

LA CRISI ECONÒMICA I LA SEVA INCIDÈNCIA EN LA GESTIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS*

Guillem López-Casasnovas**

Ivan Planas Miret***

Resum

La crisi econòmica ens ha portat a deu anys de retorn a la casella inicial del benestar social. En aquest article analitzem com els impactes de la crisi s'han traslladat al finançament del sector públic i, alhora, a la manera en què els diferents serveis s'han gestionat i transformat. Tot i la duresa de la crisi —doble recessió el 2011— viscuda per Espanya des del 2007, la despesa social no s'ha «enfonsat» —en termes del seu pes al PIB—, encara que sí que mostra evidències d'esgotament —en termes capitatius. En aquest article s'aborden alguns temes generals pel que fa a la incidència de la crisi en la gestió dels serveis públics: l'estil de gestió, amb especial referència a les licitacions públiques; els canvis del nivell de cobertura dels serveis públics, per la via de les reduccions de despesa sense grans canvis normatius; els desajustos de la composició de la despesa, per la diferent incidència de la consolidació fiscal i la incipient recuperació de la despesa en les partides del pressupost; la crisi de les col·laboracions públic-privades i el debat sobre la relació entre el sector públic i el sector privat, incloent els canvis normatius en el marc de contractació i les noves oportunitats que aquests obren; la justificació de la despesa pública en termes de relació cost-benefici; i, finalment, els reptes pendents de l'Administració pública catalana.

Paraules clau: Administració pública; col·laboració públic-privada; control dels contractes públics; crisi econòmica.

THE ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACT ON PUBLIC SERVICES MANAGEMENT

Abstract

The economic crisis has taken us back ten years to square one in terms of social welfare. In this article, we analyse how the effects of the crisis have impacted the financing of the public sector and the way services have been managed and transformed. Despite the severity of the crisis experienced by Spain since 2007, with a double-dip recession in 2011, social spending has not collapsed in terms of GDP percentage, although it does show signs of exhaustion in terms of capitation. In this article, we address some general issues relating to the impact of the crisis on public services management: management style, with particular reference to public tenders; changes in the level of coverage of public services through spending cuts without major changes in legislation; imbalances in the composition of spending due to the varying impact of fiscal consolidation and the incipient recovery of spending on budget items; the crisis in public-private partnerships and the debate on the relationship between the public and private sector, including legislative changes in procurement and the resulting new opportunities; the justification of public spending in terms of the benefit-cost ratio; and finally, the challenges that are facing the Catalan public administration.

Key words: public administration; public-private partnership; control of public contracts; economic crisis.

* Els autors agraeixen la lectura revisada de Marc Casanova, investigador del CRES-UPF.

** Guillem López-Casasnovas, catedràtic d'Economia a la Universitat Pompeu Fabra i president de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques Catalanes (2013). Departament d'Economia i Empresa, carrer de Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. guillem.lopez@upf.edu.

*** Ivan Planas Miret, gerent de Serveis Assistencials del Servei Català de la Salut i professor associat a la Universitat Pompeu Fabra, Departament d'Economia i Empresa, carrer de Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. ivan.planas@upf.edu.

Article rebut el 14.02.2018. Avaluació cega: 22.02.2018 i 02.03.2018. Data d'acceptació de la versió final: 18.04.2018.

Citació recomanada: LÓPEZ-CASASNOVAS, Guillem; PLANAS MIRET, Ivan. «La crisi econòmica i la seva incidència en la gestió dels serveis públics». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), p. 39-55, DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.3104](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.3104).

Sumari

- 1 Introducció
 - 2 Impacte general de la crisi en la despesa social i el seu finançament
 - 2.1 Impactes directes
 - 2.2 Impactes indirectes
 - 3 El debat públic-privat
 - 3.1 Punts de controvèrsia: des de quin àmbit se serveix millor l'interès públic
 - 3.2 Com entendre l'excedent en els serveis públics
 - 3.3 Algunes formulacions específiques en la sanitat
 - 4 Altres aspectes concrets de gestió pública en general
 - 4.1 Buscant la major rendibilitat dels recursos públics
 - 4.2 L'execució dels contractes i la responsabilitat de l'Administració
 - 5 Els reptes pendents
 - 6 A mode de conclusió: la proposta de reforma de les administracions públiques catalanes
- Referències bibliogràfiques

1 Introducció

La crisi econòmica ens ha portat a, probablement, deu anys de retorn a la casella inicial del benestar social. No tan sols ha aturat la màquina que alimenta el finançament d'aquest benestar social, des de la creació de renda i riquesa fins a la seva redistribució, sinó que l'ha retrotret als anteriors nivells de despesa, amb la qual cosa ha forçat l'aparició d'elevats nivells de dèficit. Això ha fet que la despesa social hagi quedat en una mena d'*impasse* que complica especialment el futur de les noves generacions. La renda, just avui, està recuperant els nivells del començament de la crisi, i això fa palès que les ferides, els danys ocasionats i la frustració d'expectatives han estat majúsculs. Els perjudicis més importants han impactat majorment en les rendes primàries de dos col·lectius concrets —que analitzarem—, i en tota la societat en general pel que fa a les rendes disponibles totals, una volta considerades les prestacions públiques monetàries i en espècie.

Respecte dels primers impactes, aquests tenen a veure amb la coetaneïtat de la crisi en la vida de les generacions: la dels joves, que han vist malmesa la que ha de ser una de les etapes més creatives de la vida i que s'han trobat sense oportunitats, i la dels més grans, que, aturats, han fet una entrada prematura en el règim dels passius, quan estaven encara amb prou capacitats. Els primers, malgrat la seva millor formació, s'han trobat amb una elevada precarietat laboral, unes retribucions relatives pitjors i una menor possibilitat d'emancipar-se i de constituir projectes propis en uns mercats laboral i financer molt adversos. Els segons han vist avortats els seus períodes de vida activa, que havien de completar els estalvis i, així, consolidar drets de pensions. *Ninis* i aturats de llarga durada han patit, així, els errors encadenats del model econòmic, primer sobre el sistema financer i, de nou, després d'aquest, sobre l'economia, amb la qual cosa s'ha realimentat el que s'ha conegut com a *double dip*, o doble recessió de l'economia espanyola.

No correspon aquí entrar amb major detall en les causes i les conseqüències de la crisi espanyola,¹ però sí que voldríem analitzar com els impactes de la crisi s'han traslladat al finançament del sector públic i, alhora, a la manera en què els diferents serveis s'han gestionat. Revisem-ne els principals.

2 Impacte general de la crisi en la despesa social i el seu finançament

Tot i la duresa de la crisi —doble recessió el 2011— viscuda per Espanya des del 2007, la despesa social no s'ha «enfonsat» (almenys en el seu pes en PIB atesa l'evolució d'aquests referents), encara que sí que mostra evidències d'esgotament —en termes capitatius— en la manera com s'han aplicat les retallades i s'han mantingut les prestacions i la seva qualitat, amb restriccions avui ja clares en termes d'accés als serveis dels seus beneficiaris. La situació del benestar poblacional es manté sense efectes notòriament adversos gràcies a múltiples factors —des del *pool* de renda de les famílies en general, a l'àmbit privat, fins a l'esforç dels professionals públics en particular pel que fa al manteniment dels serveis o prestacions reals mitjanes—, de manera que s'ha aconseguit, de moment, que els nivells de benestar comunitaris es mantinguin, o almenys no es deteriorin, al nivell en què ho ha fet el seu finançament, o d'acord amb el grau en què ho ha fet l'ocupació privada. L'equilibri és, però, molt fràgil i només recuperant el creixement s'entreveu un estat del benestar mínimament sostenible en el futur.

Les administracions públiques espanyoles, entre l'any 2010 i el 2015 van reduir el dèficit en 46.088 milions d'euros, i van passar d'un dèficit de l'11% del PIB al 5,8% (el 3,6% el 2017). Aquesta reducció s'ha basat en un increment dels ingressos de poc més de 10.000 milions d'euros i una reducció de la despesa en quasi 31.000 milions d'euros. Tot i això, l'any 2015 el desajust entre els ingressos i les despeses seguia sent de quasi 55.000 milions d'euros (entorn dels 40.000 el 2017). Els increments dels ingressos han estat principalment per la via de l'IVA i l'IRPF, emparats per una voluntat homogeneïtzadora de les autoritats europees i la voluntat de l'Estat de no patir el cost polític dels ajustos. La reducció del dèficit —i especialment de la despesa— ha recaigut essencialment en les comunitats autònomes (CA) i els ens locals, que hi han contribuït en un 68,3% de l'ajust (41,8% i 26,5%, respectivament), amb un pes sobre la despesa global del 43,7%. Per tant, fins i tot considerant la reducció del dèficit feta per la via dels ingressos per part de l'Estat (Administració central i Seguretat Social), aquest no hi ha contribuït en la mateixa mesura que els altres nivells d'administració i suposa, l'any 2015, pràcticament el 65% del dèficit del Regne d'Espanya.

