

# Darle poder al ciudadano: la idea de los vales en los servicios públicos

## José Carbonell y Miguel Carbonell

En México, derechos como la educación gratuita y la obligación del Estado de garantizarlos han significado en la práctica que el Gobierno provea una serie de servicios. Este no es, sin embargo, el único esquema posible, ni es necesariamente el mejor. El siguiente artículo revisa una alternativa, la de los vales, que ha tenido buenos resultados en otros países.

*Es mejor para el público obtener en el mercado cuanto el mercado puede proporcionar, toda vez que la competencia mantiene la calidad y reduce al mínimo los precios.*

Thomas Jefferson

Como es bien sabido, el Estado mexicano enfrenta presiones financieras sobre el gasto público, al tiempo que las expectativas colectivas sobre la naturaleza y la calidad de los servicios públicos son crecientes. En este contexto se puede afirmar que el aparato estatal requiere adecuaciones de gran profundidad, como lo acredita la reciente aprobación de varias reformas estructurales en materias tan relevantes como la energética, la tributaria, la financiera, la política y la laboral.

Pensamos que, además de dichas reformas, deben darse profundas modificaciones en el ámbito de las estructuras que utiliza el Estado mexicano para el desarrollo y la prestación de los servicios públicos que requieren los ciudadanos. Una premisa a considerar es que el Estado mexicano debe ser más sensible en aquellas áreas donde la ciudadanía puede intervenir activamente. Así pues, los gobiernos deben revisar qué

están haciendo, para qué lo hacen y, sobre todo, cómo lo hacen.

Cada vez más, los encargados de los asuntos públicos deberán dotar sus políticas de criterios de costo-efectividad, un parámetro de medición de extrema importancia pero que lamentablemente ha estado ausente en muchas etapas de nuestra historia.

Ya no basta con que las políticas públicas persigan objetivos socialmente deseables; su justificación debe estar en el hecho de que son la mejor opción disponible. Para demostrar esto se de-

ben hacer buenos diagnósticos y ofrecer recetas cuyo éxito haya sido probado en otras latitudes.

En este sentido, los gestores públicos deberán buscar alternativas que controlen tanto los resultados como los costos de todas las políticas públicas. Ello implica una profunda revisión de las estructuras de actuación: la forma de financiarlas, la provisión de los recursos humanos y materiales para su puesta en práctica y su evaluación.

De ahí la importancia de algunos nuevos instrumentos de gestión pública, como los vales, los bonos o los

cheques-consumo. Se trata de herramientas que ofrecen al usuario mecanismos de elección en el proceso de obtención de bienes y servicios producidos o gestionados por el sector público. Es decir, dan poder al ciudadano para que decida sobre cuestiones relevantes en su vida y la de su familia. En vez de que sea un funcionario público el que tome esas decisiones con base en criterios burocráticos, los vales permiten al ciudadano elegir la opción que considere mejor, sobre la base de la comprensión de sus propias necesidades y deseos.

Mediante los vales, en particular, el Estado paga —de manera parcial o total— el



consumo que hacen los ciudadanos de bienes o servicios producidos por empresas públicas y/o privadas. Así, el ciudadano recibe los recursos que el Estado le tenga asignados y los destina a aquel proveedor que le ofrezca el servicio que mejor corresponda a sus necesidades o gustos.<sup>1</sup>

Asimismo, si el apoyo del Estado no le alcanza para cubrir el costo del servicio o bien que desea adquirir, el ciudadano deberá poner la diferencia de su propio bolsillo.

