

LOS ESQUEMAS DE VOUCHERS

PASCUAL OGARRIO ROJAS

INTRODUCCIÓN

Dentro de las reformas a la administración pública, la eficiencia es uno de los criterios más recurrentes para justificar un cambio en la relación gobierno-ciudadanos, particularmente en la provisión y producción de servicios y bienes públicos. Con la Nueva Gestión Pública, los gobiernos han recurrido a la participación del mercado en estrategias que combinan la responsabilidad del Estado en el acceso al bien con las ventajas del mercado. Uno de los mecanismos de cuasi-mercado utilizados en el ámbito de la política pública son los sistemas de *vouchers*, también conocidos como cupones o vales. En general, este sistema de vales o cupones se caracteriza por la introducción de competencia en la oferta —mayor número de proveedores— y la libre elección de los usuarios entre los servicios disponibles. En países como Reino Unido o Estados Unidos, la implementación de esta estrategia fue antecedida por otros cambios en la administración pública, por ejemplo la descentralización de la provisión de los servicios públicos, el reconocimiento de la autonomía de agencias, el involucramiento de otros actores públicos en la toma de decisiones como en la atención de un servicio —tales como los comités de padres de familia en asuntos escolares.

En general, los *vouchers* representan una estrategia de provisión de servicios públicos bajo algunas condiciones de mercado pero conservando el financiamiento público. Esto se conoce como cuasi-mercado, en donde se introduce competencia entre agencias públicas y/o privadas, además de otorgar libertad a los usuarios de los servicios para que elijan el proveedor que más le convenga. Con este esquema, el objetivo principal que se busca es incentivar una mejor calidad del servicio. A modo de ejemplo, una escuela pública tradicionalmente tenía asegurado

el financiamiento por parte del gobierno, independientemente de si cumplía con algún indicador de desempeño o criterio de competencia —como el número de alumnos o logro de aprendizaje de los estudiantes. En este ejemplo, la producción, provisión y supervisión correspondían a la agencia gubernamental del sector educativo. En contraste, bajo un esquema de vales, las escuelas —que pueden ser públicas o privadas— se asumen como proveedores que compiten por usuarios con el fin de asegurar su financiamiento. En términos prácticos, este instrumento implica una redefinición de las funciones y un posible achicamiento del Estado en tanto actor que otrora tenía el monopolio en la producción y distribución de estos bienes.

El objetivo de este capítulo es presentar los componentes básicos del esquema de *vouchers*. Para ello, se revisan los fundamentos teóricos de este mecanismo utilizado por algunos gobiernos, se analizan brevemente sus aplicaciones en el ámbito internacional, y se presentan algunas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de este esquema. El estudio del esquema de vales resulta de gran relevancia debido a que este mecanismo implica un cambio importante en la relación entre ciudadano y gobierno. La transformación de las funciones tradicionales del Estado como proveedor único de los servicios a esquemas de participación conjunta con actores del sector privado está justificado por argumentos de eficiencia y de libertad de elección individual.

Entre las razones que justifican la existencia de estos mecanismos destacan la búsqueda eficiencia, tanto económica —ganar eficiencia a través de un costo menor o un incremento en la calidad del servicio (Blöndal, 2005)— como administrativa (Le Grand, 1991) y organizacional (Dan & Andrews, 2015). Otro de los argumentos es la búsqueda de equidad, al menos en teoría (Le Grand, 1991). En algunos casos, el argumento económico no se limita a los beneficios para el gobierno sino que se extiende al ámbito económico en su conjunto. Por ejemplo, se espera que la introducción de estos esquemas en los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico

Los esquemas de *vouchers*

(OCDE) resulte en un incremento del valor del dinero en las operaciones de capital (Blöndal, 2005). Relacionado con las cuestiones administrativas, también se ha señalado que los *vouchers* y estrategias similares podrían facilitar relaciones laborales dado que el gobierno abandona el rol de patrón en las relaciones laborales con los empleados de las organizaciones proveedoras (Le Grand, 1991).

A la par de la competencia en la producción, un criterio recurrente en la justificación de un sistema de vales o cupones es la elección individual. Los argumentos presentes en la literatura refieren a las cuestiones éticas hacia los usuarios. El primero, el libertario: la libertad de elección es buena por sí misma y deseable. El segundo, el instrumental: la autonomía individual ante el gobierno, es decir, darle al individuo un trato de respeto en tanto que éste es un agente de deliberación y sus deseos están basados con arreglo a fines (Le Grand, 2011). El tercero y último, el utilitario: el sentido de bienestar (Le Grand, 2011) asegurado tanto por la motivación de los proveedores en proporcionar un servicio (Le Grand, 2011) como por la motivación instrumental (Exley, 2014).

Sin embargo, los sistemas de *vouchers* han enfrentado cuestionamientos importantes, tales como la falta de acompañamiento de un sistema de incentivos adecuado para lograr la competencia entre agencias; las dificultades en la elección del mejor oferente de un servicio ante un número reducido de competidores o asimetrías de información; la posibilidad de problemas de inequidad ante la selección deliberada de un perfil de usuarios por parte de los proveedores, y la falta de supervisión o atención de la calidad del servicio por parte del gobierno. Más adelante se tratarán otros cuestionamientos a este mecanismo.

Así, en este capítulo, se presenta un esquema de *vouchers* como un mecanismo de administración pública y de política pública, sus fundamentos teóricos, así como sus ventajas y desventajas. El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se plantean los fundamentos teóricos, los supuestos

y las características principales de este esquema de provisión de servicios señalados en la literatura. También, se muestran las diferentes modalidades en que este instrumento de política pública se puede presentar o combinar.

El siguiente apartado hace un recuento de las aplicaciones del *voucher* más sobresalientes a nivel internacional. Si bien este mecanismo se ha implementado frecuentemente en países anglosajones, también ha adquirido difusión en países europeos o de otros continentes. En algunas naciones, como Suecia, los *vouchers* fueron antecedidos por las reformas de descentralización (Alexiadou & Lundahl, 2016). También se incluyen brevemente casos de su uso en algunos países. En términos de política pública se pone énfasis en el ámbito educativo, sector donde este mecanismo ha sido muy recurrente y donde hay mayor evidencia de su impacto.