¹ Vegeu, al número 76 de la *Revista Econòmica de Catalunya* (2017), el text d'un dels dos autors d'aquest treball.

En tot cas, més que argumentar sobre causes i conseqüències de la recessió, el que volem en aquest article és tractar alguns temes generals pel que fa a la incidència de la crisi en la gestió dels serveis. Vegem alguns detalls dels seus distints components.

2.1 Impactes directes

- Estil de gestió

No tan sols la crisi, sinó també els diferents processos judicials oberts, fins i tot poc abans de l'inici de la mateixa crisi, han forçat els administradors (funcionaris) a una gestió pública eminentment defensiva. Si l'aversion al risc és ja de per si un tret remarcable a les nostres administracions públiques, ja que per la influència política temen esdevenir caps de turc dels gestors més polititzats, a aquest aspecte s'han d'afegir els estralls de la corrupció i la por per la incidència de les retallades, primer, i l'aplicació de l'article 155, després.

En l'àmbit de les licitacions, l'actitud defensiva —i també les recomanacions europees— varen portar a l'increment de la puntuació directa —criteris no subjectes a judici de valor— en les decisions. Aquest fet també, unit a la situació econòmica, ha portat a l'increment del pes dels elements lligats a la baixa de preu com a criteri d'adjudicació. Això té les seves conseqüències posteriors, ja que, davant de la prohibició de la nova llei de contractes de l'establiment de llinars directes per a les baixes temeràries, moltes empreses adjudicatàries han acabat demanant revisions contractuals uns anys més tard o presentant risc de fallida, amb les consegüents implicacions per al servei públic adjudicat i sobre la lliure competència efectiva d'aquells que inicialment no en van resultar adjudicataris per unes previsions econòmiques més prudentes.

Aquesta actitud en les licitacions ha fet que el panorama empresarial que dona servei al sector públic hagi canviat, amb les seves conseqüències positives i negatives. Hi ha hagut clarament, en molts sectors, una disminució de la provisió per part de petites i mitjanes empreses o entitats del sector social, i una concentració en grans empreses mercantils. Això ha succeït en sectors com el transport sanitari, la provisió de serveis tecnològics o serveis auxiliars com la neteja. Un altre àmbit important de penetració de les grans empreses aprofitant la crisi ha estat l'àmbit social, especialment en el nivell de l'Administració local. El risc, però, que amb la recuperació econòmica les grans empreses abandonin les licitacions públiques o pressionin per un increment important de preus, és evident.

- Cobertura

Hi ha algunes decisions relatives a la cobertura de protecció que s'apliquen en alguns serveis concrets però que o bé són indefinides, o bé donen poca cobertura jurídica a qui ha de prendre la decisió (CA), com en el cas de la Llei de dependència (*Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*). El mateix ha succeït en els àmbits sanitari o educatiu, amb els RDL 16/2012 i RDL 14/2012, respectivament. Són normatives que permeten ajustar parcialment la despesa, però en molta menys mesura que amb l'ajust que prometien i del que s'exigeix a les CA per part de l'Estat amb la fixació dels objectius de dèficit i deute. Això fa que l'Administració que més es desresponsabilitza de la prestació, l'Estat, més en coresponsabilitzi l'altra, les CA, que resta compromesa amb els seus pressupostos propis enfront de la ciutadania. Dins de l'identificador de la manca de lleialtat institucional, s'inclouen aquí els casos de decidir la disminució de partides pròpies carregant el cost de l'elecció a tercers, o l'acció centrípeta del dèficit propi reduint les transferències finalistes que són alhora menys ingressos per a un altre ens i, així, aquest ha de triar finalment entre un major dèficit o carregar amb el cost polític de la reducció de la política davant del ciutadà. Clars exemples d'aquests darrers casos són la reducció de les beques universitàries o les subvencions als serveis d'ocupació.

- Desajustos de la composició de la despesa

L'impacte de l'ajust de la despesa per als diferents capítols pressupostaris ha estat notable. Per a veure'n el detall, es poden mirar els quadres de l'annex. Hi destaquem que l'evolució de les dues despeses bàsiques de l'estat del benestar en termes d'inversió real, educació i salut, considerant com a base de comparació l'any 2000, permet observar baixes actualment que es remunten a situacions inferiors a les dels anys inicials (2000).

De manera similar, això succeeix en l'estoc de capital públic en educació per CA, en taxes de variació 2009-2015, que registra descensos mitjans del 12,3%. Pel que fa a l'estoc de capital en infraestructures sanitàries públiques per habitant entre el 2000 i el 2014 per CA, Catalunya, per exemple, mostra algunes de les pitjors xifres; també en infraestructures públiques educatives, amb xifres molt pobres per a les Balears. Pel que fa a la distribució de la despesa en protecció social per funcions a Espanya, dintre de la UE27, entre els anys 2007 i 2014, s'observa com l'alentiment ens ha allunyat de la convergència. Observada des de la perspectiva de la despesa sanitària, es detecta una variació a la baixa el 2014, en particular respecte del 2000. A la vegada, la despesa en dependència entre els països de l'OCDE, en percentatge del PIB i en el període 2007-2015, fa remarcable la bretxa existent, amb un elevat nombre de beneficiaris d'aquella cobertura a Espanya pendents de prestació, en paral·lel a l'impacte de les retallades dels pressupostos generals de l'Estat, observades en el finançament de la dependència entre el 2008 i el 2017. També és rellevant destacar que les remuneracions i les inversions han estat les partides més castigades durant la crisi. No obstant això, mentre que les primeres ja s'estan recuperant —almenys en termes nominals—, en el cas de les segones no hi ha perspectives que això passi a curt termini.

2.2 Impactes indirectes

- Eficiència de gestió

La voluntat de preservar al màxim els llocs de treball actuals, mitjançant els ajustos, al capítol 1, en matèria salarial i la posterior devolució dels imports retinguts, ha fet que l'ajust hagi estat tan sols conjuntural i no estructural. Però, alhora, ha fet que la majoria de «privilegis» vinculats a les condicions laborals —dies lliures, flexibilitat horària...— s'hagin, en general, mantingut. A això se sumen unes grans restriccions de creixement d'efectius (per normativa bàsica estatal, i, per tant, no adaptable a circumstàncies específiques).

Aquest fet ha provocat grans ineficiències de gestió en alguns àmbits específics, com per exemple en el sanitari, on ha agreujat la manca de professionals en períodes complicats (vacances d'hivern), o en l'àmbit docent universitari, amb la restricció —i baixada salarial específica— de la categoria de professor associat i, en paral·lel, l'extensió del model de docència de Bolonya, que requereix més hores docents.

A més, les restriccions a l'endeutament i l'ajust de la despesa en inversions de les administracions públiques, que han fet que es substituís inversió directa —comptabilitzada al capítol 6— per inversió a través de fórmules de finançament per consum (*renting* i *leasing*) —comptabilitzada al capítol 2 com a despesa corrent—, han portat i portaran a un encariment de la despesa pública i, a més, a una alta dependència tecnològica d'alguns proveïdors específics, amb el consegüent risc d'obsolescència.

- La crisi de les col·laboracions público-privades

La crisi ha afectat les col·laboracions público-privades, i també les seves pseudoequivalències de mecanismes de finançament estructurat, en plena expansió en aquell moment. De fet, eren mecanismes molt més predominants a l'Estat i en aquelles CA amb forta presència d'entitats financeres (impulsors, juntament amb les grans consultores que feien d'intermediàries) que a casa nostra.

Tres factors enfonsen aquest model: a) l'entrada en crisi al lloc on van renèixer, el Regne Unit; b) l'aplicació més intensa per part d'Europa de la normativa associada al sistema europeu de comptes (SEC 1995 i SEC 2010), per la necessitat de controlar el dèficit real dels estats; i c) algunes fallides d'aquestes fórmules amb l'arribada de la crisi, que han fet que algunes administracions s'hagin vist obligades a mantenir alguns pagaments tot i haver desaparegut pràcticament l'ús públic d'aquestes infraestructures, la qual cosa va generar una manca de confiança social en aquests mecanismes.

- Altres reformes coetànies

La crisi econòmica que es va iniciar l'any 2007 és coetània també amb altres moviments a l'Administració pública que o bé són tan sols coincidents en el temps, o bé han aprofitat l'onada o el vent a favor per a imposar-se. Parlem dels moviments centralitzadors de l'Administració pública espanyola, que han afectat tant el camp autonòmic com el món local.

