



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

**Privatización y bienestar social en el sector de hogares
de ancianos en Suecia**

Elvio Accinelli y Osvaldo Salas

Documento No. 11/13
Agosto 2013

ISSN 0797-7484

Privatización y bienestar social en el sector de hogares de ancianos en Suecia

Elvio Accinelli¹

Oswaldo Salas²

Resumen

Desde principios de la década de los noventa inicia el estado de bienestar sueco un proceso de transformaciones que permite la participación de agentes privados en sectores emblemáticos de la sociedad de bienestar, tales como educación, salud, atención infantil y asistencia a personas adultas. Hasta la fecha, la experiencia muestra que la coexistencia de agentes privados y públicos financiados con presupuesto del estado no ha sido exenta de obstáculos. El presente artículo analiza la dificultad que enfrenta un operador privado en maximizar beneficios en un mercado regulado que además debe maximizar el bienestar social. Los resultados muestran que la participación de agentes privados en un mercado regulado no conlleva automáticamente a una mejora en el bienestar social. En consecuencia, para el estado es un imperativo diseñar mecanismos de control eficiente, lo que ciertamente tiene un costo asociado.

Palabras claves: Privatización, bienestar social, monopolio estatal, maximización del beneficio.

Abstract

Since the early nineties in Swedish starts a welfare state transformation process that allows the participation of private operators in sectors emblematic of the welfare state, such as education, health, child care and assistance to adults. To date, experience shows that the coexistence of private and public agent founded by the state, has not been free of obstacles. This article analyzes the difficulty faced by a private operator to maximize profits in a regulated market, where should also maximize social welfare. The results show that the participation of private actors on a regulated market does not automatically lead to an improvement in social welfare. Consequently, for the state is imperative to design efficient control mechanisms, which certainly has an associated cost.

Keywords: Privatization, social welfare, state monopoly, profit maximization.

JEL classification: D6, H7.

¹ Facultad de Economía, UASLP México. E-mail: elvio.accinell@eco.uaslp.mx

² Universidad de Gotemburgo, Suecia. E-mail: osvaldo.salas@spa.gu.se

1. Introducción

El bienestar social de carácter universal, es decir, incluyente socialmente y garante de servicios públicos de buena calidad no es tema de cuestionamiento en Europa y mucho menos en Suecia. No obstante, su financiamiento y aumento de la calidad del bienestar social es el foco principal de la actual discusión. El bienestar social es el *leit motiv* del estado sueco, permanentemente diversos organismos e instituciones de carácter nacional y regional, impulsan proyectos que intentan responder a los desafíos que impone el desarrollo de la economía en general, lo cual no siempre favorece la existencia del estado de bienestar. Para atender a tales desafíos que el desarrollo actual de la economía impone, el sector de bienestar social encargado del cuidado de las personas mayores ha sido reformado, introduciendo un modelo, que permite la participación de agentes privados que ofrecen el servicio, lo que anteriormente era función exclusiva del Estado. En el caso de Suecia, la financiación de los operadores privados es de responsabilidad del estado. En otras palabras, la participación de privados no implica ahorro directo para el estado sino que se espera que contribuya a efectivizar el sector.

De acuerdo al esquema en vigencia, el monopolio estatal del mercado de servicios de hogares de ancianos en Suecia, admite, la participación de operadores privados en forma regulada. El esquema vigente, impide que el agente privado actúe libremente, pues su participación debe ser aprobada por un ente fiscal el que además, controla su desempeño. El privado no puede maximizar ganancias subiendo el precio del servicio debido a que éste es determinado por el planificador central. En principio, tampoco es factible para el privado, maximizar la ganancia mediante políticas que impliquen la disminución de la calidad estipulada, la disminución de los costos debe lograrse, en base al aumento de la eficiencia sin perjuicio de la calidad del servicio brindado.

El análisis del conflicto entre bienestar social y maximización del beneficio a que el actual esquema de privatización da lugar en Suecia es el objetivo central de este trabajo. En general, en él, se intenta mostrar que la maximización de beneficios, objetivo central de la empresa privada, entra en un mercado regulado, en conflicto con los objetivos propios del servicio que se pretende satisfacer en forma privada, hecho este, que se manifiesta particularmente, en la aparición de incentivos a bajar la calidad del servicio, como forma de maximizar el beneficio.

Es importante señalar que la adopción de este modelo en el sector de la economía que nos ocupa, implica el fin del antiguo monopolio del estado en la producción de servicios de bienestar social destinados a la población mayor. Las nuevas reglas permiten a agentes económicos privados operar en el sector de servicios sociales financiados con presupuesto estatal, creando así un mercado que se rige por leyes diferentes a las anteriores. Si bien de alguna forma el monopolio estatal queda abolido, las características de este nuevo mercado no se corresponden tampoco con las propias de un mercado competitivo.

Así, en el sector encargado de los hogares de ancianos el estado de bienestar juega un nuevo papel claramente diferente al que anteriormente jugaba. En su nuevo papel debe ocuparse de la contratación y licitación de proveedores de servicios, función esta, que consiste en asignar tanto a unidades municipales como privadas porciones de mercado financiadas con presupuesto fiscal. La privatización de los hogares de ancianos comenzó en la década de 1990 y en la actualidad este servicio es operado por agentes privados principalmente en la región de Estocolmo.

Al respecto, en Stolt y Winblad (2009) se analizan ampliamente las características del proceso, que sustituye la producción homogénea de servicios destinados al sector por otro que en gran medida se caracteriza por una producción heterogénea de bienes y servicios, con la participación de diversos agentes económicos. En el nuevo mercado de servicios participan varios proveedores otorgando a los usuarios la posibilidad de aprovechar la libertad de elección. En Edelbalk y Sven Andersson (2005) se señala que la libertad de elección disminuye cuando se trata de localidades pequeñas debido a que estas ofrecen menos opciones. El artículo de Meinow, Parker y Thorslund (2011) examina la capacidad que tienen las personas adultas tanto para obtener la información necesaria para tomar decisiones sobre su propio cuidado, como para la toma en sí de tales decisiones. Los autores encontraron que entre la población adulta existen barreras físicas y cognitivas que perturban ambos procesos. El estudio de Salas (2013) compara el desempeño de unidades privadas y municipales y halla una leve relación negativa.