El tercer apartado presenta una sección de pros y contras del esquema de vales. La motivación de ello es presentar un bosquejo de las condiciones que pueden resultar favorables para su implementación. Se revisan los casos donde este mecanismo no ha funcionado como se esperaba, así como las posibles consecuencias negativas en términos de equidad. Asimismo, derivado de la revisión de casos internacionales y de la literatura, el apartado incluye ciertos aspectos a considerar en términos de diseño e implementación y que podrían facilitar la aplicación de estas herramientas.

El cuarto y último apartado presenta una serie de reflexiones en materia de administración pública y de los criterios que justifican la implementación de los sistemas de vales. Además, se presentan algunas interrogantes que podrían resultar útiles para líneas de investigación futuras.

DEFINICIÓN DEL INSTRUMENTO Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

El cuestionamiento al papel del gobierno como un actor eficaz en la producción y provisión de servicios públicos inició a

Los esquemas de *vouchers*

mediados de la década de los setenta del siglo pasado. Este cuestionamiento estuvo fundamentado por nuevos enfoques de las ciencias sociales, como la nueva elección pública, cuyos representantes consideraban que la administración pública tradicional, además de descansar en supuestos poco realistas, representaba altos costos en materia de eficiencia y no asignaba el protagonismo necesario a los ciudadanos en la elección de los bienes y servicios (Barzelay, 1992; Ostrom, 1989). El fundamento teórico de este enfoque descansaba en la idea que algunos servicios funcionan mejor mediante la separación entre la provisión (cubrir el costo del servicio) y la producción (fabricación) debido a los altos costos en la función de producción en que incurría el Estado, particularmente en términos de la burocracia (Niskanen, 1971; Downs, 1964). El peso de las decisiones burocráticas en el costo de los servicios en Reino Unido dentro del sistema de bienestar fue el diagnóstico previo a la implementación de mecanismos cuasi-mercado.

El corolario de este fundamento implicó que los servicios públicos podían ser proporcionados mediante reformas a la administración pública y la introducción de mecanismos de mercado, de tal manera que se introdujera de manera parcial la lógica del mercado; se promovió la competencia entre proveedores —antes agencias u organizaciones gubernamentales— y se conservó el financiamiento gubernamental. De ahí el nombre de cuasi-mercado. Si bien el financiamiento público se mantiene, éste asume nuevas formas. Las licitaciones, asociaciones público-privadas y los *vouchers* a usuarios son ejemplos de este tipo de mecanismo. De todos ellos, los últimos aseguran la separación entre la compra y provisión de servicios, un rol que tradicionalmente desempeñaba el gobierno de manera conjunta (Blöndal, 2005). Además, a diferencia de los otros instrumentos, los *vouchers* incorporan a los usuarios en la elección del proveedor del bien (OCDE, 2005).

Ello no suponía una renuncia del gobierno hacia sus funciones sino una redefinición de éstas: podría limitar su participación en bienes y servicios que le resultaban altamente costoso

Pascual Ogarrío Rojas

producirlos y delegar la provisión, pero no abandonar su responsabilidad en el financiamiento. En términos prácticos, esto implica convertir al Estado en proveedor de fondos (Le Grand, 1991). Sin embargo, estos instrumentos no se reducen a la cuestión monetaria; se esperaba que la provisión se presentara bajo condiciones de eficiencia, claridad de la información, identificación de la demanda efectiva y la posibilidad de elección de consumo por parte de los individuos.

Elementos básicos: Lógica de mercado y participación del gobierno

Un sistema de *vouchers* se caracteriza por una oferta que resulta de la suma de proveedores o empresas productoras e independientes entre ellas y respecto al gobierno, mismas que podrían ser públicas o privadas o ambas. Los hospitales, escuelas, universidades, residencias de ancianos o asociaciones de vivienda podrían convertirse en ejemplo de organizaciones con estas características bajo una lógica de competencia, propia del mercado. Se trata de modificar la estructura de incentivos que asegure una asignación eficiente: el reconocimiento al mérito de los proveedores y el establecimiento de sanciones a los que no responden a los deseos de los usuarios finales.

Por su parte, la demanda está constituida por individuos que eligen libremente al proveedor que podría proporcionarles un mejor servicio. Se espera que la elección de los usuarios sea el criterio que determine el monto del financiamiento o la existencia de la unidad productora del bien o servicio. A la par, también se espera que la competencia por un mayor número de usuarios produzca una mejora en la calidad y precio de los servicios en cuestión. La demanda se ejerce bajo la presencia de restricciones. Primero, el poder adquisitivo de los usuarios no se manifiesta monetariamente, sino en forma de cupones o presupuesto etiquetado. Segundo, los bienes y servicios a adquirir son los indicados por el gobierno; no son vales o cupones con posibilidad de intercambio como ocurre en el mercado de un bien ordinario. En algunos casos, las decisiones de consumo

Los esquemas de *vouchers*

inmediato lo ejerce un tercero, como un administrador de casos o una autoridad sanitaria (Le Grand, 1991). Estos intermediarios o agentes de casos pueden representar los intereses de los usuarios.

Así, en los *vouchers* se tiene una competencia entre organizaciones públicas y privadas por contratos públicos y consumidores, donde el poder adquisitivo de los usuarios es ejercido mediante vales o cupones. Por tanto, la demanda de los consumidores, la oferta regulada por el gobierno y el financiamiento estatal son los elementos definitorios de este instrumento para la administración pública. Con base en estos elementos, “los sistemas de distribución de *vouchers* se definen como regímenes en los cuales los individuos reciben (pagan o se asignan) los derechos a un bien o servicio que pueden solicitar a un grupo específico de proveedores, que luego son canjeados por dinero o el equivalente ante un organismo de financiamiento”²⁸ (Cave, 2001).

Como se mencionó arriba, la implementación de este instrumento se ha presentado en el marco de una serie de reformas administrativas cuyo fin ha sido la disminución de la ineficiencia en recursos y la inequidad que supone dotar homogéneamente un servicio a los ciudadanos; es decir, sin diferenciación del producto. Algunas de ellas modifican los aparatos de administración pública a través de la descentralización en la provisión de los servicios u otorgando libertad de elección a los usuarios. Ello explica que en la literatura este mecanismo puede ser analizado desde la Nueva Gestión Pública (NGP) (Alexiadou & Lundahl, 2016), la redefinición del valor público (OCDE, 2015), entre otros enfoques. De hecho, un esquema de *vouchers* presenta los elementos característicos de la NGP tales como la separación entre producción y provisión, competencia y sistema de incentivos (Dunleavy *et al.*, 2006).