En aquest àmbit trobem la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local i les seves derivades, principalment en dos àmbits:

a) El competencial: es fa pràcticament impossible per als ens locals mantenir competències impròpies o no pròpies, atès que tan sols ho poden fer en circumstàncies d'equilibri pressupostari o d'acord amb la classificació d'«activitat econòmica».

b) El d'ordenació de figura jurídica, i més concretament els consorcis. En aquesta llei l'Estat ha buscat recuperar l'esperit inicial d'aquesta figura de gestió conjunta entre administracions, tant si resulta motivada per competència o interès compartit, amb la qual cosa convidava a liquidar tots aquells consorcis que s'havien acabat constituint com una figura de governança compartida però en els quals una única administració assumia la responsabilitat financera i del seu finançament (i que, per derivada de la normativa d'estabilitat, gairebé seria sempre la més gran).

c) També ens volem referir, en aquest apartat, a tots els moviments relacionats amb la creació de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA). La creació de la CORA s'emmarca dins del procés reformista iniciat pel Govern, a principi del 2012. Sota l'epígraf d'«*eliminación de duplicidades con las CCAA*», la CORA, i aprofitant l'obligació que les CA adherides al fons de liquiditat autonòmica (FLA) havien d'acceptar les seves «recomanacions», intenta fusionar les oficines de promoció comercial a l'estranger de les CA amb les de l'Estat, i eliminar o substituir entitats com el Síndic de Greuges o els *defensores del pueblo* amb la del Defensor del Pueblo de l'Estat.

Són, altrament, reformes a partir de directives europees, les següents:

- Directives en matèria de contractació: Llei 9/2017, de 8 de novembre, de *Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*.

- Directives en matèria de consolidació comptable: del SEC 1995 al SEC 2010.

3 El debat públic-privat

Una visió més general dels canvis ens porta a tractar la qüestió del debat públic-privat en el finançament i la gestió públics. En efecte, part dels canvis més o menys miscel·lanis, més o menys conjunturals o improvisats, responen a aquesta qüestió, i per tant mereixen una discussió més aprofundida.

En el cas de les polítiques públiques, el debat de les reformes ha vingut monopolitzat pel paper que han de tenir els recursos privats en les seves diferents modalitats (el *know how* de *management* general, assumpció de risc financer i posada en disposició d'equipaments, modes de gestió dels serveis concessionats, compra d'activitat als concertats...) dintre d'un sistema de naturalesa eminentment pública. Aquest debat es remunta, en les seves arrels, al tema més genèric de les responsabilitats individuals i de les col·lectives en els serveis de benestar. Una qüestió que es vincula a la filosofia i a l'ètica i que s'expressa amb especificitats concretes al llarg del temps i en vista d'interaccions sectorials determinades —serveis educatius, de salut, de cures de llarga durada i socio-sanitaris en general.

La interfície que aquí ens ocupa, relativa al paper del sector privat (i el que aquest representa en les seves diverses dimensions operatives —motivacionals econòmiques, instrumentals d'ocupació i condicionaments de controls de diferents elements fiduciaris—) en el sistema de protecció social, no n'és una excepció; però, atesa l'apreciació dels aspectes relacionats amb el fruit de la vida i el patiment, amb el lucre i la compassió, amb la salut i la malaltia, amb la riquesa i la pobresa..., aquests es viuen de manera radical. Es tracta, però, de reflexionar en els justos termes i objectivar tant com sigui possible quins són els pros i els contres per a un debat ciutadà millor informat sobre els punts anteriors.

La qüestió de qui ha de «gestionar» els serveis públics no té una resposta normativa, teòrica, estructural, de validesa universal. Sí que la té la provisió pública (que és responsable del finançament i de l'actuació envers els ciutadans) i, *a contrario sensu*, la privatització, entesa com l'esvaïment de la responsabilitat pública en la provisió dels serveis comunitaris, i així en l'obligatorietat de l'assegurament, un finançament almenys

parcialment coactiu i respecte de qui ret comptes finalment davant dels usuaris per possibles males praxis. Privatitzar implicaria, en el sentit esmentat, que els diferents àmbits de protecció social passarien a ser responsabilitat individual, i que es regissin per la lliure voluntat i disposició a pagar en l'accés als serveis. En la relació d'agència entre el prestador —agent— i l'autoritat —el principal—, la privatització suposaria que, en lloc de mantenir el principal a la vegada com a agent «perfecte» del ciutadà, exigint transparència i avaluació, aquella tutela fos completament substituïda pel mateix ciutadà —usuari, beneficiari, pacient. Aquest últim, suposadament prou informat, esdevindria el millor jutge del seu propi benestar. Això seria així tot i no poder ignorar que la seva demanda no és sinó la que sovint li indica l'oferta, on el prestador és qui la qualifica com a «necessitat», bé de manera regulatòria o obligada, o bé de manera sobrevinguda, a sol·licitud.

Una privatització completa en aquest context seria un disbarat: d'això, els economistes, en diem «la generació d'un resultat *Pareto inferior*», en el qual no hi ha res a guanyar en termes de benestar col·lectiu i molt a perdre per part de tots. La teoria disposa de prou principis normatius, teoremes, que mostren la superioritat d'una tutela sobre un cert grau d'assegurament col·lectiu i un mecanisme de finançament obligatori-transversal o solidari. En l'àmbit de reforma de les administracions públiques, es refereixen majorment a elements positius i no normatius, conjunturals i no estructurals, ideològics i no de dret natural, empírics i d'observació, i no teòrics abstractes. I és a aquest terreny al qual hem de remetre la discussió i les consideracions que s'exposen a continuació.

3.1 Punts de controvèrsia: des de quin àmbit se serveix millor l'interès públic

Que un equipament públic es pugui construir millor des d'un partenariat públic-privat que no des de la mateixa Administració, té a veure: i) amb la capacitat o no del sector públic per finançar la inversió, i l'endeutament financer consegüent per fer-hi front, d'acord amb els límits interns o externs imposats a aquest finançament; ii) amb el millor coneixement (*know how*) de com construir —en temps i forma, sense desfasaments, des de l'experiència d'haver-ho fet múltiples vegades— aquests equipaments; iii) amb com la transferència de risc per contracte amb preu donat, a canvi de «claus en mà», pugui generar una millor motivació a l'eficiència. El valor d'aquests tres avantatges pot ser qüestionat en la realitat, sobretot quan es contraposa al que podria ser un major cost financer per la prima de risc més alta de l'endeutament privat sobre el públic. Però res no impedeix que els diferents factors (*i, ii, iii*) no puguin més que compensar-lo en forma d'un estalvi de costos nets per al contribuent. La solució és, doncs, empírica, i no hauria de ser ideològica.

Pel que fa a la contractació externa, que un centre concertat pugui produir millors serveis en termes de cost-efectivitat que els serveis resultants de la producció directa, té a veure: i) amb el coneixement més expert de la gestió privada dels recursos i les majors capacitats de compra d'*inputs* a costos unitaris inferiors per part d'aquells que actuen fora de les traves administratives de la gestió pública tradicional; ii) amb el reconeixement d'uns aspectes motivacionals superiors en la gestió de serveis intensius de mà d'obra, resolts de manera aliena a la funció pública; iii) amb la major flexibilitat del finançador que no s'ha «enganxat els dits» amb la producció original de serveis, i que ha actuat des de la política com a regulador, finançador, avaluador i responsable d'exigir el retiment de comptes, però mai com a subministrador directe.

Novament, aquests punts són valorables en diferents circumstàncies i sectors. Són guia de la decisió aspectes com ara: a) la validació de l'estabilitat dels mercats prestadors privats; b) l'existència de costos de transacció més o menys elevats en la contractació dels acords, en cas contrari permissius d'oportunisme; c) el fet que aquests serveis concertats constitueixin o no actius específics del benestar individual. Finalment, que la gestió completa d'un centre, a canvi d'un finançament prospectiu a llarg termini, tingui sentit —com en el cas de les concessions administratives a llarg termini— pot dependre de com es valori: i) el canvi des de la intervenció pública directa en la regulació «retranquejada», indirecta (només acreditació, monitorització i seguiment); ii) l'existència d'unes clàusules prou robustes que generin tanta estabilitat per al concessionari com per al concessionat, sense revisions posteriors des de posicions asimètriques per a una de les parts; iii) la incidència, en positiu o en negatiu, del canvi de gestió davant d'un corporativisme professional que es trenca, amb lleialtats que s'esvaeixen en direccions bastant incertes, respecte dels «ciutadans en general», «els meus beneficiaris», «el nostre centre», «els meus companys» o «els nostres accionistes i gerents que en el seu nom manen». Res, per tant, commina el sentit de les valoracions en un sentit o un altre, a priori: cal mirar les circumstàncies del temps i del lloc i de les realitats dels punts de partida, en cada cas.

3.2 Com entendre l'excedent en els serveis públics

Tota activitat relacional suposa un excedent. Ja d'entrada podem identificar que una activitat humana genera benestar —és a dir, «s'està a gust amb el que es fa»— quan, sabent què cal fer, la pitjor de les coses que es fan (la més dubtosa, la de més incertesa) segueix sent millor que la millor de les alternatives que no es fan.