La literatura reciente, destaca que la provisión de servicios de asistencia social operados por agentes privados, financiados con presupuesto fiscal, no está exenta de complejidad. En el informe elaborado por Laura Hartman (2011), se presentan un conjunto de trabajos elaborados por diferentes investigadores suecos, en los que se analiza la posibilidad de cuantificar el grado de coincidencia de los resultados alcanzados por la privatización de diferentes sectores de bienestar social, con los esperados por los impulsores

de este proceso transformación de los mercados hasta ahora atendidos exclusivamente por el estado. Los autores de estos trabajos, muestran que empíricamente no es posible cuantificar el grado de coincidencia, entre los resultados realmente obtenidos y los esperados como resultado de la privatización.

2. Antecedentes

La sociedad de bienestar en Suecia, se estructura y se consolida, al igual que en muchos países europeos, tras el término de la Segunda Guerra Mundial. La red de seguridad social de cobertura total de la población incluye la educación, la salud, la seguridad social, la asistencia infantil y el cuidado de las personas mayores. En el caso particular de la asistencia a las personas adultas, la responsabilidad de ofrecer este servicio a todo aquel que lo necesite, fue hasta 1992 exclusivamente del Estado. En efecto, la reforma al servicio de cuidados de ancianos (en sueco ÄDEL-reform) que entró en vigor en enero de 1992, consistió básicamente, en asignar a los municipios la responsabilidad financiera y organizacional de los servicios de bienestar social, entre ellos, los hogares de ancianos. De esta forma se transfirió a los municipios toda la responsabilidad financiera y operacional de tales servicios. Por otra parte, la Ley de Gobierno Local y sus modificaciones posteriores permitió a las municipalidades contratar empresas privadas, cooperativas y fundaciones sin fines de lucro para que se hicieran cargo de los servicios de cuidados de ancianos. En otras palabras, se pone fin a la exclusividad oficial al permitirse la participación de operadores privados. Es importante destacar que los operadores privados no financian su actividad mediante cobro por servicio prestado sino que es financiado con presupuesto municipal. Como sea, la puesta en marcha de estas reformas, abre las puertas, al conflicto generado por la apropiación del excedente social que este sector de la economía produce. Bajo el esquema actual, si bien es cierto que una parte importante de este excedente pasa a manos de los privados, no es posible, sin mayores estudios, hacer afirmaciones sobre las repercusiones de esta redistribución en el bienestar social.

Como se mencionaba anteriormente, desde la década de los noventa, el sector de bienestar social, cuidados de ancianos, ha sido en algunas municipalidades de Suecia sometido a la competencia. A pesar del aumento constante de los proveedores privados

durante los primeros años aún no logra destacarse en las estadísticas oficiales. En 1999 la participación de proveedores privados en el sector alcanzaba el 10 por ciento (Szebehely, 2000). La estadística oficial nos revela que en 2011 la participación porcentual del sector privado que brinda este servicio no aumenta significativamente. En efecto, los proveedores privados registran una participación de un 20 por ciento.

En definitiva, el ingreso de actores privados, quiebra el antiguo esquema del monopolio estatal en la producción del servicio de cuidados de ancianos. El objetivo central de privatizar este servicio en Suecia descansa básicamente en el supuesto de que la competencia, impacta positivamente en la eficiencia y por ende en el bienestar social. Un variable clave para validar esta afirmación radica en la libertad de elección que la competencia desarrolla. Ésta, al permitir a los usuarios elegir entre operadores privados y municipales, aumentará la competencia generando de esta manera mejoras en la calidad del servicio y disminución de los costos que enfrenta el estado por brindar el servicio.

En términos generales, el monopolio estatal de un servicio, que implica que la totalidad de la demanda por dicho servicio, sea satisfecha exclusivamente por el estado, es blanco de cuestionamiento por parte de amplios sectores de la población, vinculados a la producción y a las esferas académicas, quienes aducen que el monopolio estatal es ineficiente. Se argumenta que, con mayor frecuencia la producción de servicios por parte del estado, no tiene incentivos suficientes para reducir costos o mejorar la calidad de su servicio. Más aun, suponiendo que una unidad estatal actúa eficientemente en un período determinado, resulta ser una cualidad posible de perderse con el tiempo. Tal posibilidad se sustenta, en el mayor incentivo de las empresas privadas para promover y aplicar el desarrollo tecnológico, lo que les permite reducir costos y aumentar sus beneficios, objetivo central para las empresas privadas.

Debe tenerse en cuenta que la reducción de costos, basada en mejoras tecnológicas y mejor aprovechamiento de los recursos físicos y humanos, no supone, necesariamente, sino más bien lo contrario, disminución de la calidad del producto o servicio ofrecido. Mientras que las empresas públicas, sujetas a presiones políticas, no siempre encuentran en el desarrollo tecnológico y la consecuente reducción de costos, un incentivo vigoroso, dado que su objetivo no es, necesariamente, la maximización de beneficios. El argumento, de que el monopolio estatal, puede sostenerse en sectores en los que existen altos costos iniciales de difícil o lenta recuperación, lo que lleva implícito que la empresa privada no tenga interés en participar en ellos, tiene también un valor relativo. Pues, el desarrollo

tecnológico, conlleva naturalmente la posibilidad de reducir estos costos y consecuentemente, los plazos de recuperación de la inversión inicial, haciendo que la empresa privada tenga, a partir de este momento, interés en participar en el sector. Por lo que, aun siendo válido este argumento, el monopolio estatal tiene a lo más, solamente, un justificativo temporal. Ejemplo de esto son, las empresas telefónicas, las de generación de energía y el mantenimiento y construcción de carreteras, entre otras, en las cuales el monopolio estatal, hace unos años aparecía como inevitable, dejando, claramente de serlo, en la actualidad.