Además de los cambios que exige la introducción de este modelo en términos de establecer la oferta y la demanda, también es

²⁸ Traducción propia.

importante señalar los supuestos de este instrumento. Estos criterios resultan pertinentes al considerar que se trata de bienes y servicios públicos. Asimismo, resultan relevantes para mejorar el rendimiento del servicio en cuestión.

Supuestos necesarios del buen funcionamiento de un sistema de vouchers

A pesar de las justificaciones teóricas para implementar el esquema de vales (mayor eficiencia y libertad de elección), la implementación de éste no produce resultados en el bienestar de forma automática. La introducción de esquemas de cuasi-mercado y de distribución de servicios por medio de vales no asegura que existirán mejores condiciones que en el esquema tradicional en donde el estado mantiene el monopolio de producción de los servicios. Para que un sistema de vales funcione de forma correcta, existen diversos supuestos que deben cumplirse, y sin los cuales se estaría en una situación similar a la tradicional caracterizada por el control de la entrega de servicios por parte de los proveedores y un abandono de la responsabilidad gubernamental, situaciones de inequidad, entre otras.

En primer lugar, se espera racionalidad en el usuario para ejercer la elección de las unidades productivas, es decir, posesión de información sobre la naturaleza del servicio prestado por los proveedores alternativos; capacidad de evaluación de éste de acuerdo al costo y calidad, y elección con base a ello (Blöndal, 2005; Cave, 2001). La elección podría estar sujeta a las características del servicio. Otra dificultad para ejercer una buena elección depende del tipo de bienes; en la mayoría de los casos los servicios y bienes en cuestión no son “bienes de búsqueda” sino “bienes de experiencia”. Por ejemplo, el servicio que proporcionan las escuelas sólo se conoce una vez que el estudiante está inscrito y no antes. Un problema mayor, aunado a lo anterior, se presenta cuando el servicio se consume sólo una vez, como una visita al médico. En cualquier caso, los bienes no son intercambiables. En otras palabras, un corto período de consumo por parte del usuario y la no posibilidad

Los esquemas de *vouchers*

de intercambio dificultan la evaluación del servicio de manera rápida y oportuna por parte de los usuarios. Por tanto, ello podría también dificultar que el ciudadano goce de una calidad en el servicio.

Dado el peso que tienen los usuarios en los servicios, a continuación se señalan los factores principales que determinan la asignación eficiente de los servicios públicos en relación al ejercicio de la elección por parte de los consumidores (véase tabla 7.1).

Tabla 7.1 Factores asociados a la elección individual en la eficiencia de un servicio ofrecido a través de un sistema de *vouchers*

Los factores que promueven el ejercicio de la elección:	Factores que impiden el ejercicio de la elección del consumidor:
<ul style="list-style-type: none"> • Múltiples proveedores • Diferenciación de servicio. • Ausencia de restricciones de racionamiento / capacidad. • Información suficiente y de calidad sobre los servicios disponibles. • Posibilidad que cada bono pueda ser cobrado en contra de una gama de servicios. • Pagos complementarios que contribuyen a la elección de la calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pocos proveedores. • Poca variación en el tipo de servicio. • Niveles significativos de las restricciones de racionamiento / capacidad. • Escasez de información sobre la calidad del servicio. • Restricciones severas sobre los servicios que puede financiar el bono. • Prohibición de pagos complementarios.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de literatura.

Un segundo supuesto para el funcionamiento correcto de los vales refiere a la oferta y competencia suficiente entre los productores del servicio para evitar riesgo de monopolios locales (Le Grand, 1991). Esto particularmente tiene sentido cuando hay capacidad de extender la oferta dada la magnitud de la demanda. Sin embargo, este criterio podría no ejecutarse en localidades de baja densidad poblacional donde, por ejemplo, un servicio —como el educativo o la salud— podría ser proporcionado por una sola unidad o proveedor. En cualquier caso, se espera la capacidad de ajuste de la oferta por parte del proveedor.

Pascual Ogarrío Rojas

Un tercer supuesto, el gobierno no sólo no abandona su función de garantizar el bien o servicio puesto en competencia, sino que mantiene la responsabilidad en el seguimiento y supervisión de las condiciones de la oferta y de la demanda. Si el gobierno no hace esto podría poner en riesgo su capacidad de negociación y de autoridad en la regulación del servicio. Por tanto, se espera que éste, en algunos casos, promueva la competencia y que en otros establezca un sistema de incentivos para garantizar una adecuada elección del usuario, por ejemplo, certificando a las organizaciones productoras, estableciendo mínimos de calidad u obligándolas a publicar el valor en ciertos indicadores de desempeño.

Hasta este punto, se han explicado los fundamentos teóricos que respaldan estos esquemas de provisión de servicios y los supuestos para su operación. Pero, ¿cómo se implementa el mecanismo de *vouchers*? La literatura basada en la evidencia empírica señala, al menos, tres modalidades. El primer formato, una modalidad explícita, consiste en un cupón o tarjeta electrónica que el usuario cambia por dinero. El segundo formato es una modalidad implícita, es decir, se paga al proveedor después que el usuario se registra ante el servicio. El tercero implica reembolsar al usuario o pagar al proveedor por el número de personas atendidas (Cave, 2001). En cualquiera de los tres formatos, el uso de los vales está orientado a atender servicios específicos, es decir, el usuario no recibe dinero en efectivo, sino que el gobierno cubre el costo total o una parte de un servicio que requiere.

En general, la estrategia para identificar quién es sujeto del vale varía en relación al servicio, a la presencia de otros mecanismos de compensación, generalidad o condiciones. El valor monetario de este instrumento puede sujetarse a un impuesto diferenciado sobre el ingreso del hogar. Éste puede ser general o focalizado a un sector de la población. También podría diferenciarse al dotar a grupos sociales desfavorecidos de un vale con mayor proporción del costo del servicio. Existe la posibilidad de que un esquema de vales o cupones impongan restricciones estrictas para su canje.