Si la relació és d'intercanvi voluntari, la satisfacció es produeix d'acord amb el fet que les valoracions dels béns intercanviats entre individus, vist que les seves relacions marginals de substitució no eren inicialment iguals, fan que tots guanyin transaccionant, ja que els que accedeixen als béns o serveis hi guanyen més que hi perden, amb el que sacrifiquen a canvi. Quan l'intercanvi és mercantil, el fet que el mercat fixi un preu, i no espolii la lliure disposició a pagar pel consumidor amb un preu diferent per cada unitat, sempre genera un excedent. Mentre aquest preu superi la utilitat marginal de l'últim consum fet lliurement, consumirem generant excedent. Mentre el preu superi el cost marginal de produir la darrera unitat, es crea excedent. Així, en la diferència entre el que hauríem pagat en subhasta, atesa la nostra disposició a pagar per cada unitat, i el preu fix que paguem per totes i cadascuna de les unitats lliurement consumides, identifiquem la creació de l'«excedent net del consumidor». De manera similar, si fem l'anàlisi sobre l'oferta i no sobre la demanda, en podem derivar també l'excedent del productor.

En altres paraules, excedent n'hi ha sempre. El problema és com el visualitzem i com, en cada cas, el valorem. Quan no es percep la ineficiència del productor, que s'apropia de l'excedent del consumidor amb uns costos més alts que els legítims per una actuació eficient, es pot acceptar sense més. Pagar un preu (cost unitari) més alt, i consegüentment uns impostos més elevats que els òptims, d'acord amb una provisió pública de producció directa, amb dificultats de gestió que impliquin baixa productivitat i costos elevats, suposa de fet una espoliació de l'excedent social en mans, posem per cas, dels professionals o subministradors ineficients. Són, aquests, els qui milloren la seva utilitat treballant amb menys pressió, més discrecionalitat respecte del que hauria de ser un cost menor i un major excedent social. El fet que això no sigui transparent en dificulta, és clar, el control i la singularització, i permet sovint que sigui el professional menys lleial amb el servei públic qui amb impunitat en resulti beneficiari —absentisme, escapoliment, pitjor atenció. Fora de la provisió pública —recordem, però, que sense arribar a la veritable privatització, línia vermella ja esmentada—, les formes concertades (pel fet de finançar activitat, *outputs*, i no *inputs*) permeten almenys que les relacions siguin més transparents, segons tarifes i activitat, amb contractes explícits, revisables, controlables.

De les comparatives més empíriques, per exemple, dels proveïdors concertats, sabem el que paga pels serveis, el finançador; no el que els costa, als prestadors, que, organitzats autònomament, en busquen l'excedent. És la part primera, però, la que ens interessa com a contribuents, no la part segona, com sovint de manera errònia s'afirma. En tot cas, si la concertació es limita a institucions sense ànim de lucre, aquest excedent es diluirà en alguna cosa diferent (*if not for profit, for what?*, com diu el famós llibre de Dennis Young). Alguns pensen que aquesta concertació es pot estendre no només a institucions sense ànim de lucre, sinó també a aquelles societats que amb ànim de lucre es gestionen per part dels professionals mateixos —així, a la sanitat, l'educació o els serveis socials—, des d'una cooperativa —amb benefici retornat al cooperativista, tots els treballadors— o una societat limitada només a professionals, amb diferent grau d'obertura a la participació social. Pensem, per això, que forçar tots els professionals a rebre part de la seva retribució amb retorn cooperatiu variable pot no ser acceptat per aquells agents adversos al risc o que, en la seva capacitat de decisió, influeixen menys en la creació de l'excedent. Una altra cosa és que la societat limitada, en el segon cas, fixi arbitràriament qui pot ser accionista seu i qui no ho pot ser. Altres opinions farien extensiu l'anterior abast fins i tot a les societats anònimes, amb la condició que tinguin especificitat en el sector, com ara entitats d'assegurança, clíniques privades o entitats del tercer sector.

Finalment, alguns estendrien concerts i concessions àdhuc a tota mena de societats mercantils, siguin o no de serveis, reparteixin o no beneficis, siguin familiars o cotitzades en borsa, i a accionistes de tota mena, fins i tot a fons de capital risc, per allò que es diu que «el capital no té pàtria» o «els diners no tenen color». Notem que en aquest contínuum comentat, les diferències venen: i) del fet que es visualitzi o no, l'excedent; ii) de qui i amb quin mèrit se l'apropiï; iii) de si, un cop identificat, el podem regular; iv) de si és acceptable, l'ànim de lucre aplicat a aquestes contingències; v) de l'abast de qui pot ser-ne partícip.

En conclusió, totes aquestes valoracions comentades no han de tenir, en democràcia, altre referent que el social, expressat al parlament, amb normes conjunturals-ideològiques emanades en cada cas ja del perjudici o ja de l'empirisme, basat en l'evidència, disponible però canviant, mutant fins i tot de resultes de l'actuació del mateix finançador. El fet de defensar contra aquestes valoracions un suposat interès general (sovint identificable amb el corporatiu, d'algú que veu amenaçat el seu *statu quo*), l'interès públic (entès com de l'Administració en la seva acció inercial) és una extralimitació. La decisió és social, col·lectiva. La societat té almenys dret a demanar claredat, informació amb concreció de pros i contres, i exigirà, sigui quina sigui l'opció triada en democràcia, avaluació, aprenentatge i rectificació, si s'escau. I si el judici no es considera adequat, són les urnes les finalment sobiranes. Això no és una invitació a l'abús de les posicions de domini, per democràtic que sigui el seu suport, però sí una invitació a situar el debat sobre la reforma de les administracions públiques en els seus termes justos.

3.3 Algunes formulacions específiques en la sanitat

És evident que l'origen dels sistemes sanitaris públics actuals es troba en les diferents bases preexistents en funció de la incidència en cada territori de la revolució industrial, del cooperativisme, del mutualisme o del pes de l'administració pública local. Aquests orígens han marcat el desenvolupament de diferents models sanitaris a l'Estat espanyol. Així el model català, hereu de diferents hospitals —amb fórmules jurídiques provinents d'entitats de l'Església, fundacions privades o organismes locals— que varen ser incorporats al sistema públic naixent a finals del segle passat mitjançant la fórmula de concert. També, amb la voluntat de recuperar una certa «pràctica liberal» de la medicina amb finançament públic abans de la reforma de l'atenció primària a Catalunya, es desenvolupen les EBA (entitats de base associativa). I a Madrid i a la Comunitat Valenciana es desenvolupen fórmules de partenariat públic-privat (PPP) o d'iniciativa de finançament privat (IFP), com a fórmules de gestió indirecta amb diferents nivells de col·laboració i control directe i indirecte entre l'Administració i l'operador.

Els PPP, com a fórmula de gestió indirecta, operen com a col·laboracions entre el sector públic i el privat. Això implica un contracte entre l'autoritat pública i la part privada, en el qual aquesta última es compromet a proveir el servei o el projecte públic, i, en conseqüència, a assumir-ne una part substancial del risc financer, tècnic i operacional. Una altra fórmula de gestió són les IFP. En aquest esquema de cooperació entre el sector públic i el privat es concedeix a una empresa privada la construcció i gestió tant de la infraestructura com dels serveis no sanitaris. Els arguments teòrics a favor de la implementació d'aquestes fórmules són, en primer lloc, la possibilitat d'una millora del rendiment dels recursos públics, derivada de l'aprofitament de l'experiència del sector privat en el desenvolupament i la gestió d'infraestructures i serveis; en segon lloc, la transmissió del risc de construcció i disponibilitat al sector privat; i, finalment, la major rapidesa en el procés de dotació de noves infraestructures. Tot això ha de més que compensar el probablement cost financer més gran de l'endeutament privat i el benefici mercantil.

Aquestes i altres formes poden ser més o menys vàlides, més o menys controvertides, i particularment en la sanitat. La situació d'Espanya requereix una anàlisi de les diferents opcions, una anàlisi sense dogmatisme. S'hauria de promoure, en aquest sentit, la transparència de les dades i l'examen objectiu dels resultats d'aquestes dades en comparació d'altres formes d'organització, de manera que s'aconsegueixi que la diversitat organitzativa del nostre sistema sanitari sigui considerada una riquesa i no un problema. Una peça clau d'aquest nou disseny és la necessitat d'establir mecanismes de seguiment i avaluació, per comprovar i valorar formes imaginatives d'innovació en la gestió i en la provisió, sense que aquestes suposin «forats negres» en un sistema de base eminentment pública.

