucha gente que cree que el estado del bienestar es demasiado pequeño y otros tantos que creen que es demasiado grande. Pero, en mi opinión, hay muchas más personas que creen que el estado del bienestar está muriendo de éxito y hay que reinventarlo volviendo a algunas de sus reglas fundamentales, que datan de hace más de un siglo, e incorporando otras propias del siglo XXI, en el que la responsabilidad individual debería estar más equilibrada con la responsabilidad colectiva a la hora de organizar la provisión colectiva y asegurar la igualdad de oportunidades.

¿Tiene la política, los partidos y sus programas, respuestas alternativas, autónomas o nos movemos bajo un mandato imperativo señalado por poderes extra-políticos -poderes fácticos, titulan algunos- externos? ¿Qué parte de los programas tradicionales socialdemócratas y liberales quedan más afectados por la crisis?

JAH No nos movemos bajo el mandato de poderes externos, obviamente, pero tampoco hay respuestas nuevas desde el lado de los actores convencionales. Los partidos creen que si plantean a sus bases cambios radicales éstas les van a dar la espalda. El temor a perder votos ha paralizado multitud de reformas, o las ha hecho nacer descafeinadas. Pero los votantes desean optar por soluciones, no por más de lo mismo. Los programas socialdemócratas, en mi opinión, no han sabido incorporar a sus planeamientos, o no lo han hecho plenamente, la necesidad de interpelar más al usuario de los servicios de bienestar, pidiéndole su compromiso para racionalizar unos programas que han acabado por ser insostenibles. Los programas liberales, por su parte, han oscilado entre la sobrepuja en materia de “derechos” con los socialdemócratas o han avanzado intenciones de racionalización de los mismos sin explicar en qué estaban pensando, provocando la desconfianza de electorado y, en definitiva, el bloqueo de cualquier opción de reforma. Todos los grandes programas del estado del bienestar se han visto perjudicados por estos planteamientos.

TRASPARENCIA, EVALUACIÓN Y DEMOCRACIA

Los cambios compulsivos en las opiniones públicas, las derivas electorales y los nuevos movimientos sociales como el del “15 de MAYO” nacidos al calor de la crisis anticipan una fuerte demanda sobre los aparatos políticos tradicionales y sobre las prácticas de las administraciones públicas a favor de la transparencia, de la austeridad y del control democrático de la gestión pública. En ese escenario:

¿Cómo conseguimos impulsar el conocimiento, la evaluación de las políticas públicas, elementos tan necesarios para tener un terreno de juego común en el que proceder a discutir y a negociar los cambios de modelo?

JAH Con una “cultura de evaluación” que nazca de la convicción profunda en el cuerpo social de que la evaluación es necesaria porque, en su ausencia, se producirán resultados indeseables. Para empezar, se debería registrar regularmente el grado de satisfacción de los usuarios y complementar esto con análisis internos de procedimientos basados en el “principio de auditoría”, no en el de “censura previa” jerarquizada, que es lo que paraliza a la administración. Pero lo más importante de todo es que cualquier iniciativa legislativa venga acompañada de una ficha económico-financiera y una evaluación ex antes de sus efectos previsibles, en fin un protocolo que asegure que las iniciativas cumplen sus objetivos (eficacia) y lo hacen al menor coste posible (eficiencia). Una vez cumplidos estos protocolos, los administrados tienen elementos de juicio muy valiosos para contrastarlos con los resultados cuando llegue el momento. Uno de los problemas de nuestras administraciones es que se toman muchas decisiones, se adoptan muchos programas e iniciativas, se comprometen muchos gastos y, a la postre, nadie pide cuentas y muy pocos las rinden motu proprio. En mi opinión, tan importante, si no más, como el debate de los presupuestos, debería ser el de su liquidación.

¿Cómo hacemos compatible estas tres cosas: incremento de los poderes de control y tutela democráticos, programas exigentes de evaluación externa e interna de las administraciones y los servicios públicos y, al tiempo, incremento de la descentralización y de las capacidades de los gestores necesarios para una gestión más eficaz?

JAH No hay más remedio que hacer compatibles todos estos principios. No queremos más burocracia ni procedimientos improductivos. Los procedimientos administrativos no deben ser el feudo ni el refugio de castas de funcionarios o responsables políticos que los mantienen alejados de algún tipo de exposición, contraste o competencia. No hay mejor tutela democrática que la rendición de cuentas y el atarse una mano a la espalda para no hacer cualquier cosa con los recursos públicos. Los procedimientos internos de auditoría son compatibles con los externos y estaría bien que hubiese una continuidad entre ambos. La descentralización es muy necesaria para ciertos servicios, pero no para otros. Carece de sentido intermediar en el mercado de trabajo por barrios, aunque la atención sanitaria sí debe distribuirse siempre sometida a una buena coordinación. En suma, descentralización cuando sea necesaria y coordinación en cualquier caso. Respecto a la gestión eficaz, hay excelentes casos de buenas prácticas administrativas que deberían generalizarse. Para ello, es bueno introducir incentivos, tanto premios como penalizaciones, por resultados.