Los esquemas de *vouchers*

En términos del instrumento, Cave (2001) desarrolló una tipología de *vouchers* que combina los tipos posibles de financiamiento y producción entre el sector privado y el sector público (ver tabla 7.2). Esta tipología resulta útil porque permite ubicar un sistema de vales o cupones a partir del tipo de financiamiento que recibe y del perfil de los proveedores. Esta propuesta presenta seis variantes, ya que el financiamiento totalmente privado nunca puede formar parte de este esquema. Cada uno de los tipos se presentan en una producción ejercida por múltiples proveedores aunque de naturaleza distinta —privado, mixto o público— y todos se presentan con financiamiento público o mixto. Partiendo de la fuente de financiamiento mixto se tienen tres variantes: múltiples proveedores privados (tipo 1), por ejemplo los cupones de comida; múltiples competidores mixtos (públicos como privados) (tipo 2); como ejemplo las guarderías infantiles; múltiples proveedores de régimen público (tipo 3), por ejemplo vales para pagar colegiaturas en las universidades públicas. De acuerdo con el financiamiento público, se tienen los de múltiples proveedores privados (tipo 4), por ejemplo el transporte gratuito en autobús para ciertos grupos; de múltiples proveedores mixtos (tipo 5), por ejemplo vales para capacitación laboral en jóvenes, y de múltiples proveedores públicos (tipo 6), tal como la elección de una escuela que forma parte de un sistema de escuelas públicas.

Tabla 7.2 Tipología de *vouchers* (basado en financiamiento y producción)

	Financiamiento			
		Privado	Mixto	Público
Producción	Privado		Tipo I: vales de comida	Tipo IV: transporte gratuito en autobús
	Mixto		Tipo II: guarderías infantiles	Tipo V: vales para capacitación laboral en jóvenes
	Público		Tipo III: colegiaturas en universidades públicas	Tipo VI: elección de una escuela

Fuente: elaboración propia con base en Cave (2001).

En resumen, un esquema de *vouchers* como mecanismo de cuasimercado para proveer servicios, se caracteriza por los siguientes elementos: competencia en la oferta, definición de la demanda e intervención del gobierno en el financiamiento y —en su caso— garante de la existencia y funcionamiento de las dos primeras partes. Los tres elementos bajo el criterio del logro de una eficiencia económica y administrativa, y de garantizar la libertad de elección por parte de los usuarios. Dados los posibles efectos que podría generar —más adelante descritos— y a la falta de capacidad instalada, el gobierno no abandona su supervisión; éste asume un papel de supervisor de servicios, limitando el financiamiento a ciertos proveedores. Por ejemplo en el ámbito educativo, las escuelas con malos resultados pueden ser sancionadas por el gobierno a través del financiamiento y, por tanto, verse limitadas de un recurso que podría provocar el cierre del plantel. Los ejemplos no se reducen al campo educativo; las aplicaciones se extienden a los sectores de salud, capacitación laboral, guarderías, entre otros.

Una evaluación del impacto de un servicio bajo este mecanismo requiere identificar el esquema o estructura de los vales, controlar el efecto de la interacción de mercados locales del servicio y revisar los mecanismos que aseguran la calidad. Bajo los supuestos mencionados, la introducción de este mecanismo representa una oportunidad para conocer las necesidades y preferencias de los consumidores (Colin, 2005) y de materializarlas en decisiones públicas (Le Grand, 2011, Exley, 2014). En efecto, éste logra incorporar las opiniones de los ciudadanos aunque quienes asignan mayor valor a la elección no son principalmente los usuarios que tienen que hacer uso del servicio (Exley, 2014). En la teoría y en la práctica, también permite orientar las funciones del gobierno a resultados y no a los insumos (Colin, 2005).

APLICACIONES DEL INSTRUMENTO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Este apartado presenta algunas aplicaciones de los esquemas de *vouchers* en el ámbito de política pública en diversos países. Si

Los esquemas de vouchers

bien, el uso de vales se presentó primero en países como Reino Unido (R. U.), Chile, Nueva Zelanda y Australia, así como en algunos estados y ciudades de Estados Unidos (E.U.A.) —tales como Milwaukee, Cleveland y Florida—, recientemente, también es posible encontrarlo en casos de países europeos y de América Latina. En la tabla 7.3 se presentan algunos ejemplos del uso de este instrumento.

Tabla 7.3 Utilización de los vouchers por país y tipo de servicio

Ámbito	P a í s e s representativos	Ejemplo
Salud	E.U.A.	Sistemas Medicare y Medicaid / se elige el médico
Vivienda social	E.U.A.	Prestación de asistencia para vivienda de bajos ingresos: participación en el mercado de la vivienda desde 1970 a través de los vales de la “Section 8”
	Nueva Zelanda	La iniciativa “accommodation supplement” inició en 1993 (OCDE, 2005).
Educación primaria y secundaria	Holanda:	De amplio uso, incluye escuelas públicas como privadas
	Suecia:	De uso reducido, enfocado a la atención de grupos socio-demográficos específicos
	E.U.A.	Escuelas autónomas, operan con fondos públicos y atienden principalmente a grupos desfavorecidos
	Chile	Presente para escuelas urbanas, pueden ser públicas o privadas
Cuidado infantil	A u s t r a l i a , Holanda	Guarderías
	C a n a d á , Alemania, Reino Unido y E.U.A.:	Incentivos laborales
Cuidado de personas en edad adulta	Alemania, R.U., E.U.A.	Casa hogar: ejemplo de un esquema de vouchers implícito
	Francia	Casa de la familia: ejemplo de un sistema de vouchers explícito
Atención social	E.U.A.	<i>United States food stamps programme</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura.

Una de las áreas con mayores aplicaciones es el campo educativo donde abundan los ejemplos de utilización de este instrumento tanto a pequeña escala (Colombia, India o partes de E.U.A.) como a gran escala (Chile, Dinamarca, Holanda, Nueva Zelanda y Suecia) (Ebble *et al.* 2015). En este ámbito los resultados de su impacto han sido también muy documentados, en algunos casos con miras a sistematizar las evaluaciones de ciertos efectos, particularmente en el logro educativo (Howell *et al.*, 2002, Levin, 2002). Por ejemplo, en Chile se ha buscado medir el impacto de la implementación de este mecanismo de provisión en diferentes indicadores escolares, como el logro de aprendizaje en los estudiantes (Neilson, 2013; Correa *et al.*, 2014; Feigenberg, 2015). En E.U.A. a través de una serie de experimentos se evaluó el perfil de los usuarios de los vouchers, el *skimming effect*, entre otras situaciones (Howell *et al.*, 2002). En términos generales, en un sistema de escuelas públicas de nivel básico y financiadas públicamente —tal como ocurrió en Reino Unido con la *Education Reform Act* (Ley de Reforma de la Educación)— se transita de una situación en la cual el sistema de servicios educativos es ofrecido por parte del Estado bajo un criterio estándar, por ejemplo, la asignación de la escuela depende de la proximidad geográfica, a otro donde se considera la libertad de elección del consumidor del servicio.