Para el caso que nos ocupa, tiene sentido, preguntarse si la empresa privada, cuyos intereses son en principio ajenos a los políticos y que actúa bajo la rigurosa ley de la eficiencia, es capaz de ofrecer el servicio con la calidad y cobertura requerida y mejorar el mismo, presionada por la competencia, aunque, como en el caso que nos ocupa, esta sea limitada. O bien, si el estado es capaz de desarrollar una política de mejora permanente en la tecnología, que le permita mantenerse a la cabeza del desarrollo tecnológico, y defender así sus privilegios como único oferente del servicio en cuestión. Las respuestas a estas interrogantes, dependen quizás, de la existencia de incentivos, que lleven a los privados a actuar en la rama hasta ahora monopolizada, o al estado a mejorar la calidad del servicio y/o a la disminución de los costos sin desmedro de ella.

3. Teoría de la privatización

Durante largas décadas el Estado ha jugado un rol protagónico en las economías de bienestar de Europa Occidental. Así, el estado del bienestar, asumió en distintos países diferentes grados de responsabilidad en sectores considerados estratégicos, tales como las telecomunicaciones, generación de energía, bancos y seguros. Al mismo tiempo, el estado de bienestar se hizo cargo de sectores sociales como la educación, salud y seguridad social con el fin de asegurar una amplia cobertura. Shleifer (1998) subraya que incluso las economías con marcado acento de economía mercado, asignan al estado un lugar importante. El grado de participación del estado difiere entre las economías desarrolladas, en Japón y USA es menos expandida, mientras que en otras economías como las escandinavas, Francia y Austria la participación estatal es notoria en la producción de bienes y servicios.

La activa participación del estado en la economía, entra en cuestionamiento a principios de los ochenta. Comúnmente se asocia el inicio de la ola privatizadora con la

llegada del gobierno conservador de Margaret Thatcher, sin embargo, la privatización de empresas públicas en Europa es de vieja data (Megginson & Netter, 2003; Robinson, 2003). Lo cierto es que la privatización en el ámbito de los servicios públicos, se inicia en el gobierno de Margaret Thatcher. La actividad privatizadora se fundamenta tanto en razones políticas como económicas. Por ejemplo: la actividad estatal carece de incentivos para reducir costos y en algunos casos es permeable a presiones políticas. Lo anterior puede ocasionar ineficiencia operacional y deterioro en las finanzas públicas, sin justificativo económico alguno, basado únicamente en intereses políticos de los partidos o gobernantes de turno. Por otro lado, entre las razones económicas que motivan la privatización se mencionan: la necesidad de aumentar la competencia, mejorar las finanzas públicas y cambios en la estructura del mercado (Megginson & Netter, 2003). Respeto a los incentivos de inversión se argumenta que cuando los activos pertenecen al Estado la toma de decisiones es relativamente más débil que cuando éstos están en manos privadas (Shleifer, 1998). Por otro lado se sostiene que la privatización, *per se*, no es la herramienta que conlleva a aumentos en la producción y disminución en los costos, sino que es mucho más importante el marco institucional y regulatorio en que esta se desarrolla (Megginson & Netter, 2001; Shirley and Walsh, 2001; Parker, D. and Kirkpatrick, C, 2003).

La teoría de la privatización de las empresas públicas tiene su origen en las llamadas fallas del gobierno. Las principales críticas al esquema del interés público, apuntan al desmedido aumento de la burocracia, la falta de incentivos de los funcionarios públicos y problemas de autofinanciamiento. Desde un enfoque positivo propone pasar la propiedad pública de los activos a propiedad privada. Los principales objetivos que motivan los procesos de privatización se resumen así:

- i) El aumento de la eficiencia, que supone el desarrollo de la competencia, es el principal argumento para justificar la privatización. La teoría económica tradicional nos señala que la libre competencia es esencial para alcanzar una asignación eficiente de los recursos.
- ii) La privatización promueve la competencia y con ello aumenta la libertad de elección. A la vez que transfiere al consumidor y a los productores el excedente económico, el que bajo las condiciones de monopolio estatal es absorbido en su mayor parte por el estado.
- iii) La privatización mejora las finanzas públicas. La venta de activos públicos genera ingresos al estado. Al mismo tiempo, reduce el gasto que el Estado efectúa en empresas públicas deficitarias.

Inicialmente, la teoría de la privatización, concentraba su análisis únicamente en la

privatización de los activos públicos. Durante las recientes décadas la privatización de los servicios de bienestar como la educación, la salud y la asistencia a los ancianos cobra fuerza en algunas economías de los países desarrollados. En los países nórdicos en general y en el sueco en particular, la producción de servicios de bienestar es prácticamente en su totalidad encargada al Estado.

En general, se argumenta que la privatización de los servicios bienestar obedece en gran medida a problemas de déficit presupuestario y fallos en la administración pública. También razones ideológicas juegan un papel importante en la toma de decisiones relacionadas con la privatización. El enfoque de la privatización destaca que la fuerte protección estatal mediante un sólido marco institucional y financiamiento vía impuestos inhibe la estructura de incentivos. Esta razón, de acuerdo a la teoría de la privatización, explica el desempeño ineficiente de las unidades prestadoras de servicios de bienestar y, al mismo tiempo, son causales que justifican su privatización.