¿Realmente la provisión de servicios públicos por el sector privado puede generar tantas excelencias como las que necesitamos? ¿Por ejemplo en Sanidad qué ejemplos existen para esta afirmación?

JAH Salvo por el hecho de que los servicios públicos nacen para resolver “fallos de mercado” es decir, situaciones en las que el mercado no llega a satisfacer (por falta de incentivos adecuados) ciertas necesidades de los individuos que se consideran esenciales por parte de la sociedad, la lógica de producción y prestación de los servicios públicos es la misma que la de los servicios privados: eficacia, es decir, que den los resultados que se persigan, eficiencia, es decir, que lo hagan con el mínimo coste, y satisfacción del usuario. La gama de servicios privados será mucho más variada que la de los servicios

públicos, pues estos últimos deben asegurar un resultado satisfactorio para los estándares de cada sociedad y cada época, pero no deben ir más allá a un coste social excesivo, mientras que los privados pueden ir hasta donde los usuarios de los mismos estén dispuestos a pagar. Cuando el sector privado es el encargado de producir y prestar los servicios públicos que la administración le encomienda bajo una concesión o convenio, surge una gran oportunidad para que esta prestación sea muy eficiente, pues las estructuras productivas y de control privadas suelen ser (aunque no siempre, la verdad) más ágiles y productivas que las administrativas. Pueden mostrarse muchos casos en los que el coste unitario (camas hospitalarias, puestos en centros de día, puestos escolares, por ejemplo) son mucho más baratos en los centros concertados (privados) que en los estrictamente públicos. En otras palabras, muchos centros concertados subvencionan a los públicos y aún son capaces de reportar un margen de beneficio ordinario a los concesionarios, sin el cual, por otra parte, éstos no podrían hacerse cargo de los conciertos. Todo el mundo lo sabe, pero no pasa nada.

¿No recurrimos al sector privado para que gestione determinados servicios públicos por razones de índole estrictamente financiera y no por la eficiencia de sus métodos de trabajo?

JAH En realidad, tradicionalmente, se ha pasado de la gestión administrativa de los servicios públicos a la gestión mediante concesionarios por razones de agilidad, control del gasto y control de la calidad. Desde el modelo concesional es mucho más fácil asegurar que un polideportivo municipal funciona los domingos por la mañana, con la calidad necesaria y a un coste tasado y sin sorpresas, que desde el modelo administrativo. Pero desde hace tiempo se encomienda a la iniciativa privada que se haga cargo de la construcción, financiación y operación, por un periodo determinado, de grandes complejos de servicios sanitarios, transportes, residuos, etc. En estos casos, las consideraciones financieras suelen ser tan importantes como las de prestación del servicio en sí. Por ejemplo, se ha encontrado en esta fórmula la vía para evitar grandes desembolsos en la construcción de las infraestructuras, pero lo cierto es que luego hay que pagar durante muchos años las anualidades que hacen que todo el proyecto se sostenga. Puede que no se hayan hecho bien las cosas en el pasado en esta materia y que dichas anualidades empiecen a pesar demasiado en las cuentas de los concejales, consejeros y ministros de hacienda, fomento, etc. Los aspectos financieros son muy importantes, pero la ecuación financiera debe salir para todos los agentes implicados en estos convenios. Lo más importante, sin embargo, es la calidad y eficiencia con la que se prestan los servicios públicos, concesionados o no.

EXTERNALIDADES Y BUENA GESTIÓN

De alguna manera muchos expertos en gestión pública, por ejemplo en los sectores sanitarios, dicen que no existen externalidades positivas que justifiquen la gestión privada de los servicios públicos esenciales. Que el sector privado no gestiona mejor que el público por definición, sostienen, en definitiva estos expertos. Comentan que los sistemas que mayor provisión privada, como el francés o el estadounidense, en el caso de los servicios sanitarios por ejemplo, son más caros que los sistemas con mayor provisión pública.

¿No tienen nuestras AAPP cierta tendencia a inventarse nuevos servicios públicos para crear negocios al sector privado, pongamos por ejemplo la red de autopistas radiales de peaje de Madrid? De otra forma: ¿no tienen nuestras empresas cierta tendencia a buscar en los territorios públicos lo que no encuentran en los mercados privados?