Otro de los ámbitos de política pública con una implementación recurrente de *vouchers* es el cuidado infantil. Warner & Gradus (2011) estudian tres programas implementados en E.U.A., Australia y Países Bajos. El objetivo de estos sistemas ha sido incorporar la participación de la mujer en el mercado laboral en un empleo de salario bajo y donde los padres no podían costear el cuidado infantil. Este sistema funciona como una estrategia para elegir al proveedor del servicio. Estos autores encontraron para los países estudiados que la implementación de un programa de esta naturaleza en el campo del cuidado infantil tiene un impacto positivo en el reacomodo de la demanda efectiva generado por distintos niveles de subsidio y en relativa ausencia de fuentes de sustitución del servicio (cuidado informal, escuelas previas al preescolar, entre otras).

Los esquemas de *vouchers*

Esto a su vez impacta la oferta provocando variaciones en la misma y en la calidad. Asimismo, encontraron que un buen funcionamiento de los vales se presentó en ausencia de la focalización poblacional.

Adicionalmente, también se pueden encontrar ejemplos de implementación en el campo de la salud en países como E.U. A. y Dinamarca (Larsen & Stone, 2015). El antecedente de éstos se encuentra en la revisión de *National Health Service* en 1988 en Reino Unido, que permitió que los hospitales pudieran salir del control de la autoridad sanitaria (Cave, 2001). Cabe señalar, en el caso del sistema de E. U. A., llamado Medicare, fue diseñado para resolver problemas de selección de riesgo y de *cream-skimming* presentes en los sistemas de seguros.

También abundan ejemplos en los ámbitos como la vivienda pública, atención social y capacitación juvenil para el trabajo en algunos países como Alemania (Kemmerling & Bruttel, 2005). En materia de la vivienda, en E.U.A. desde 1970 opera un programa diseñado bajo este mecanismo, “*section 8 housing voucher program*”, en donde los vales funcionan a nivel local pero con financiamiento federal. El objetivo de este programa es subsidiar una proporción de la renta se ha cumplido al lograr generar beneficios netos positivos (Carlson *et al.*, 2010). En este rubro, resalta el caso del Reino Unido, donde los *vouchers* están fundamentados en reformas administrativas como la *Housing Act* en 1988 y la *Housing and Local Government Act* en 1989. Asimismo, este país en el mismo año a través de un documento conocido como *White Paper* permitió el diseño de un paquete de atención social para el cliente que funciona con vales (Cave, 2001).

APRENDIZAJES

Este apartado se presenta como una síntesis de la evidencia empírica sobre los resultados de la implementación de *vouchers*, y se señalan las ventajas y desventajas en términos de

bienestar, los retos que supone para la administración pública, y los posibles riesgos para el usuario. Asimismo, se presentan recomendaciones en materia de diseño e implementación que podrían disminuir el impacto negativo de los problemas ocasionados al poner en práctica esquemas de vales.

La toma de decisiones en el ámbito de la administración pública exige disponer de evidencia empírica sobre el funcionamiento de una política pública, programa o acción pública. En general, la evidencia empírica señala que los efectos de los programas de *vouchers* no son contundentes en relación a mejoras en la calidad, sino que dependen del área de política pública (OCDE, 2005), el nivel de gobierno, su escala, el diseño institucional y la configuración económica (Epple *et al.*, 2015), así como de la fuente de sostenimiento (impuestos, créditos o fundaciones privadas). Por ejemplo, para el ámbito educativo la evidencia de impactos ha mostrado ser mixta (Epple *et al.*, 2015).

Dificultades y riesgos

En la experiencia internacional se han observado dificultades y riesgos en la implementación de un esquema de *vouchers*. En términos generales, las dificultades y riesgos se presentan en relación a la actuación de los usuarios, proveedores y gobierno. De esta manera, existe el riesgo de producirse algunas fallas de mercado como fallas de información y monopolios, y en términos de gobierno un riesgo de situaciones de inequidad, falta de rendición de cuentas y de gasto público (ver tabla 7.4).

Los esquemas de vouchers

Tabla 7.4 Dificultades y riesgos de la implementación de un esquema de vouchers

Usuarios	Proveedores	Gobierno
<ul style="list-style-type: none"> • Fallas de información (bienes de experiencia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de monopolios. • Selección adversa que genera un <i>cream-skimming effect</i> (inequidad) (Colin, 2005, Dan & Andrews, 2015). • Estructura uniforme de pago 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de control en los servicios (sin que implique eficiencia) o de negociación. • Rendición de cuentas (Besley & Ghatak, 2003). • Mayor gasto público (Le Grand, 1991, Blöndal, 2005). • Costos administrativos (Vancoppenolle, Sætren & Hupe, 2015).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura

En relación con los usuarios, se espera que los consumidores tengan la capacidad para evaluar opciones dada su racionalidad individual. Sin embargo, una de las principales fallas en este mecanismo de cuasimercado son las asimetrías de información; los consumidores pueden no tener los conocimientos ni los criterios adecuados para evaluar a los proveedores y, por tanto, no podrían tomar una decisión óptima. Ante la incapacidad de los usuarios para evaluar los servicios que ofrecen los proveedores, se espera que, al menos, consideren las señales que envía el mercado; por ejemplo, la magnitud de atención o la calificación que recibe una guardería, escuela, hospital u otra unidad productora. Esto contribuiría a ayudar al usuario a elegir el proveedor que le proporcione el mejor servicio.

Dado que el objetivo en las organizaciones proveedoras es promover la competencia, ésta ha podido alcanzarse en escenarios con múltiples proveedores, un marco institucional que incentiva la diferenciación de servicios complementarios y una competencia por usuarios. Sin embargo, este escenario podría no presentarse ante la presencia de un monopolio, o la consolidación del poder de discreción en un solo productor

que resulte más favorecido por la elección de los usuarios o los agentes de caso.