La teoría de la privatización asume que el mercado, por definición, asigna y distribuye eficientemente los recursos, lo que en alguna forma significa retomar los supuestos centrales de la economía clásica. Por consiguiente, el equilibrio económico se obtiene gracias al libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que no siempre el mecanismo del mercado genera un equilibrio económico, socialmente óptimo. Conolly & Munro (1999) destaca que la privatización también puede generar un volumen de producción situado bajo el nivel socialmente óptimo. En particular cuando el interés individual y el social no coinciden. Un planificador central es capaz de percibir en muchos casos, externalidades que los agentes económicos individuales no perciben. Un ejemplo interesante a considerar es el mercado de la educación superior. Normalmente en este mercado debido a problemas de información asimétrica y de recursos financieros no incluirá a todos los que deseen ingresar a la universidad. En consecuencia, la sociedad como un todo desaprovechará sus recursos humanos y por ende afectará negativamente la formación de capital humano. Si bien este punto puede parecer fuera del interés de los proveedores individuales de este servicio, el planificador central, debe ser capaz de percibir la necesidad social. Es muy probable que no hubiera vuelos a la luna si la NASA fuera una empresa privada. Consecuentemente con este punto, se argumenta que la privatización puede generar distorsiones en el mercado, como por ejemplo, los inversionistas invertirán solamente en los segmentos rentables del mercado en cuestión. De esta manera, la oferta de servicios de salud y educación en los sectores geográficos de menores ingresos será limitada.

4 El modelo

En el mercado de servicios de atención a personas de la tercera edad, actúan dos tipos de firmas las privadas y las públicas y una unidad reguladora, cuya función es decidir sobre precios y calidad del servicio ofrecido a la población, por la firma pública o privada, teniendo en cuenta que todos los ciudadanos que requieren tales servicios deben acceder al mismo, y a la calidad requerida. Este supuesto elimina la competencia por precios. El estado paga a la firma privada un precio igual a p unidades monetarias, por cada individuo que usa el servicio que ésta ofrece. El total de consumidores es n_f . Si bien todos los individuos requieren del servicio, no todos exigen la misma calidad de servicio. Entendemos por calidad del servicio, la posibilidad de atender determinado tipo de problemas, siendo que individuos con mayores necesidades de atención requerirán mayor calidad. Por otra parte la ley obliga a que todos los individuos que lo necesiten, tengan acceso al servicio acorde a la calidad requerida. Esto hace que, si los privados no están dispuestos a prestar un servicio de determinada calidad, del cual existe demanda, el estado es responsable de satisfacerla.

Un regulador central debe elegir entre planes ofrecidos por las firmas privadas, los que involucran precios p promedios, calidad q del servicio ofrecido y cantidad de usuarios a los que se prestará el servicio, la que se representa por n . El servicio será prestado por el privado por un plazo determinado por el contrato, al final del cual las firmas presentarán al regulador nuevas propuestas. Para facilitar el modelo supondremos que el regulador debe elegir un único plan entre todos los presentados. Un plan es una tripleta $P = \{p, q, n\}$ que corresponde, precio p , por individuo al que se le brindará el servicio, calidad ofrecida q , y número n , de individuos a ser atendidos por el privado, durante el período en que rige el contrato.

5 Funcionamiento del cuasimercado

Debe tenerse en cuenta que ningún privado ofrecerá un contrato en el que se especifique una calidad de servicio superior a aquella que permita recuperar la inversión en el periodo de duración del contrato. Considerando que la obligación legal de atender a todos los ciudadanos que requieran el servicio, lleva a que el Estado se vea obligado a participar

como proveedor del servicio en los segmentos del mercado en los que los particulares no ofrezcan sus servicios, o bien subvencionar a las firmas para que lo brinden.

El nivel de calidad se mide por la variable q a la que asignamos valores no negativos. Como ya fue dicho, no todos los individuos requieren la misma calidad de servicio. Asumimos que aquellos individuos que exigen una calidad de servicio mayor son aquellos que requieren una atención más especializada y por lo tanto más costosa. Si el privado ofrece una calidad de servicio q^* estará en condiciones de atender a todos aquellos individuos que requiera una calidad de atención inferior a q^* pero no a aquellos que exigen una calidad mayor.

Si la calidad ofrecida por el privado, no es suficiente para brindar el servicio a todos los individuos que lo requieren, el Estado deberá participar en el mercado a los efectos de atender a este sector de la población. Consecuentemente el regulador deberá tomar en consideración esta restricción en el momento de elegir el plan ofrecido por los privados.

El Estado deberá pagar el costo bruto correspondiente al plan elegido el que es igual a $pn(q)$ siendo $n(q)$ el número de consumidores que requieren una calidad no mayor a q , así como el costo de atención al sector que los privados no cubren. Si el precio medio del Estado es $p_e(q)$ el Estado deberá asumir, un costo igual a $p_e(q)[n_f - n(q)]$ que corresponde al servicio no cubierto por el privado. Obsérvese que el precio promedio del servicio tanto del público como del privado se incrementa con la calidad del servicio que debe ofrecer. De esta forma, dado que el Estado en caso de participar atenderá al sector que exige mayor calidad del servicio y es por lo tanto promedialmente más costoso, se verificará que $p_e(q) > p$ siendo p el precio promedio correspondiente al plan elegido por el regulador, el que corresponde a la calidad q del servicio por este ofrecido. De esta forma el costo total asumido por el Estado cuando el plan elegido por el regulador es $\{p^*, q^*, n(q^*)\}$ es igual a $c_i(p_e, p^*) = p^*n(q^*) + p_e(q^*)(n_f - n(q^*))$ representamos por $p_e(q)$ el costo promedio que enfrenta el Estado cuando el plan elegido es de calidad q . El regulador resolverá el problema de minimizar el costo total del servicio, es decir resolverá el problema de minimización

$$\min_{p,q} pn(q) + p_e(q)(n_f - n(q)) \tag{1}$$

$$p, q \in L$$

siendo L el conjunto de planes ofrecidos por las firmas para el periodo vigente. Obsérvese que bajo los supuestos del modelo, una vez que se fija q , se determina la cantidad de individuos que accederán al servicio ofrecido por el privado.