Pel que fa al segon pla, les dades d'un estudi de referència dels hospitals concessionats a la Comunitat Valenciana (López-Casasnovas *et al.*, 2017)² posen de manifest uns resultats iguals o superiors als dels seus comparadors (un indicador sintètic configurat des del sistema hospitalari català). I pel que fa a l'eficiència en costos, els seus valors unitaris a igual complexitat són inferiors. Aquesta ràtio està afectada per una activitat major que l'esperada, i procedeix bàsicament de la major activitat importada, molt per sobre, d'altra banda,

2 LÓPEZ-CASASNOVAS, Guillem; LLANO SEÑARÍS, Juan del (dir.). *Colaboración público-privada en sanidad: el modelo Alzira*. Madrid: Fundación Gaspar Casal, 2017. <<http://www.fgcasal.org/publicaciones/Colaboracion-Publico-Privada-en-Sanidad-El-Modelo-Alzira.pdf>>.

de l'activitat de major complexitat «exportada». Això ha donat peu a una sospita que les bones dades de les concessions tenien a veure amb la rendibilitat per unes tarifes pagades molt per sobre dels costos mitjans dels hospitals concessionats, la qual cosa constituïa una subvenció implícita per facturació menor dels malalts «exportats» a hospitals de nivell tecnològic i costos superiors. Pel que això pugui tenir de subvenció implícita i de competència deslleial, val la pena discutir aquesta qüestió.

Que els costos unitaris dels centres concessionats, per al tractament d'una mateixa patologia, siguin inferiors als mitjans del sistema, no és una cosa inesperada. Les mitjanes ja són això. Que els inferiors es concentrin en hospitals amb formes organitzatives diferenciades, més autònomes en l'exigència de productivitat, amb menys absentisme i un major control de costos, és de fet la pretensió que justifica atorgar autonomia de gestió a aquells centres en primer lloc. En la mesura que la tarifa recull costos mitjans del sistema, aquesta rendibilitat és l'element bàsic de generació d'excedent, i és intrínsec als incentius de la nova gestió. No podem, d'altra banda, ignorar que aquestes tarifes són poc més que intuïcions, a falta d'una veritable comptabilitat analítica en hospitals públics, que els hospitals concessionats sí que tenen.

Si aquest és l'aspecte d'oferta —costos unitaris—, falta compaginar-ho amb el de demanda —quantitats—, en vista d'una remissió de pacients de determinades patologies (vegeu el treball esmentat) en excés d'una freqüentació mínimament estandarditzada. Aquí el factor quantitat pot ser resultat de l'expulsió de càrrega de treball d'hospitals similars de l'entorn comarcal, o de la canalització d'una major preferència ciutadana pels serveis dels hospitals concessionats. Això, al seu torn, pot ser el cas perquè els concessionats tinguin una cartera de serveis més lliure, autònoma, amb diversitat de possibilitats de tractament amb utilitats apreciades pel pacient (hostaleria, epidurals, logística d'accés...) que no té el públic, i perquè el professional d'una comarca limítrof decideix redirigir cap als hospitals concessionats. Aquest aspecte no es deuria tant a l'incentiu per reduir càrregues de treball d'hospitals públics amb professionals més «assalariats» amb retribucions deslligades de l'activitat, amb la complicitat d'aquests cap a uns serveis dels quals ells no disposen. Aquí, per tant, identificaríem el motor d'increment de demanda en les diferències en cartera de serveis i en l'autonomia dels concessionats per ajustar-se millor a les preferències dels pacients. Això ens remet, doncs, al problema de si és això el que seria desitjable perquè s'empari, i què impedeix que s'estengui als mateixos hospitals públics.

Pel que fa a la possible subsidiació implícita de tarifes inferiors als costos mitjans carregats pels hospitals receptors dels pacients «exportats», no cal dir que aquest és un resultat esperable des de tota negociació entre proveïdors quan aquests defensen els seus comptes de resultats amb unghes i dents, tal com esperariem de la racionalitat econòmica. La negociació de preus en mercat contestable implica un equilibri cap al preu igual a cost marginal. I això, encara que el que sigui òptim a curt termini pugui no ser-ho a llarg termini, bé pels dèficits d'aquest cost fix no cobert, o bé per infrautilització d'equipaments que exigeixin reconversions més dures. En qualsevol cas, la crítica comentada sembla minorar a partir del 2013, ja que no existeix tal negociació sinó simplement un descompte aplicat pel mateix finançador d'aquelles tarifes que ell mateix estableix, sobre l'assignació capítativa mensual corresponent. Remarquem, però, que si aquest no fos el cas, com en el supòsit abans comentat, es tractaria d'un resultat esperable d'una negociació que només la desídia o el menor esforç d'una de les parts podria explicar. Finalment, que els casos complexos a tarifa pública del sistema surtin del finançament dels comarcals concessionats no es pot valorar sinó en positiu, en favor de millors tractaments, més especialització, més concentració i millors resultats. Que la tarifa pública no reculli tots els costos de l'hospital públic, en absència a més de negociació, no és imputable a la part contractada i mostra deficiències d'una regulació pública que no estaria en aquest cas a l'alçada de la reforma postulada.

Més enllà de l'eficiència o no d'aquestes diferents fórmules de col·laboració públic-privada, resulta evident que en l'àmbit dels serveis a les persones, i en especial la sanitat, l'Administració ha de poder buscar fórmules alternatives a la provisió pública directa però amb mecanismes de licitació menys rígids que els que proveeix la normativa de contractació administrativa. Això és el que reconeix Europa amb la directiva de contractació de serveis a les persones (Directiva 2104/24/UE). Al seu article 76.1 disposa que *«los Estados miembros establecerán normas nacionales para la adjudicación de los contratos sujetos a lo dispuesto en el presente capítulo, a fin de garantizar que los poderes adjudicadores respetan los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos. Los Estados miembros serán libres de determinar las normas de procedimiento aplicables, siempre que tales normas permitan a los poderes adjudicadores*

tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión» (el destacat és nostre). I a l'article 76.2 diu: «*Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación*». Es reconeix, doncs, la necessitat que els serveis a les persones tinguin una dimensió transfronterera limitada i en contextos diferents segons els estats membres, i que aquests han de disposar de més marge de maniobra per escollir els proveïdors d'aquests serveis. Evidentment respectant els principis de transparència i igualtat de tracte.

Amb la seva inhibició en el desplegament de la normativa esmentada, l'Estat ha deixat espai perquè cada CA pugui adaptar aquesta normativa al seu propi model sanitari. És ara moment, doncs, per a regular de forma adequada, amb la finalitat que aquesta oportunitat permeti mantenir un model de competència interna controlada per l'Administració, que alhora coordina i és garant de les xarxes de provisió, però que al mateix temps garanteixi l'adequada transparència del mitjans i resultats de les diferents fórmules de provisió perquè aquestes siguin contestables per part de la ciutadania i no derivin recursos públics cap a interessos privats.

4 Altres aspectes concrets de gestió pública en general

4.1 Buscant la major rendibilitat dels recursos públics

Si una lliçó van deixar els anys de la bombolla, va ser que la despesa pública, i en especial les inversions, calia justificar-la molt bé i analitzar-ne la rendibilitat futura, i fer això segons diferents escenaris d'evolució. No cal buscar gaire per trobar-ne els exemples que tots coneixem. Doncs bé, la crisi sí que ha servit per deixar un llegat i que, a recomanació del CAREC —Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement, del president de la Generalitat—, totes les inversions se sotmetin a una anàlisi cost-benefici (segons acord de govern de la Generalitat de Catalunya del 20 de desembre de 2011).

És veritat, no obstant això, que una vegada establertes determinades inversions i amb part dels costos enfonsats, resulta més complicat per als decisors públics —polítics— esmenar polítiques de dubtosa rendibilitat o d'una prioritziació que podria generar dubtes. És el cas del servei de Bicing, que sense una anàlisi prèvia detallada ni una avaluació posterior es manté segons el supòsit que tot allò que sembla que impacti positivament en el medi ambient ja queda justificat. Si es fes una avaluació d'aquesta política, es podria saber si realment aquest servei ha substituït el vehicle privat o no, tot i que el que sembla que ha passat és que ha substituït transport públic o desplaçaments a peu, i per tant l'impacte ambiental podria ser molt reduït, a més d'haver fet augmentar el risc d'accidents. Tot això amb una inversió prevista per a l'any 2018 de 18 milions d'euros (amb uns ingressos d'usuaris que cobreixen un terç d'aquesta quantitat). De fet, sense aquesta avaluació, aquesta iniciativa ha anat creixent i es pot trobar avui dia a moltes ciutats —a banda de Barcelona, a París o a Madrid, en aquesta darrera amb la seva variant de bicicleta elèctrica. La pregunta important és: estem segurs que aquesta és la política que aconseguix millors resultats amb la inversió que suposa, tant en termes d'eficiència com d'equitat? Més enllà de l'impacte mediambiental, no hi ha cap altra raó que justifiqui la intervenció pública en aquest servei, i és evident que altres polítiques que combinen restriccions al vehicle privat amb millora de la xarxa de transport públic poden assolir millors resultats.

Quelcom similar ha passat amb les línies d'alta velocitat a Espanya, sobre les quals no ens entretindrem perquè s'ha descrit àmpliament l'evidència de la seva relació cost-benefici negativa i el seu dèficit d'explotació, ja que la crisi no tan sols no ha servit per repensar-ne l'estratègia, sinó que a més s'ha incrementat la planificació de noves línies, prioritzades fins i tot per davant del corredor mediterrani.