El fin primordial de este tipo de instrumentos es aproximar las decisiones del Estado a las preferencias del ciudadano y por tanto, en teoría, eliminar del mercado a aquellos productores ineficientes o que ofrecen servicios y bienes de menor calidad, ello mediante la introducción de mecanismos de competencia (lo que se conoce como “cuasimercados”). Al respecto, se puede afirmar con razón que:

La competencia gestionada obliga a los proveedores potenciales de servicios gubernamentales —tanto si son empresas privadas como si son organismos públicos— a competir entre sí para hacerse cargo de dichas tareas. Los concursos generan incentivos económicos o psicológicos que estimulan el rendimiento [...]. La competencia es una fuerza muy efectiva a la hora de mejorar el rendimiento de la Administración Pública. Acaba con el monopolio tradicional que tienen los empleados de la administración sobre su trabajo y los obliga a competir por dicha actividad como cualquier otra empresa en el mercado.<sup>2</sup>

Sobra referirse a las enormes necesidades que tiene el sistema económico mexicano de introducir competencia en casi todos sus sectores. Los datos demuestran el enorme daño económico que resentimos todos por la falta de competencia en sectores que están controlados por empresas monopólicas u oligopólicas, incluyendo las empresas del Estado (que además suelen caracterizarse por un alto grado de corrupción en su funcionamiento).

Los vales son un mecanismo de participación de los productores privados en la provisión de servicios públicos, con lo que se persiguen dos objetivos principales: (1) introducir elementos de comparación respecto a las empresas u organismos públicos y (2) incentivar la eficacia a través de la amenaza creíble de extinción o de relevo de la gerencia. Es decir, las empresas que no funcionen bien quedarán al margen del mercado, pues los consumidores simplemente optarán por las que presten mejores servicios y ofrezcan menores precios.

Esta propuesta trasciende el debate —por demás estéril— sobre la persistencia de lo público o lo privado, sobre privatizaciones y adelgazamiento del Estado, que ha acaparado buena parte de la discusión en los últimos años.

El asunto no tiene que ver con las responsabilidades y alcances del Estado y sus servicios. No discutimos la vigencia de los derechos sociales establecidos en nuestro marco normativo. Se trata de que el Estado conserve sus obligaciones —brindar educación, salud, etcétera— pero también de que

busque alternativas (pasando por la adopción de criterios de costo-efectividad) para la provisión de esos servicios.

Es importante insistir en que la posibilidad de que los ciudadanos elijan al proveedor de bienes o servicios de carácter público incentiva la eficiencia. Ante las amenazas de extinción que supone una mala gestión de los recursos o servicios de

## *Estos mecanismos trasladan la responsabilidad de elección de quien financia —el Estado— al usuario final de los servicios, de tal manera que dan poder al ciudadano*

baja calidad que provocan una disminución de la demanda, las empresas y dependencias públicas se ven obligadas a mejorar su funcionamiento.

La idea principal detrás de los vales tiene que ver con la frase en inglés “money follows the client”, es decir, el dinero sigue al ciudadano-cliente.

Sin embargo, para su aplicación se requiere un marco de competencia pública que de verdad permita al consumidor elegir entre diversas ofertas; a la vez, es indispensable un sistema de información sobre los niveles de calidad de las alternativas. Si estos dos requisitos se cumplen, los vales pueden reducir los costos de producción y aumentar la calidad de los servicios, o al menos adecuarlos mejor a las necesidades de los usuarios.

Debe señalarse, sin embargo, que la introducción de los vales no es fácil. En primer lugar, hay que determinar los paquetes mínimos de servicios y sus costos. El siguiente paso consiste en crear un órgano que certifique que los centros productores cumplan los requisitos mínimos. Dicha acreditación es vital ya que va a ofrecer una garantía de calidad al consumidor. También es indispensable establecer un sistema de publicidad e información al alcance de todos.

Como se ha dicho, estos mecanismos trasladan la responsabilidad de elección de quien financia —el Estado— al usuario final de los servicios, de tal manera que dan poder al ciudadano. Sin embargo, si bien es cierto que el consumidor tiene el poder de elección de iure, la autoridad responsable deberá garantizar y comprobar si de facto esto ocurre. Por ejemplo, si el valor asignado al vale no es el adecuado, si existen monopolios locales o si se añaden costos paralelos con la intención de discriminar cierta demanda.

Es fundamental garantizar que los centros productores no excluyan a ciertos individuos. Es decir, si no existe un control, aquellos proveedores de bienes o servicios que tengan una mayor demanda seleccionarán a los usuarios que suponen un menor costo. Por ejemplo, no cuesta lo mismo educar a un niño de una familia de renta alta (que puede recibir refuerzo extraescolar) que a uno de una familia de renta baja, con el consiguiente potencial de discriminación.