En términos de equidad, la literatura señala que hay riesgos de falta de cumplimiento de este valor público. De hecho, ésta reconoce que uno de los problemas recurrentes por parte de los proveedores es la selección adversa. Las empresas ofertantes del servicio pueden elegir a los usuarios dependiendo de los perfiles sociodemográficos que les aseguren alcanzar el indicador ligado a su financiamiento o directamente de la disponibilidad de pago de estos. En múltiples casos, ello genera un fenómeno de discriminación conocido como *cream-skimming effect*; es decir los productores podrían atender de manera racional a los clientes que les permitirían el cumplimiento de sus metas ligadas al financiamiento público (Blöndal, 2005, Le Grand, 2011, Dan & Andrews, 2015). Por ejemplo, las escuelas podrían atender a estudiantes con cierto perfil demográfico y escolar que les asegurara posicionarse mejor frente a sus competidoras, por ejemplo, alumnos con mayor capital cultural o con mayor disponibilidad de pago para adquirir otros servicios que ofrece en sus instalaciones (Cave, 2001). Howell *et al.* (2002) encontraron evidencia empírica al respecto para escuelas de E.U.A.

Si bien la búsqueda de equidad es un criterio que justifica la implementación de este mecanismo, sin embargo también ha sido un criterio que ha recibido mayor atención por autores, principalmente por la posible actuación de los proveedores en el diseño de los sistemas que podrían generar situaciones de inequidad (Colin, 2005, Dan & Andrews, 2015). No obstante, en materia de mecanismos de cuasimercados (*vouchers* y *outsourcing*) no hay evidencia suficiente para afirmar que ha existido una reducción general de la equidad entre los grupos de usuarios. Sin embargo, sí han ocurrido afectaciones a grupos específicos a partir de un cierto umbral, por ejemplo, a personas menos educadas (Jilke, 2014, citado en Dan & Andrews, 2015). También se observó una segregación entre estudiantes en las escuelas de Suecia que utilizaron el esquema de vales, por ejemplo, entre hijos de nativos e inmigrantes o entre hijos de padres con alta escolaridad y con baja. (Böhlmark *et al.*, 2015).

Los esquemas de *vouchers*

Una situación de inequidad puede agravarse ante un sistema con una estructura de pago uniforme que no permita diferenciar el costo por usuario; ante una prohibición explícita por parte del gobierno para elegir un pago complementario al servicio por parte de los usuarios. Ello puede conducir a incentivos perversos (Blöndal, 2005). Sin embargo, la capacidad de pago también puede contribuir a una diferenciación acentuada en la provisión del servicio.

Uno de los principales riesgos en la implementación de mecanismos de cuasi-mercado señalados en la literatura, es la presencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad. Este *trade-off* se plantea como una consecuencia indeseada pero esperada dado que uno de los argumentos de la presencia del Estado es la resolución de fallas de mercado en algunos sectores como la educación o la salud donde en ciertos países y grupos poblacionales existen problemas en el acceso a los servicios educativos o de salud. Sin embargo, la revisión de estudios sobre los efectos de estos mecanismos no es contundente. Para ilustrar, en una revisión de 20 casos europeos sobre la implementación de *vouchers* en los sistemas de salud, Dan & Andrews (2015) no encontraron una dirección opuesta entre eficiencia y equidad en la provisión de servicios; en ambos casos los efectos fueron pequeños y evolucionaron en la misma dirección.

Por parte del gobierno, éste podría incrementar la eficiencia administrativa y económica, aunque la evidencia empírica no es contundente. Sin embargo, en relación con su capacidad de autoridad sobre el funcionamiento del servicio sí hay escenarios que merecen atenderse. El gobierno podría perder autoridad en el control de los servicios concedidos al mercado. En términos para la administración pública, éste podría disminuir su intervención sin que ello implique un incremento en la eficiencia. Por ejemplo, éste podría perder capacidad de negociación con los proveedores dado un escenario de desconocimiento o desatención a lo largo del tiempo. La literatura también señala como un riesgo la falta de rendición de cuentas (Besley & Ghatak, 2003). Esta falta de rendición de

cuentas también podría producirse si los proveedores privados —sin las mismas responsabilidades públicas— no la procuran o no están comprometidos con la transparencia de su relación con el financiamiento gubernamental, o en su caso que el ejercicio de selectividad de clientes no disponga de acceso a los mecanismos de reparación para los ciudadanos. Esto cobra mayor relevancia dado que los proveedores prestan servicios a nombre del gobierno.

Se ha señalado también que los vales han generado un mayor gasto público en algunos países (Le Grand, 1991, Blöndal, 2005) y costos administrativos al incorporar organizaciones intermediarias (Vancoppenolle, Saetren & Hupe, 2015). Por ejemplo, en un programa de guarderías infantiles, además de aumentar el gasto al promover la incorporación de nuevos proveedores, también incrementan los costos burocráticos con la creación de agencias certificadoras de la calidad del servicio.

En términos teóricos, existe el riesgo de disminuir la preocupación social por la calidad en ciertos servicios —tal como el cuidado infantil. La calidad puede disminuir ante asimetrías de información o falta de regulación o control de calidad por parte del gobierno (Warner & Gratus, 2011). Aunque la disminución de la calidad del servicio también podría ser generada por una baja atención o supervisión del gobierno a lo largo del tiempo (Blöndal, 2005).

Lecciones aprendidas de la experiencia internacional

En términos de lecciones aprendidas de la implementación de esta estrategia, la evidencia se presenta en dos rubros: diseño e implementación. En materia de diseño, el contexto importa en tanto marco institucional y organizacional previo a la entrada del mecanismo. Para asegurar la oferta se recomienda que existan múltiples proveedores de servicios con capacidad de competir por clientes y que tengan capacidad de reacción (Dan & Andrews, 2015). En caso contrario, ante la presencia de una sola escuela, un solo hospital o un solo médico es necesario

Los esquemas de *vouchers*

optar por otro mecanismo complementario (Blöndal, 2005), como el otorgar, además del *voucher*, apoyo para facilitar el traslado de una localidad a otra. A propósito, el diseño de un bono positivamente discriminatorio podría contribuir a la equidad (Le Grand, 1991, Cave, 2001). A la par se requiere revisar las condiciones existentes, particularmente detectar posibles barreras en el servicio. Si bien, este mecanismo representa un medio eficaz para incrementar la demanda, el diseño tendría que ser cuidadoso con las características de la oferta específicamente en bienes donde los usuarios no eligen sino solo al intermediario o donde la responsabilidad recae en un actor distinto como en los padres de los infantes usuarios de las guarderías.