Amb lleugers matisos, podríem parlar de la línia 9 del metro de Barcelona, assumida per la Generalitat de Catalunya. Finançada amb mètodes de finançament estructurat i amb un gran nombre d'estacions concessionades acabades i a punt per a quan la línia hi arribi, generen pagaments periòdics sense estar encara en ús, ja que la crisi va esclatar en plena construcció. El fet que volem destacar, però, és que amb una bona coordinació entre administracions —Estat i Generalitat—, el reforçament de les línies de Rodalies que van a l'aeroport o la construcció d'una llançadora, una part d'aquesta gran inversió s'hauria pogut

estalviar i hi hauria una major coherència en la mobilitat cap a l'aeroport. Tanmateix, com succeeix en moltes altres decisions públiques, també en aquesta hi ha hagut diferències entre el projecte inicial i el final per les influències de grups de pressió —moviments i ens locals— i modificacions per imprevistos en la seva construcció, que van acabar amb un nombre d'estacions més gran que el previst i un pressupost final molt superior. La realitat és que, a hores d'ara, l'opció més barata (i més lenta) és Rodalies, i la més ràpida l'Aerobús. Caldrà veure com evoluciona aquesta situació.

Per la part dels ingressos, la crisi també ha aportat alguna oportunitat de millora. Així, ha permès que determinats impostos amb una intenció més redistributiva que de recaptació hagin trobat el moment per poder ser implantats. Són, en el cas de la Generalitat de Catalunya, l'impost d'estades turístiques i l'impost sobre les begudes ensucrades. El primer, per tal d'internalitzar les externalitats de les visites turístiques, i el segon, de caràcter més pigouvià, per a corregir «mals hàbits» dels ciutadans. Aquests impostos fa anys que havien estat establerts a països del nostre entorn com França o Itàlia, però en un entorn de creixement econòmic els decisors públics no havien mai volgut arriscar-se a incrementar la pressió fiscal, encara que fos en conceptes tan específics com aquests. L'evidència ha demostrat que l'impost d'estades turístiques no ha tingut cap efecte sobre el volum d'aquesta activitat, tal com han demostrat Casanovas i Suriñach (2017),³ i, per tant, ha assolit l'objectiu inicialment previst. El fet és que, molt probablement, sense la crisi aquesta decisió hauria estat molt més difícil de prendre.

4.2 L'execució dels contractes i la responsabilitat de l'Administració

Com ja hem mencionat anteriorment, la nova Llei de contractes del sector públic intenta posar solució —veurem si ho aconsegueix del tot o només parcialment— al problema de la responsabilitat de l'Administració i a les conseqüències derivades d'ofertes no proporcionades i/o la participació en processos de licitació públics d'empreses no preparades o amb nivells de gestió deficitaris que exposen l'Administració a situacions de risc durant l'execució del servei. Les radials de Madrid i el projecte Castor en són segurament els dos exemples més paradigmàtics, però n'hi ha molts altres que passen habitualment desapercebuts per a l'opinió publicada pel fet que la seva rellevància econòmica és menor. No obstant això, l'Administració es troba, més sovint del que hom desitjaria, amb situacions en què males decisions del provisor privat de serveis, o simplement una evolució del mercat desfavorable als interessos d'aquest provisor, generen riscos per a la continuïtat del servei o per a la seva qualitat, i és aquesta mateixa administració la que habitualment n'ha d'assumir els costos socials davant la ciutadania.

Un exemple de la situació descrita és també el servei de Bicing de Madrid. Aquesta concessió, adjudicada l'any 2013, per tant en un moment en què ja es coneixia la situació econòmica de l'Administració, l'any 2017 va anunciar pèrdues de 0,3 milions d'euros mensuals. La situació és conseqüència de males decisions per part de l'empresa, però també de la manca d'experiència. Resumidament, males decisions sobre com desenvolupar un programari propi que va comportar problemes d'implementació, robatoris per l'alt valor de les bicicletes elèctriques i una mala gestió de les mesures de seguretat, problemes amb els ancoratges... En definitiva, un exemple pràctic de com l'expectativa de les empreses que el contracte ja s'adaptarà si les coses van malament i que el problema ja el solucionarà l'administració següent, no ajuda que les licitacions es facin amb les màximes garanties i que es prenguin decisions de revisió de la licitació quan apareixen els primers problemes o incerteses.

Un exemple més genèric d'això ha estat conseqüència directa de la crisi. Moltes empreses varen resultar adjudicatàries de concursos de servei públic o de concessions administratives poc abans de l'inici de la crisi. En una situació de crèdit barat es varen posar en marxa serveis d'acord amb uns paràmetres de palanquejament financer molt rellevants, per tal de poder fer les inversions requerides els primers anys i amb l'expectativa de recuperar-les al llarg de la durada del termini d'execució del contracte. No obstant això, amb l'esclat de la crisi, l'endarreriment dels terminis de pagament a proveïdors per part de les administracions públiques i la pujada dels diferencials d'interès per a refinançar aquests préstecs, en alguns casos a curt termini, varen posar en risc moltes d'aquestes empreses.

³ CASANOVAS, Josep-Andreu; SURIÑACH, Jordi (2017). «L'impacte de l'impost turístic sobre la demanda a Catalunya». *Revista Econòmica de Catalunya*, [Barcelona: Col·legi d'Economistes de Catalunya], núm. 76 (2017).

Una situació diferent, però relacionada, ha estat quan les administracions han dut a terme aquestes licitacions ja en plena crisi. En molts casos, les empreses guanyadores han generat, amb posterioritat, processos de revisió de plantilles i mobilitat del personal, en definitiva, processos de relacions laborals que poden derivar en mobilitzacions laborals. Un bon exemple és el dels serveis de recollida d'escombraries de Madrid, o també el dels serveis de transport sanitari.

La vaga dels serveis de neteja i recollida d'escombraries de l'Ajuntament de Madrid de l'any 2017 va posar en relleu com l'externalització de serveis genera un menor control per part de l'Administració, que, tot i així, segueix assumint la responsabilitat sobre la qualitat i les condicions del servei. Per a una adequada externalització, resulta imprescindible un bon disseny de la licitació i uns bons paràmetres de control d'aquest disseny. En les externalitzacions, però, es produeixen diversos errors comuns: una manca de coneixement de l'Administració sobre les potencials eficiències que pot generar la gestió privada; una deficient especificació en els plecs de les conseqüències de la mala gestió del servei; una descapitalització per part de l'Administració del capital humà que ha de controlar el servei —o, a mesura que faci més anys que el servei s'ha internalitzat, l'obsolescència d'aquest capital humà—; i, finalment, i aquest és un error molt habitual, la mancança de recursos humans en l'àmbit jurídic per a gestionar la possible litigiositat d'aquestes relacions. Si a aquests errors se suma la feblesa política davant de l'opinió pública, que no entén o no vol entendre els problemes que pot generar un conflicte col·lectiu sobre el servei, el marc està servit per a una revisió contractual a favor del proveïdor, per tal de resoldre els possibles conflictes davant del dubte de si la pretesa insolvència és conseqüència d'un mal disseny del concurs, d'una ineficiència dels proveïdors o d'una situació adversa del mercat.

5 Els reptes pendents

Des de la preocupació que la crisi no s'emporti per endavant tot allò que s'ha fet bé, hem de garantir com a societat que el conjunt dels resultats institucionals —entorn regulatori i relació amb el ciutadà— de les nostres administracions siguin, ara més que mai, eficaços i els seus resultats organitzatius —provisió de béns i serveis— el màxim d'eficients (la qual cosa vol dir, també, efectius per al servei de l'equitat que inclogui l'objectiu). És una oportunitat que no es pot desaproveitar, en favor de la mateixa Administració pública i dels seus entusiastes més reflexius, per a defensar un model d'estat del benestar robust i sostenible econòmicament.