El costo unitario del servicio se incrementa con la calidad exigida, pues como se indicó previamente, esta hace referencia a la necesidad de servicios de mayor sofisticación y por lo tanto de mayor costo unitario, aumentando consecuentemente el costo promedio. Suponemos que el costo del servicio, depende de la cantidad de individuos que se atienden y de la calidad ofrecida. En tanto que la calidad determina la demanda, el costo se especificará por la función $\phi(q) = c(n(q), q)$ siendo $n(q)$ la cantidad de individuos que requieren una calidad de atención no superior a q . Asumimos que $c(n, q)$ es una función convexa, en n y q . Consecuentemente el costo promedio para atender individuos cuya atención requiere una calidad q será

$$c(n(q), q) = \frac{c(n(q), q)}{n(q)}.$$

Suponemos además que la demanda por el servicio es una función creciente de la calidad $n: [0, \infty) \rightarrow R$. definida por $n(q)$, tal que $n'(q) = \frac{dn}{dq}(q) > 0$ mientras que $n''(q) = \frac{d^2n}{dq^2}(q) < 0$. La calidad ofrecida q determinará el número $n(q)$ de individuos a los que la firma brindará servicio.

Suponemos que la firma maximiza sus beneficios y que diseñará planes eficientes atendiendo a la relación entre calidad ofrecida q y demanda $n(q)$ la que admitimos la empresa conoce. La firma ofrecerá un plan en el que se especifique, el precio promedio correspondiente a la calidad ofrecida. De esta forma el beneficio de la firma asociada a un plan que supone precios p queda definido por la maximización de la función de beneficios $\pi: R_+ \rightarrow R$ definida como:

$$\pi(n(q), q) = n(q)p - c(n(q), q). \quad (2)$$

Consideramos además que q_f , es la calidad suficiente de servicio para atender a toda la población que requiere este servicio. Consecuentemente $n_f = n(q_f)$. Es decir que si la firma ofrece una calidad q_f o mayor, atenderá entonces a toda la población. Consecuentemente la empresa resolverá el siguiente programa de optimización:

$$n(q)p - c(n(q), q), \text{ s.a.: } q \in [0, q_f]. \quad (3)$$

Las condiciones de primer orden para este problema quedan definidas por:

$$n'(q^*)p - c'_n(n(q^*), q^*)n'(q^*) + c'_q(n(q^*), q^*) \leq 0, = 0 \text{ if } q^* \in [0, q_f].$$

Bajo los supuestos del modelo, estos son suficientes para la solución del problema de maximización (2).

Supongamos que a precios p^* la solución de este problema q^* es interior al intervalo $[0, q_f]$. entonces:

$$p^* = c'_n(n(q^*), q^*) + \frac{c'_q(n(q^*), q^*)}{n'(q^*)}. \quad (4)$$

La firma ofrecerá entonces al regulador un menú de planes posibles, $(p, q(p), n(q(p)))$ entre los cuales éste deberá elegir. Una vez elegido el contrato la firma estará dispuesta a brindar la calidad contratada q^* y a atender al correspondiente número de individuos $n(q^*)$. En este caso la firma recibirá del estado pnq^* unidades monetarias.

Si el total de personas que requieren el servicio es superior al indicado, es decir si $n_f > n(q^*)$ bajo la actual legislación, el Estado debe velar porque los individuos a los cuales el nivel de calidad ofrecido por el privado no satisface, en total $n_f - n(q^*)$ reciban el servicio correspondiente. Los individuos a los que no satisface la calidad ofrecida por el privado son aquellos que requieren una atención más especializada y con costos individuales de atención mayores. Esto hace que promediamente el costo unitario requerido por el Estado para la atención de este sector de la población sea más elevado que el costo promedio del sector privado.

Debe considerarse además que si existen costos fijos c_f asociados al servicio que la firma ofrece, esta ofrecerá el plan $(p^*, q^*, n(q^*))$ siempre que $n(q^*)p^* - c(n(q^*), q^*) - c_f \geq 0$. Ningún privado ofrecerá un plan de calidad superior a aquella que permita recuperar los costos fijos asociados en el periodo de contrato. Alternativamente el Estado puede optar por subvencionar a aquellas firmas dispuestas a ofrecer una calidad superior de servicio. En este caso, en tanto que el objetivo del regulador sea el de maximizar el beneficio social, este deberá optar entre subvencionar a las firmas privadas o bien obligar al Estado a ofrecer el servicio.

6 Un ejemplo

Supongamos que el estado ofrece p unidades monetarias por individuo atendido.

El beneficio del privado será entonces:

$$\pi(q) = pn(q) - c(n(q), q) \quad (5)$$

Bajo los supuestos del modelo esta función es cóncava y derivable, por lo que las condiciones de primer orden, resultan necesarias y suficientes para resolver el problema de maximización $\max_{q \geq 0} \pi(q)$.

Supongamos que $n(q) = q^{\frac{1}{2}}$ y $c(n, q) = \alpha n^2 + \beta q^2$. Tendremos entonces que

$$\pi(q) = pq^{\frac{1}{2}} - (\alpha n^2 + \beta q^2).$$

Sustituyendo n obtenemos la ecuación:

$$\pi(q) = pq^{\frac{1}{2}} - (\alpha q + \beta q^2). \quad (6)$$

Derivando respecto a q e igualando a cero, obtenemos la calidad q^* que el privado ofrecerá y consecuentemente el número de individuos a los que presatará el servicio: $n^* = n(q^*)$.