Como parte del diseño, en algunos casos se sugiere ejecutar un análisis tipo “*forward and backward mapping*” (véase Elmore, 1979) con el fin de identificar los incentivos de las organizaciones participantes (Vancoppenolle, Sætren & Hupe, 2015), la complejidad inter-organizacional, la calificación de los proveedores para ejercer una tarea —como el cuidado infantil—, y las necesidades y las demandas de los usuarios finales. Dadas las implicaciones sociales de una intervención en la organización comunitaria, se requiere atender las disposiciones legales, comunitarias y la participación de otros actores —como los empleadores en el servicio de cuidado infantil. Un buen diseño acorde al contexto y al ámbito de política pública puede reducir los problemas en la implementación (OCDE, 2005).

En términos de equidad, se podría optar por otorgar incentivos o apoyos sin fines de lucro a grupos sociales en desventaja socio-económica (Warner & Gratus, 2011) o donde por la naturaleza del bien —como en localidades rurales— no hay posibilidad para economías de escala, es decir, que la demanda no se corresponda con la oferta.

Una implementación adecuada necesita un modelo integrado y parsimonioso (Vancoppenolle, Sætren & Hupe, 2015); cierto grado de flexibilidad, por ejemplo para complementar un sis-

tema de *vouchers* con otros subsidios en situaciones particulares (Le Grand, 1991). Esta misma sugerencia aplica ante una situación de inequidad por condiciones económicas bajo la cual se recomienda otorgar a un estudiante un vale educativo con uno de transporte. El gobierno es el actor encargado de asegurar un buen funcionamiento con el fin de mejorar la toma informada de decisiones y la competencia. Por tanto, se espera que éste esté atento al desempeño de la oferta y la demanda. A modo de ejemplo, ante fallas de información, éste actuaría certificando a los proveedores, estableciendo criterios de calidad en el servicio (Warner & Gratus, 2011) o guiando a los usuarios a través de un administrador de casos (Blöndal, 2005), como un médico de cabecera o alguna autoridad sanitaria (Le Grand, 1991). Algunos problemas se resuelven proporcionando más información; por ejemplo, obligar a las escuelas a publicar sus resultados de pruebas. En servicios con alta demanda, se pueden establecer criterios de asignación para los usuarios —tales como nivel de urgencia, el que llega primero, azar, entre otros (Cave, 2001).

CONCLUSIÓN

En resumen, los sistemas de *vouchers* representan un reto al rol tradicional del gobierno como productor y proveedor de servicios, ya que transfiere algunas de las funciones al mercado. En este tipo de esquema de cuasi-mercado, se incorporan las preferencias individuales de los usuarios en la elección del proveedor del bien o servicio, privilegiando valores como la elección, la equidad y la competencia. La apuesta al implementar un esquema de vales es mejorar la eficiencia administrativa y de entrega del servicio público. Sin embargo, el esquema de *vouchers* no siempre resulta en mejoras al servicio que reciben los ciudadanos, ni reduce necesariamente el gasto del gobierno. Para asegurar su correcto funcionamiento, deben cumplirse supuestos fundamentales como la racionalidad del individuo que elige las mejores decisiones para su bienestar, y una competencia eficaz entre los proveedores.

Los esquemas de *vouchers*

Si bien la eficiencia económica y administrativa son los criterios más recurrentes para su diseño, es importante mencionar que existen riesgos en la implementación de esquemas de vales, principalmente en términos de equidad y de la creación del mercado del servicio público (Colin, 2005). Un actor con capacidad de reducir las consecuencias negativas es el gobierno, aunque la participación debe procurar respetar la lógica del mecanismo cuasimercado. En otro caso, no se estaría ante un sistema de *vouchers*. Por tanto, es importante que su diseño sea cuidadoso, que responda al contexto particular del ámbito de política pública y del marco institucional, y que represente la mejor respuesta o intervención para un problema público. Cabe recordar, un esquema de *vouchers* es un mecanismo causal sustentado en la libre competencia entre proveedores como medio de mejora del bienestar de los usuarios o familias a partir de la elección de mejores costos y calidad en el servicio.

Es importante resaltar que la implementación de un esquema de vales o cupones no se da en el vacío; ésta requiere de un marco institucional y organizacional que facilite la implementación y que asigne incentivos para la libre competencia y la mejora de los servicios. Discutir la implementación de un sistema de *vouchers* implica atender el debate de la eficiencia en relación a los costos de producción del bien. Es decir, proporcionar argumentos de la reducción de los costos en menor carga fiscal y posibilidad de introducir más servicios.

En el caso de los proveedores, se ha señalado que la competencia entre éstos implica la creación de una infraestructura, el costeo de la actividades de mercado, facturación de compras o, en su caso, de firma, revisión y supervisión de contratos como costos políticos. No obstante, en caso de países o regiones con grandes retos para crear la competencia, queda pendiente discutir si los costos de crear el mercado deberían ser asumidos por el gobierno o deben ser incorporados al costo del servicio. Existe el riesgo de que la preocupación por la reducción de los costos de producción de un bien pueda generar una lógica perversa sobre la calidad y cantidad en los insumos.

Un último supuesto es que el gobierno no renuncie a su responsabilidad de cuidar la relación de oferta y demanda, particularmente por las inminentes fallas de mercado y la disolución de responsabilidades en procesos como la rendición de cuentas. Si el gobierno se deslinda de su responsabilidad como regulador del esquema de cuasi-mercado, es muy probable que el esquema de vales fracase en sus objetivos.

En el estudio de los sistemas de *vouchers* permanecen interrogantes en relación con las medidas adecuadas para medir el éxito (Greener & Powell, 2009), por ejemplo en términos de incrementar la eficiencia, lograr la competencia o crear un mercado del servicio público. Aunque como en toda política pública, evaluar una acción gubernamental o programa público requiere un proceso de planeación previa y el diseño de indicadores en los cuales esperar una variación. En general, la revisión de las aplicaciones indica que este instrumento se utiliza en muchos sectores tales como educación, vivienda, cuidado infantil, entre otros, y que en general sí ha existido una mejora en términos de la eficiencia. Sin embargo, la ausencia de metodologías comunes para estos programas, no permite concluir si siempre logra los beneficios e impactos esperados: mayor competencia, reducción de precios, información accesible, reducción de los costos de transacción (Grand & Bartlett, 1993, citados por Warger & Gratus, 2011). Aunque hay evaluaciones de impacto relacionadas con los *vouchers*, no hay una medición en relación con el efecto en la mejora del servicio, la reducción del gasto público u otros indicadores que resultan relevantes para la toma de decisiones públicas.