JAH Un país en el que la iniciativa privada dictase al sector público los servicios que debe dar a sus ciudadanos no sería muy saludable ni eficiente. No creo que esto suceda, en general, aunque podríamos encontrar ejemplos perturbadores en países bastante avanzados en materia de defensa, obras públicas y servicios como la sanidad o los transportes. En muchos casos, más que con una cartera espuria de servicios públicos dictados por intereses privados, con lo que nos encontramos es con servicios que no sirven para casi nada pero que se mantienen pertinazmente por la resistencia de sus prestadores (públicos o privados) a admitir que ya va siendo hora de hacer otras cosas. Más frecuentes son los proyectos que se conciben

para unas determinadas condiciones de demanda y que cuando estas condiciones cambian radicalmente o de manera estructural se sigue adelante con ellos. Las autopistas radiales de Madrid no tienen demanda en las actuales condiciones, los cálculos en los que estaban basados correspondían a una hipótesis de mantenimiento de las condiciones previas a la crisis que, claramente, se han demostrado ausentes. Pero las empresas españolas concesionarias, de hecho, gracias a la apuesta de nuestro país por el modelo concesional de los años ochenta, han acabado siendo las mejores del mundo y generando mucho más negocio fuera que dentro de España. Siempre habrá una tensión entre la estabilidad que requiere el concesionario y la exigencia que impone el “concesionario”. Esta tensión no debe dar paso a una alianza de ambos en contra del usuario de los servicios, sino que debe basarse en el compromiso entre estos tres agentes para mantener la calidad, el uso razonable y la eficiencia de los servicios.

LAS POLÉMICAS SOBRE LOS COPAGOS Y LAS TASAS

Muchos ciudadanos, pero no solo ellos, pues también es numerosa la misma opinión por parte de expertos, creen que las tasas y los copagos que se anticipan como fórmula para mantener el nivel de las prestaciones y los servicios públicos son la excusa que justifica la entrada de los sectores privados en la gestión concesional de los mismos y/o el incremento de la fiscalidad impositiva.

¿Realmente podemos pensar que el sistema de copagos tiene virtudes propias a la hora de contener el consumo irresponsable de los servicios públicos (tenemos el caso del copago en farmacia y su escaso valor como técnica de limitar el consumo por ejemplo)?

JAH Es difícil decir que el copago en farmacia no funciona como moderador cuando es muy fácil pasar la pelota a quien no está obligado a dicho copago, los pensionistas, por ejemplo. Por otra parte, sólo una pequeña parte del gasto farmacéutico está sometida al copago. Muchos pensionistas tienen más ingresos que los trabajadores en activo y estos últimos pagan el 40% de los medicamentos que no pueden pasar a las “cartillas” de sus familiares jubilados, mientras que los primeros no pagan nada. Todo esto es absurdo, independientemente de la solución que se proponga. O todos con copago o ninguno, o libres de copago quienes tengan menos de ciertos ingresos, pero no por otras circunstancias cada vez menos representativas. Lo cierto es que o se da un uso razonable y moderado de bienes y servicios públicos o nos cargamos una buena parte de los mismos en las actuales circunstancias. La participación del usuario en la financiación de los servicios públicos que recibe ya se da por la vía de los impuestos generales. Sucede que esta vía es muy opaca, distorsionadora y nada racionalizadora. Su único mérito es que en un sistema fiscal progresivo como el nuestro resuelve bastante bien el problema del fallo de mercado al que me refería anteriormente. El copago se puede modular por nivel de renta para mantener esta característica deseable, aportando a la vez una afectación de los ingresos que puedan obtenerse y ajustando su entidad con el objetivo de fomentar ese necesario uso racional de los servicios públicos. No es lo mismo un copago sanitario que el de los servicios de ocio y cultura, no obstante.

¿En qué medida la “concesionalización” de determinados servicios públicos implican la renuncia a mejorar la gestión de los mismos por sus actuales proveedores por razones estrictamente presupuestarias, de descargar los costes fijos, por ejemplo, para mejorar el déficit o para propiciar inversiones de capital físico? Si esto fuera así ¿no sería mejor reconocerlo antes que inventarnos virtudes inexistentes del lado de la gestión?

JAH No tiene sentido que los ayuntamientos sean las mayores empresas de sus respectivos términos municipales. Estas empresas nunca compiten en el mercado, no hacen I+D ni generan conocimientos, son intensivas en trabajo, no en capital, no exportan no lideran alianzas empresariales ni hacen planes estratégicos. La economía del futuro no se basa en estas empresas. Hay excelentes casos de empresas municipales que han emprendido este camino y ya están presentes en países emergentes. Bueno, pues cada vez requieren una mayor agilidad corporativa que las lleva poco a poco a pasar a la esfera mixta o incluso a la privada. Las AAPP deben seguir siendo los dueños de los proyectos que impliquen servicios públicos

esenciales (insisto en lo de esenciales) con la potestad de cambiar al concesionario cuando éste no cumpla con las condiciones estipuladas, pero no deben dedicarse a la gestión administrativa de dichos servicios. Esto no es privatizar los servicios públicos, sino una mera externalización que redunde a favor del administrado. Hay mucha confusión sobre esto, no siempre desinteresada.

© Angel Alda
© Know Square S.L.