En este caso $q^* : \pi'(q^*) = 0$ resulta de resolver la ecuación:

$$\frac{1}{2} pq^{-\frac{1}{2}} - \alpha - 2\beta q = 0.$$

Dicha ecuación puede escribirse como:

$$u^3 + \frac{\alpha}{2\beta}u - \frac{1}{2}p = 0$$

donde $u = q^{\frac{1}{2}}$. Luego como

$$\frac{A^2}{4} + \frac{B^3}{27} > 0$$

se obtiene una única raíz real u^* tal que $q^* = (u^*)^2$. Se consideró para resolver la ecuación

cúbica $A = \left(\frac{1}{4} \frac{p}{\beta}\right)^2$, $B = \frac{\alpha}{2\beta}$.

No obstante, si tenemos en cuenta que el privado estara dispuesto a ofrecer un servicio de calidad q^* siempre que los precios p fijados por el estado sean tales que

$$\pi(q^*) = p(q^*)^{\frac{1}{2}} - c(n(q^*), q^*) \geq 0,$$

el precio mínimo que el estado puede ofrecer es precisamente:

$$p_m = \frac{1}{(q^*)^{\frac{1}{2}}} c(n(q^*), q^*).$$

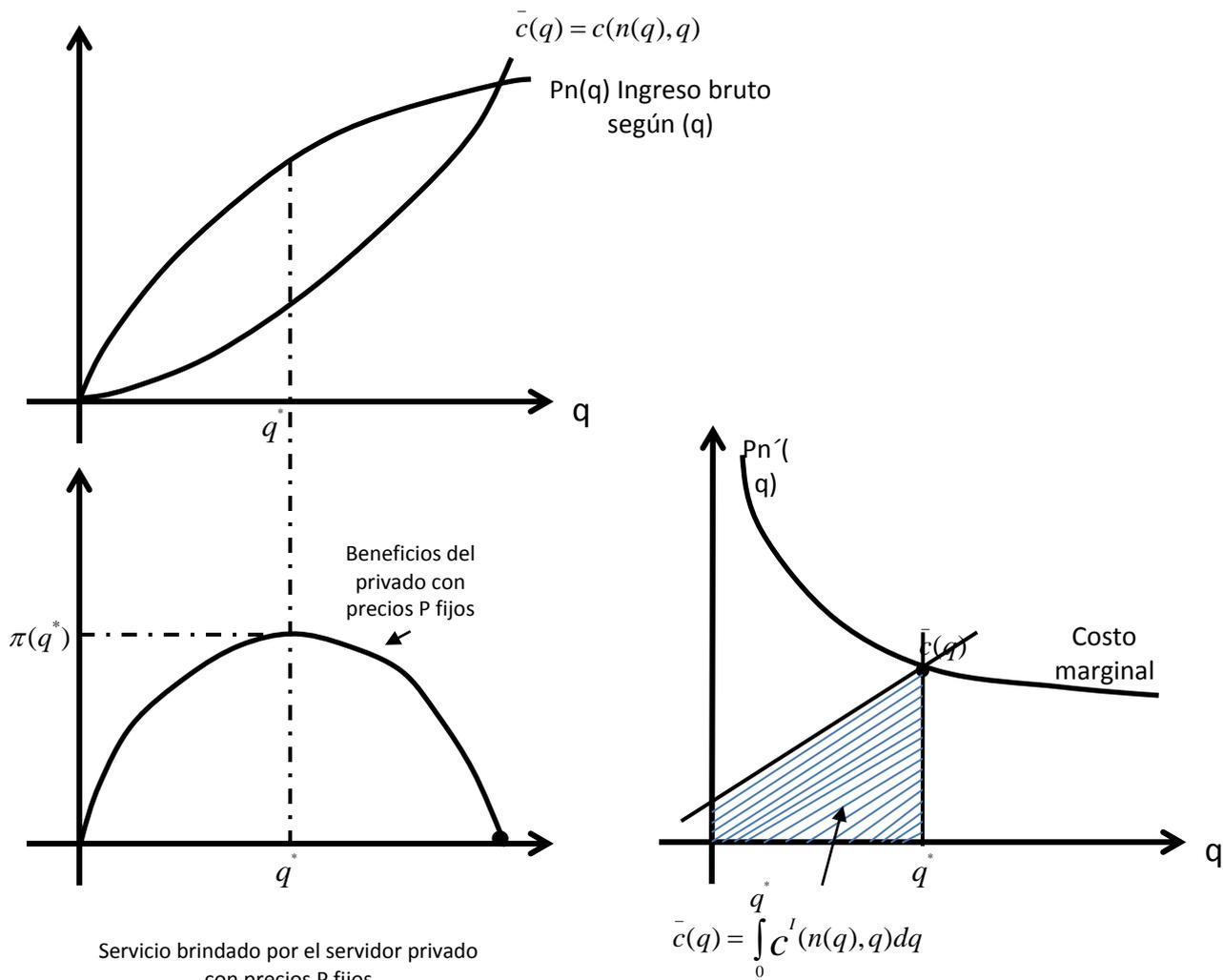
Con este precio el estado puede asegurar un servicio privado de calidad q^* que atenderá a $n^* = n(q^*)$ individuos. Aquellos individuos que requieran una calidad mayor de servicio, deberán ser atendidos por el estado, o bien éste deberá ofrece un precio unitario más elevado.