Aunque este mecanismo sea conocido en la literatura de reformas del Estado, son pocos los países quienes los aplican. Esta reducción en su uso se asocia a que los tomadores de decisiones implementan estas estrategias considerando múltiples variables y no sólo la búsqueda de eficiencia tales como las restricciones políticas o las cuestiones de inequidad que podría generar o reproducir entre usuarios como entre proveedores. Ello supone mayor cautela en la generalización de los resultados.

Los esquemas de vouchers

Así, un buen funcionamiento del esquema de *vouchers* requiere de un análisis completo sobre el cumplimiento de sus supuestos, con base en el cual se deben definir qué cambios necesitan hacerse en la legislación y la estructura de mercado antes de diseñar e implementar el esquema. Cabe señalar, que la introducción de este mecanismo debería responder a un análisis de política pública que indique que, en efecto, es el mecanismo causal adecuado para ello. Una adopción de los vales sin considerar las condiciones correctas de cuasimercado necesarias para su funcionamiento podría no sólo no impactar en el bienestar sino que podría incrementar la magnitud de los riesgos. En cualquier caso, lo recomendable es tomar una decisión basada en la evidencia empírica sobre el sector en particular.

LECTURAS SUGERIDAS

- BLÖNDAL, Jón (2005), “*Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services*”, OCDE Journal of Budgeting, 5 (1), 79-106.
- CAVE, Martin (2001), “*Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services*”, OCDE Journal of Budgeting, 1 (1), 59-88.
- LE GRAND, Julian (2011), “*Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations*”, Public Reason, 3 (2), 80-89.
- WARNER, Mildred E. y Raymond H. J. M. Gradus (2011), “*The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA*”, Social Policy & Administration, 45 (5), 569-592.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXIADOU, N., Lundahl, L. 2016. “*Reforming Swedish education by introduction of quasi- markets and competition*”. In H. Gunter, E. Grimaldi, D. Hall, R. Serpieri, (Eds) *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*. Pp.66- 80. London & New York: Routledge, Taylor & Francis.

- BARZELAY, M. (1992). *Breaking through bureaucracy*. University of California Press. California.
- BESLEY Timothy & Maitreesh Ghatak, (2003) “*Incentives, choice, and accountability in the provision of public services*”, *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), 235-249
- BÖHLMARK, A., H. Holmlundc & M. Lindahl, (2015), *School choice and segregation: evidence from Sweden*, consultado enero de 2016 en <http://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2015/wp2015-08-School-choice-and-segregation.pdf>
- CARLSON, Deven, Robert Haveman, Thomas Kaplan & Barbara Wolfe, *The Benefits and Costs of the Section 8 Housing Subsidy Program: A Framework and First-Year Estimates*. Institute for Research on Poverty. Discussion Paper no. 1380-10. Disponible en <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp138010.pdf>
- COLIN, Frédéric (2005), “*Public Service Vouchers*”, *International Review of Administrative Sciences*, 71 (1), 19-34.
- CORREA, Juan A. & Francisco Parro y Loreto Reyes (2014), *The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile’s Targeted Voucher Program en Journal of Human Capital*, Vol. 8, No. 4 (Winter 2014), pp. 351-398, Publicado por: The University of Chicago Press, DOI: 10.1086/679282
- DAN, Sorin y Rhys Andrews (2015), “*Market-Type Mechanisms and Public Services Equity: A Review of Experiences in European Public Services*”, *Public Organization Review*.
- DOWNES, A. (1964), *Inside Bureaucracy*, New York: HarperCollins.
- DUNLEAVY, P., H. Margetts, S. Bastow & J. Tinkler (2006), “*New Public Management Is Dead. Long Live Digital-Era Governance*”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- ELMORE, R. F., 1979, *Backward mapping: Implementation research and policy decisions*. *Political Science Quarterly*, 94(4), pp. 601–616. doi:10.2307/2149628
- EPPLÉ, Dennis, Richard E. Romano y Miguel Urquiola (2015), *School Vouchers: A Survey of the Economics Literature*, NBER Working Paper No. 21523. September 2015

Los esquemas de vouchers

- EXLEY, Sonia (2014), “*Are Quasi-markets in Education what the British Public Wants?*”, *Social Policy and Administration*, 48 (1), 24-43.
- FEIGENBERG, Benjamin (2015), *Priced Out: Aggregate Income Shocks and School Pricing in the Chilean Voucher Market*, MIT. <http://economics.mit.edu/files/9300>
- GREENER, Ian y Martin Powell (2009), “*The Other Le Grand? Evaluating the ‘Other Invisible Hand’ in Welfare Services in England*”, *Social Policy & Administration*, 43 (6), 557-570.
- HOWELL, William G. & Patrick J. Wolf, David E. Campbell y Paul E. Peterson (2002), “*School Vouchers and Academic Performance: Results from Three Randomized Field Trials*”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21 (2), 191-217.
- KEMMERLING, A. & O. Bruttel (2005), “*New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State*”, WZB Discussion Paper No. 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, February, <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2005/i05-101.pdf>. (consultado en diciembre de 2016)
- LARSEN, Lars Thorup & Deborah Stone (2015) *Governing Health Care through Free Choice: Neoliberal Reforms in Denmark and the United States* en *Journal of Health Politics, Policy and Law* 2015 Volume 40, Number 5: 941-970. DOI: 10.1215/03616878-3161162
- LE GRAND, Julian (1991), “*Quasi-markets and social policy*”, *The Economic Journal*, 101, 1256- 1267.
- LEVIN (2002), Henry M. “*A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers*”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (3), 159-174.
- NEILSON, Christopher (2013), *Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*, mimeo https://economics.sas.upenn.edu/.../Neilson_2013_JMP_current.pdf
- NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Atherton.
- OCDE (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OCDE

Pascual Ogarrío Rojas

- OSTROM, V. (1989). *The intellectual crisis in American public administration*. Estados Unidos de América: University of Alabama Press.
- VANCOPPENOLLE, Diederik, Harald Sætren y Peter Hupe (2015), “*The Politics of Policy Design and Implementation: A Comparative Study of Two Belgian Service Voucher Programs*”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17 (2), 157-173.