El punt de partida, en tot cas, ens fa mostrar preocupació de cara a l'assoliment de l'anterior objectiu:

- L'Administració de la Generalitat de Catalunya, al començament, es va caracteritzar per un cert mimetisme del model heretat de l'Administració General de l'Estat. No va ser probablement una estratègia volguda, ja que, de fet, això es va intentar evitar en molts casos tant com va ser possible. Però la manca de coneixement autòcton amb la rapidesa exigida, la naturalesa de les competències exercides, l'elevat pes del personal transferit de l'Estat i l'entorn cultural, possiblement van fer inevitable el model finalment implantat. No té sentit ara que ens lamentem més per aquest fet. Si de cas, el que sí que ha de ser objecte d'autocrítica per part de tots els actors implicats és potser el seu desenvolupament posterior, que es va deixar, en bona part, en mans d'inèrcies incrementalistes.
- No tenim, a hores d'ara, una Administració prou orientada envers els principis que tenen en compte els resultats, la transparència, el retiment de comptes i l'avaluació. No s'han aconseguit, tot i els propòsits, institucions prou obertes i transparents cap a la societat. Els ciutadans, malgrat mostrar-se en general fins avui prou satisfets amb els serveis que reben, perceben institucions que són com «caixes negres» que no se sap ben bé com funcionen ni com prenen les decisions, ni què fan amb els seus diners, ni quin és l'assoliment dels seus objectius establerts ni amb quina eficiència relativa s'obtenen, aquests assoliments.
- Són constatables algunes mancances significatives pel que fa a les capacitats de gestió implícites en un sistema que ha d'implementar polítiques públiques d'alta complexitat i proveir un conjunt de serveis públics de gran transcendència social, en un context de forta escassetat de recursos que han de ser optimitzats. D'una banda, aquestes mancances són degudes a un dèficit de professionalització de la

gerència pública, mancada d'un estatut adaptat a les característiques pròpies de la funció directiva que garanteixi la seva qualitat i separació del cicle polític-electoral; d'una altra, la situació respon a una feble autonomia dels gestors, sovint limitats per una allau de controls burocràtics protagonitzats per tecnoestructures centrals hipertrofiades; en tercer lloc, hi preval una orientació gairebé exclusiva d'aquells controls destinats a garantir la regularitat dels procediments, i es releguen l'avaluació dels resultats i l'impacte de la gestió; i, finalment, és constatable l'escassetat dels incentius a l'eficiència establerts en el sistema, els actors del qual no perceben sovint diferències de valoració entre la bona gestió i la dolenta.

- L'Administració de la Generalitat ha impulsat, des de ja fa bastant temps, la gestió d'una part dels seus serveis públics a través del mercat o mitjançant diferents formes de col·laboració público-privada. Però, en canvi, no ha modificat prou la seva organització interna per a adaptar-se a aquest model d'Administració relacional (rol de principal amb les funcions de planificació, direcció, tutela i avaluació de les xarxes privades prestadores de serveis públics). Aquesta situació ha generat dubtes sobre el control de processos en el sistema i una injustificada desconfiança en aquesta estratègia de gestió, fet que dificulta ara l'aprofundiment en l'estratègia.
- En general, però, l'Administració que tenim es troba més orientada a fer coses directament que no pas a liderar processos socials i garantir l'interès general en processos d'implementació de polítiques i de producció de serveis públics on intervenen diversos actors. Això fa que les competències instal·lades en l'aparell administratiu siguin més fortes en múscul que en intel·ligència rectora, i que determinades capacitats, com ara comprar, concertar, gestionar xarxes, calcular i distribuir riscos, monitoritzar o avaluar, s'hagin desenvolupat molt menys que aquelles relacionades amb la pura producció i execució directa d'activitats. En els escenaris actuals de governança, aquest biaix representa una feblesa destacada.
- En coherència amb tot el que acabem de dir, l'anàlisi comparada ens mostra que, a Catalunya, el recurs a la col·laboració público-privada per a la producció de serveis públics i la realització d'activitats d'interès generals es troba per sota de la mitjana europea. Aquest fet suposa un desaprofitament de recursos de coneixement, desenvolupament tecnològic, ampliació de la base financera, eficiència i flexibilitat, uns recursos situats més enllà de les fronteres estrictes de l'Administració, amb el consegüent perjudici de la qualitat i la sostenibilitat dels nostres serveis públics. Alhora, el recurs a l'externalització de serveis —que constitueix la fórmula més estesa de recurs al sector privat— es practica sovint de forma reactiva, per a defugir les restriccions d'un marc administratiu excessivament rígid, amb criteris poc clars i sovint sense que quedi clar que els seus beneficis superen els potencials perills o inconvenients.

6 A mode de conclusió: la proposta de reforma de les administracions públiques catalanes⁴

La crisi ha aguditzat, probablement, la necessitat de reforma de les administracions públiques, i en especial de la *non nata* proposta de reforma de l'Administració catalana. Partim d'una Administració heretada que presenta, en certes àrees, dèficits de formació i professionalització de les persones i que opera amb un sistema retributiu que conté desigualtats flagrants pel que fa a funcions similars i de nivell de responsabilitat anàleg al del sector privat. El pes de la inèrcia i la perllongada absència dels problemes de l'Administració pública en les agendes polítiques dels governs han donat com a resultat una Administració pública catalana massa ancorada en els procediments i poc orientada a resultats.

La nostra Administració es percep, molts cops, per la ciutadania com a llunyana i es viu amb certa desconfiança. Aquesta visió és, en alguns casos, resultat d'una estructura molt jerarquizada i d'aparença —real o no— osmòtica a la politització, en la qual provisió i producció de serveis es confonen com a norma general. Funciona amb una separació excessiva entre departaments i unitats administratives, derivada d'una lògica dels serveis més basada en «qui» els presta que en «per a què» i «per a qui» es presten, i en la qual impera el sentiment de lloc de treball protegit i intocable, propietat de qui l'ocupa i on es confon massa sovint l'interès públic amb els interessos corporatius. El propòsit fonamental no haurà de ser altre que el d'ancorar

4 Proposta de la comissió integrada per Guillem López-Casasnovas, com a president, i Josep Valor, Francisco Longo, Carles Ramió i Joan R. Rovira. Vegeu l'enllaç: <https://www.upf.edu/documents/3223410/3287206/InfoComRefAAPPdef_x1x.pdf/4a692bbedf34-41cf-a371-eda6808a6fab>.

millor la provisió pública d'aquells béns i serveis que la societat, a través dels seus legítims representants, decideix posar en mans de la responsabilitat pública. Aquesta és una decisió que, pel que incorpora de reconeixement de fallida de mercat i/o de voler fer prevaldre altres criteris que els propis de la disposició a pagar en l'accés dels serveis públics, afecta de manera directa el benestar dels ciutadans, alhora com a usuaris i com a «accionistes» de l'interès general. La provisió pública d'aquests béns i serveis és quelcom que s'ha de preservar i millorar, especialment en les difícils conjuntures en què les reformes s'insereixen.

Els països nòrdics han estat capdavanters en aquesta transformació i han adequat la provisió pública —qui té la responsabilitat última dels serveis enfront del ciutadà, qui decideix el grau de solidaritat amb què es financen— a la combinació de producció prestadora del mateix servei a través de diferents fórmules administratives, des de la prestació directa fins a la concessió administrativa, passant per la concertació. Suècia ho ha fet reforçant la gestió indirecta. Ha mantingut funció pública allà on s'havia d'exercir autoritat administrativa, i ha flexibilitat la producció en molts altres sectors. En aquest nou context, s'ha fet palès que qui necessita majorment protecció contra la interferència política indeguda és el directiu públic i no l'empleat, de manera que aquest no pot abusar de la protecció que li dona el marc legal per eludir responsabilitats compartides amb l'Administració i els seus directius, i serveix aleshores millor l'interès del ciutadà.