Lo anteriormente dicho tiene validez general, más allá del ejemplo particular. Es decir el privado estará dispuesto a operar fuera del óptimo siempre que se le asegurara un beneficio positivo. De acuerdo a esto tendremos que el precio mínimo que el estado debe ofrecer, para asegurar un servicio privado de calidad q^* que atienda a todos los individuos que requieran una calidad de servicio no mayor a q^* viene dado por:

$$p_m(q^*) = \frac{1}{n'(q^*)} c(n(q^*), q^*) \quad (7)$$

Téngase en cuenta que, conocido el costo marginal por unidad adicional de calidad que se el exija al privado, el costo total que este enfrentará para ofercer un servicio de claida q^* viene dado por la fórmula:

$$c(n(q^*), q^*) = \int_0^{q^*} \left[\frac{\partial c}{\partial n}(n(q), q) n'(q) + \frac{\partial c}{\partial q}(n(q), q) \right] dq$$



El regulador debe tener en cuenta, que en caso de requerir la calidad q^* , estando dispuesto a ofrecer a cambio un precio unitario $p: p_m(q^*) < p < p$, si bien, el privado en principio estaría dispuesto a aceptar un contrato especificando el plan $(p, q^*, n(q^*))$, pues aunque no maximizaría sus beneficios, estos serían aún positivos, tendrá fuertes incentivos a bajar la calidad del servicio hasta un nivel $q < q^*$, tal que este nivel, corresponda al óptimo de servicio para el precio p . El estado debe entonces asumir los costos de control para que la calidad originalmente pactada se mantenga.

7 Mecanismos de Control

Como fue dicho anteriormente, el privado puede en principio aceptar un plan que le exija cumplir con una cierta calidad de servicio q^* a un precio p' , inferior a aquel que hace que q^* sea el nivel óptimo, siempre y cuando el precio ofrecido por el estado le permita obtener un beneficio positivo, aunque esta sea menor que el óptimo.

Dada esta posibilidad, y dado que una vez establecido el contrato, no podrá el estado contratar a nuevos particulares hasta el final del período estipulado en el mismo, el privado tiene fuertes incentivos a bajar la calidad del servicio ofrecido, hasta cierta calidad q' , tal que corresponda al óptimo para el precio p' . En este caso el estado deberá implementar políticas de control eficientes para mantener la calidad del servicio acordada en el contrato

Debe notarse dado que una vez establecido el contrato, no es posible el ingreso de competidores, esto hace que la población que requiere de tal servicio se vea imposibilitada de cambiar de proveedor aun cuando éste no cumpla con la calidad de servicio acordada. Esto hace que, aún en el caso en que el precio pagado por el estado al privado sea p , que corresponda a la calidad de servicio q^* , el privado tenga incentivos a bajar la calidad del mismo, si no existe una política de control por parte del estado adecuada.

A los efectos de penalizar el incumplimiento de las cláusulas del contrato estableció entre la unidad reguladora y la firma oferente del servicio, en particular lo referente a la calidad del servicio ofrecido, es necesario establecer en dicho contrato cláusulas específicas a las penalidades por incumplimiento de la calidad. El diseño de estas cláusulas de ser de tal forma que conlleven a que la firma prefiera ofrecer la calidad de servicio estipulada a sufrir las penalidades que le impondrá la autoridad central por incumplimiento. Esto supone que la unidad reguladora debe ser eficiente en el control del servicio realizado por los particulares. Llegado el caso, la unidad reguladora deberá rescindir el contrato y obligar al estado a asumir los costos de la atención de los usuarios. Naturalmente la firma no se verá obligada a dar atención a aquellas personas cuya atención requiera una calidad mayor a la estipulada en el contrato.

Una vez que la firma particular está establecida, ella puede elegir entre brindar el servicio de acuerdo a la calidad contratada o no. La unidad reguladora debe verificar el cumplimiento de lo acordado, para esto inspeccionará a la firma contratada con cierta probabilidad. La situación puede ilustrarse mediante un juego normal de dos personas, la unidad reguladora a la que representaremos por U y la firma privada a la que

representaremos por F .

Mientras que U debe elegir entre dos estrategias puras, controlar C o no controlar a la firma NC , la firma puede elegir cumplir con lo acordado Q o producir un producto de calidad inferior, NQ . Suponemos que la firma sólo puede elegir una de dos acciones cumplir o no cumplir con la calidad ofrecida, sin importar cuán menor es la calidad ofrecida respecto a la establecida en el contrato. La siguiente tabla representa el juego:

	C	NC
Q	F_{11} / E_{11}	F_{12} / E_{12}
NQ	F_{21} / E_{21}	F_{22} / E_{22}

- $F_{11} \geq 0$ representa el beneficio de la firma que cumple con el contrato y es controlada por la unidad reguladora. $E_{11} < 0$ representa el costo que enfrenta U por realizar este control

- $F_{12} = F_{11}$ Representa el beneficio de la firma que cumple con el contrato y no es controlada por la unidad reguladora. $E_{12} = 0$ representa el costo que enfrenta U por elegir esta acción.

- F_{21} representa el beneficio de la firma que incumple con el contrato y es controlada por la unidad reguladora. $E_{21} > E_{11}$ representa el costo que enfrenta U por realizar este control

- $F_{22} > 0$ representa el beneficio de la firma que incumple con el contrato y no es controlada por la unidad reguladora. $E_{22} = 0$ representa el costo que enfrenta U por no realizar este control.

Obsérvese que la estrategia no controlar NC es dominante para U por lo que el único equilibrio de Nash para este juego será el incumplimiento por parte de la firma y el no control por parte de la unidad reguladora. Para modificar esta situación debe diseñarse una política de incentivos. Supongamos que si el control se ejerce y la firma no cumple, se le impone a esta una multa M la que se transfiere a U de forma tal que $E_{21} = E_{11} + M > 0$. Simultáneamente $F_{21} = F_{22} - M$. En este caso si además F_{21} resulta menor que F_{11} no existirá equilibrio de Nash en estrategias puras. El equilibrio de Nash en estrategias mixtas

será $(q, (1-q); c, (1-c))$ siendo $0 \leq q, c \leq 1$ de forma tal que se verifiquen las igualdades:

$$cF_{11} + (1-c)F_{12} = cF_{21} + (1-c)F_{22} \quad (4)$$

$$qE_{11} + (1-q)E_{21} = qE_{12} + (1-q)E_{22}$$

$$c = \frac{F_{22} - F_{12}}{F_{11} - F_{12} - F_{21} + F_{22}}; \quad q = \frac{E_{22} - E_{21}}{E_{11} - E_{21} + E_{12} - E_{22}}$$

Equivalentemente:

$$c = \frac{M}{F_{11} - F_{21} + M}; \quad q = \frac{E_{21}}{M}.$$

De donde resulta que la estrategia óptima para la firma y para la unidad reguladora dependerá de la multa impuesta a la firma incumplidora. Nótese que la unidad reguladora tenderá a aumentar el control a medida que M crece, mientras que la probabilidad de que la firma cumpla con el contrato aumenta con M .