Además, si bien esta herramienta puede implicar una mejor prestación de servicios públicos, requiere controles específicos.

Si no está bien diseñado, el sistema de vales puede generar nuevas desigualdades en la población: entre aquellos mejor informados —que normalmente son los segmentos con mayores ingresos y que, por tanto, podrían mandar a sus hijos a las mejores escuelas— y aquellos que no lo están. En algunos casos, introducir mecanismos de elección ha acentuado las inequidades. Hay que tomar esto en cuenta.

Otro peligro que se corre es que, en lugar de ser los padres de familia quienes seleccionen el centro educativo, en realidad sea la propia escuela la que acaba eligiendo a su alumnado. Una de las críticas más usuales es que la libertad de elección del usuario está casi siempre limitada por factores característicos del sector: concentración, oferta limitada, discriminación en la selección de los usuarios, etcétera. Sin embargo, estos peligros se pueden evitar con un diseño institucional adecuado que contemple dichos “efectos secundarios” e introduzca mecanismos para corregirlos.<sup>3</sup>

Con todo, la lista de los países que han adoptado estos mecanismos —sea de forma amplia o limitada— es larga, e incluye entre otros a Bangladés, Bélgica, Belice, Canadá, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Holanda, Japón, Lesoto, Polonia, Puerto Rico, Reino Unido y Suecia.

En México, la idea de darle poder al ciudadano para que decida quién le va a prestar un servicio público puede aplicarse tanto en el ámbito educativo (permitiendo que los padres elijan la mejor escuela para sus hijos y que el Estado cubra el costo educativo de un alumno de escuela pública, incluso si los padres eligen una escuela privada) como en el ámbito de la salud (permitiendo que una persona se atienda en clínicas públicas o privadas, según lo prefiera, con la consiguiente obligación del Estado de cubrir total o parcialmente el costo en el caso de estas últimas).

Se trata de una idea que vale la pena discutir, dado el impacto que puede

tener en la calidad de vida de millones de personas en nuestro país. Ojalá seamos capaces de sostener esa discusión y tomar la mejor decisión posible, de modo que los bienes y servicios que reciben los ciudadanos sean mejores que los actuales. **EstePaís**

- <sup>1</sup> Guillem López Casasnovas (director), *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, La Caixa, colección Estudios Económicos, núm. 31, pp. 27, 28 y 97 <<http://www.econ.upf.edu/~puig/publicacions/Any2003/lacaixacast.pdf>>.
- <sup>2</sup> David Osborne y Peter Plastrik, *Herramientas para transformar al Gobierno: Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales en todos los niveles*, Paidós, Barcelona, 2003, pp. 211 y 214.
- <sup>3</sup> *Ib.*, p. 214.

**EstePaís**  
TENDENCIAS Y OPINIONES

[www.estepais.com](http://www.estepais.com)

## Este País en Pinterest

Síguenos en Pinterest. Toda la obra plástica y gráfica publicada en nuestros números ahora en un solo lugar. Arte y tecnología a un solo *pin* de distancia: [Pinterest.com/revistaestepais](https://www.pinterest.com/revistaestepais)

 [Facebook.com/RevistaEstePais](https://www.facebook.com/RevistaEstePais)

 [Twitter @revistaestepais](https://twitter.com/revistaestepais)

 [Pinterest.com/revistaestepais](https://www.pinterest.com/revistaestepais)

 [youtube.com/estepaisrevista](https://www.youtube.com/estepaisrevista)

## OBRAS ESCOGIDAS DE VÍCTOR L. URQUIDI



### PERSPECTIVA ECONÓMICA Y SOCIAL

JOSEPH HODARA  
SELECCIÓN Y ENSAYO INTRODUCTORIO

EL COLEGIO DE MÉXICO [HTTP://LIBROS.COLMEX.MX](http://libros.colmex.mx)