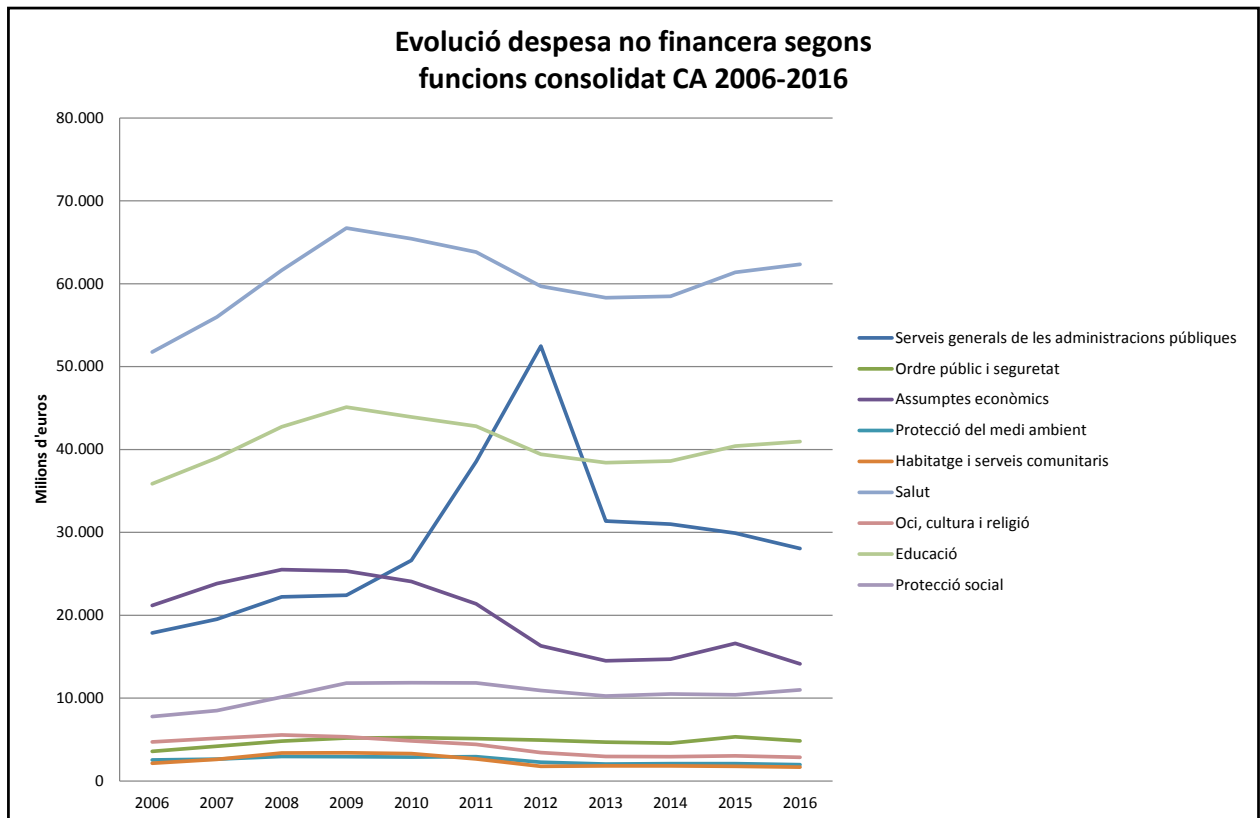
Dinamarca ho ha fet des de la xarxa de l'estructura local, buscant la màxima proximitat a les preferències i necessitats dels ciutadans, i no a través d'un model uniforme de «pinyó fix». Molts països han après que el millor servei es dona amb la coordinació institucional i, si s'escau, la integració, i no des de la segmentació administrativa. No és una qüestió, aquesta, de «finestreta única»; més aviat es tracta d'acompanyar el ciutadà en el procés de presa de decisions i fer-lo particip de drets i deures unificant la logística («cada dada informativa, entrada un sol cop», en favor d'una Administració «sense papers») i no només amb un *front office* unificat. És el servei el que ha d'estar integrat, i no només l'entrada o l'accés a aquest servei. Es tracta d'afavorir la fidúcia pública, la confiança en la intervenció pública sense arbitrarietats i falsos dirigismes envers l'usuari, i fer-ho al menor cost raonable a càrrec del ciutadà contribuent.

Per a tot això, ja a l'informe de la comissió d'experts per a la reforma de les administracions públiques catalanes s'apuntava la creació d'un sistema professional d'alta direcció pública. Amb el propòsit de separar del cicle polític-electoral la cobertura d'un seguit de posicions directives que se situen immediatament per sota del nivell polític de govern, l'exercici de les quals requereix la possessió de capacitats gerencials rellevants, es buscava limitar la influència política dels nomenaments, inspirant-se en els models propis de les democràcies avançades. Així, professionalitzar el règim d'aquests càrrecs directius implicaria:

- Determinar un espai d'alta direcció pública sotmès a un règim que combinés les garanties de capacitat professional amb els requisits de confiança que són propis de perfils en contacte directe amb la política.
- Establir sistemes d'accés a aquestes posicions que en garantissin la professionalitat. En aquest sentit, caldria definir processos diferenciats per a dos nivells de càrrecs: nivell 1 (directors generals i càrrecs assimilats), amb processos de validació dels requisits de professionalitat concurrents en el candidat proposat per la instància política competent de cara al seu nomenament; i nivell 2 (subdirectors generals i càrrecs assimilats), amb processos competitiu de selecció i proposta de ternes a l'òrgan competent per a fer el nomenament.
- Crear una instància independent rectora del sistema anterior, dotar-la de les capacitats tècniques adequades i de les garanties necessàries d'autonomia d'actuació, i encarregar-li, específicament, les funcions de: a) establiment dels requisits de perfil per als diferents càrrecs; b) validació de requisits de professionalitat dels candidats; c) convocatòria, selecció i proposta de ternes.
- Garantir els principis de: a) publicitat dels procediments; b) obertura de les posicions a candidats provinents tant de l'interior com de l'exterior de l'Administració de la Generalitat, bé d'altres administracions, o bé del sector privat.
- Definir, com a regla general aplicable als càrrecs de l'alta direcció pública, la subscripció d'acords de gestió amb els seus superiors, on consti el contingut del mandat, les prioritats i objectius que cal assolir i

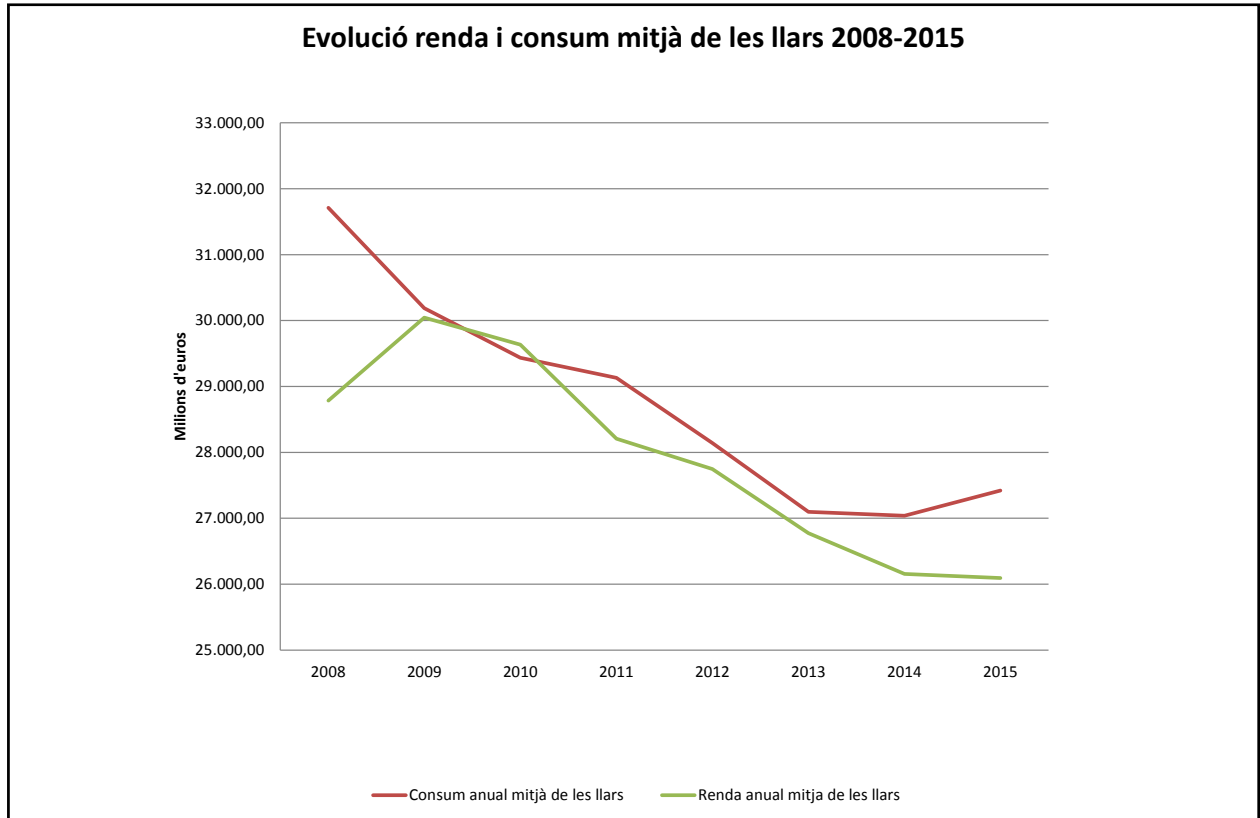
els sistemes de mesura que es faran servir per tal d'avaluar l'assoliment d'aquelles prioritats i objectius. Quan es tracti d'agències, els acords dels directius hauran de ser coherents amb el contracte de gestió establert per a l'organització, per tal d'avaluar l'assoliment d'aquelles prioritats i objectius.

- Establir, per als càrrecs inclosos en l'alta direcció pública, un conjunt de polítiques específiques de recursos humans, adaptades a les peculiaritats de la funció directiva.
- Elaborar un estatut de l'alta direcció pública professional, com a marc normatiu específic per a regular el règim d'aquests càrrecs, i incorporar-hi les pautes i orientacions assenyalades en els apartats anteriors.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la IGAE («Comptabilitat nacional. Comptes de les administracions públiques»).

Evolució de la renda mitjana i despesa mitjana de les llars a Espanya (2008-2015)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE.

Referències bibliogràfiques

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco; GIMENO FELIU, José María; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo; SALA, Pascual. *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit, 2017.

MACHO PÉREZ, Ana Belén; MARCO PEÑAS, Ester. «El impacto de las colaboraciones público-privadas en los niveles de déficit y deuda públicos: análisis de los criterios de Eurostat». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 194 (2014), p. 437-474.