No obstante esto no termina el problema, pues la unidad reguladora debe decidir el monto de la multa, teniendo en cuenta dos factores importantes:

1. Si la multa impuesta a la firma incumplidora es demasiado alta, los intereses del inspector y la firma pueden tender a identificarse, y la firma estar dispuesta a pagar sobornos. Tal situación da lugar a hechos indeseables de corrupción.
2. Si la multa impuesta es alta y la firma debe abandonar el mercado, el Estado deberá enfrentar los costos del servicio, lo que puede resultar perjudicial para las arcas públicas.

8 Conclusiones

En este trabajo hemos mostrado que bajo determinadas circunstancias, el dar a los privados la posibilidad de ofrecer servicios públicos no siempre conlleva una mejora en el bienestar social ni aun en los costos que el estado debe afrontar. Esto en particular por los siguientes dos motivos:

1) En tanto que no existen posibilidades de ingreso de nuevos proveedores del servicio hasta la finalización del contrato, existen incentivos por parte de los privados a bajar la calidad del servicio si no existen los mecanismos de control adecuados.

2) El segundo motivo, se encuentra en la existencia de incentivos, tanto para el

estado como para el particular, a firmar contratos, en que el precio acordado y la calidad del servicio ofrecido no se corresponden. Esto sucede cuando se establece un contrato en que el precio pagado por el estado al privado, si bien le permite a este último obtener beneficios positivos, la calidad especificada no se corresponde a la calidad óptima. Si bien en este caso, tanto el privado como el estado obtienen beneficios positivos, pues el estado estaría pagando un precio menor por un servicio de mayor calidad. Al mismo tiempo, si el precio es mayor que el costo medio, el privado obtendría beneficios. Además existen fuertes incentivos por parte de este último, a bajar la calidad del servicio hasta aquel nivel que corresponda maximizar el beneficio al precio acordado. Este incentivo extraordinario a bajar la calidad, desaparece si es posible realizar un contrato acordando calidad óptima para el precio establecido.

3) Mantener la calidad del servicio en estas condiciones supone crear mecanismos de control eficientes, los que pueden resultar más costosos que los ahorros realizados por el estado al transferir el servicio a los privados.

4) Por otra parte, si bien el punto puede no ser trascendente, dado que en general el tipo de atención a personas de edad avanzada a que hacemos referencia en este trabajo, no supone de altos costos iniciales. En caso contrario, ante la presencia de altos costos iniciales, debe tenerse en cuenta que la recuperación de la inversión inicial puede ser muy lenta. En el caso en que para estos segmentos del mercado, el estado asegure plazos más largos de contratos, los efectos pueden ser contraproducentes, sobre todo si en el sector, los avances tecnológicos permiten reducir los costos asociados al servicio que se brinda con relativa rapidez. Nos referimos a capacitación de personal, implementos necesarios para el cuidado y la atención de las personas de edad avanzada, o con discapacidades, cuyos costos tienden a disminuir con el avance tecnológico en las áreas de la salud. En este caso, en un plazo más o menos breve se originará un monopolio altamente ineficiente, cuya existencia es posible sólo en función de las cláusulas del contrato que lo amparan contra la competencia, ver por ejemplo Accinelli y Tenorio (2012).

En general puede concluirse en que, otorgar este tipo de servicios a los privados supone que el Estado debe ser capaz de diseñar mecanismos de control eficiente, lo que ciertamente tiene un costo asociado. Es un hecho constatado (por ejemplo en servicio de transporte de pasajeros) que la ausencia de regulación o de controles a la calidad del servicio, puede llevar al rápido deterioro de la calidad del servicio por el intento por parte del privado de recuperar costos en el período establecido en el contrato.

Referencias

- Accinelli, E y Tenorio, L. (2010), "Monopolios naturales y tecnología" *Ensayos Revista de Economía*, vol. XXXI, pp 99-115, Mayo 2012.
- Conolly, S and Munro, A. (1999), *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall, London.
- Edebalk, P. G. y Svensson, M. (2005), "Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet", *TemaNord 2005:507*, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Hartman, L. (2011) (red), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? SNS*, Stockholm.
- Megginson, W. L. y Netter, J. M. (2003), *History and Methods of Privatization*. In Parker, D. and Saal, D. (Ed) *International Handbook on Privatization*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Megginson, W. L. y Netter, J. M. (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*, Vol 39, pp 321-389.
- Parker, D. y Kirkpatrick, C. (2003), "Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons". Centre on Regulation and Competition". Working Paper series No 55.
- Robinson, C. (2003), "Privatization: Analysing the Benefits". In Parker, D. and Saal, D. (Ed) *International Handbook on Privatization*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Salas, O (2013), *Har kvasimarknadsmodellen fungerat som den skall i äldreboende? Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, (forthcoming).
- Stolt, R. y Winblad, U. (2009), "Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care", *Social Science and Medicine*, vol 72, s 903-911
- Shirley, M. y Walsh, P. (2001), "Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate". *World Bank, Policy Research*, Working Paper 2420.
- Shleifer, A. (1998), "State versus Private Ownership". *Journal of Economic Perspectives*, Vol 12, No 4, pp 133-150.
- Szebehely, M. (2000), "Äldreomsorg i förändring – knappare resurser och nya organisationsformer", *SOU 2000:38*.