

Dues dècades d'Administració de la Generalitat de Catalunya: Valoració general dels aspectes pressupostaris - financers i de servei als ciutadans

Guillem López i Casasnovas^(*)

Dr. en Economia, Llicenciat en Dret i co-dir del Mestratge en Gestió Pública
(UAB-ESADE-UPF)

Introducció

S'ha complert ja més de dues dècades des del restabliment de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Superada ja l'etapa predemocràtica, preconstitucional i preautonòmica resulta avui possible emetre un judici sobre el que això ha suposat per a la millora de la gestió dels afers públics i la incidència que n'hagi pogut tenir en el benestar dels ciutadans.

Les línies que segueixen intenten emetre un comentari valoratiu dels aspectes anteriors, pel que fa en concret a la –diguem-ho així- ‘funció de producció dels serveis públics’. Això és, aquesta espècie de ‘caixa negra’ que transforma els recursos que els contribuents posen a disposició de l'administració, cap als ‘outputs’, o activitat, i cap als resultats finals (o ‘outcomes’), entesos aquests com a productes i resultats que serveixen al benestar dels ciutadans. Ens volem referir, en particular, a aquells aspectes relatius a qüestions pressupostàries, a la gestió financera, l'eficiència en costos i qualitat dels serveis, l'avaluació i rendiment posterior de comptes als ciutadans.

Les argumentacions que segueixen s'han d'entendre a tall de resum i des d'una perspectiva econòmica, tot i que alguns elements jurídic-polítics s'han tingut també en compte¹.

^(*) –Agreeixo els comentaris dels profs. Eugeni Garcia i Francesc Roldan, tot i que la responsabilitat del redactat final és meva.

¹ - Cronologia d'algunes de les Lleis comentades:

Antecedents

En la implantació de l'Administració de la Generalitat, tot i a risc de resumir en excés, poden distingir-se almenys dues etapes.

La primera, que coincideix pràcticament amb la dècada dels vuitanta, ve marcada per una important preocupació per a garantir la continuïtat dels serveis una volta transferides, de manera incipient, les primeres competències. Predomina en aquesta etapa una explicable improvisació a la vista de la magnitud de la quantia i la incidència dels traspassos (gestió de nòmines que es comptaven en alguns casos per milers) i amb moltes incerteses sobre dotacions (cost efectiu, transferències de la secció 32 dels pressupostos, discussions al si de les Comissions Mixtes de Valoracions, etc). És l'etapa en la que es despleguen, a la primera meitat de la dècada dels 80, la Llei de Finances de Catalunya (modificada posteriorment), la Llei de la Funció Interventora i, ja a les acaballes, la Llei de la Funció Pública. El que s'observa en aquesta dècada és un elevat mimetisme, amb alguna excepció, reproduïnt a escala autonòmica de la legislació estatal. Aquesta replica es fa jutjant que així (i) es garanteix una millor continuïtat en els serveis transferits i (ii) es redueix el risc de la 'incertesa jurídica' a les relacions Administració de la Generalitat- ciutadans i, bàsicament, entre la primera i els seus empleats, davant l'al·livió efectiva de recursos traspassats i la necessitat de llocs de nova creació.

La segona etapa ve marcada, a la dècada dels 90, per els nous acords de finançament autonòmic de 1987 i 1991, que comencen a deixar entreveure els problemes estructurals del finançament de la Generalitat, i per un conjunt de normes estatals que generen un fort impacte en l'actuació de les AA.PP. (i en particular, de la nou nata Administració de la Generalitat), sobre tot en raó a la Llei de contractes de les AA.PP i a la Llei de règim Jurídic de les AA.PP i de Procediment Administratiu Comú).

-
- LLei 10/82 de 12 de juliol de la Funció Pública de la Gencat. (més tard, la LLei 17(5), que la modifica)
 - Llei 6/84 de 5 de març: Sindicatura de Comptes de Catalunya
 - Llei 16/84 de 20 de març: Funció Interventora de la Generalitat
 - Ley (estatal) 39/92 de 16 de noviembre, de Regimen Juridico de las AAPP y del procedimiento administrativo común
 - Ley (estatal) 13/95 de 18 de mayo, de contratos de las AAPP.

Comença en aquesta etapa un esforç de relativa adaptació a la nova situació administrativa, a través de la normalització de procediments i, a alguns àmbits, d'un intent de definició de línies estratègiques. Tot i això, en cap cas les adaptacions semblen acabar representant canvis significatius i pautats respecte dels procediments del conjunt de l'Administració de l'Estat. Els procediments primers venen de fet induïts per canvis genèrics cap a relacions més modernes i democràtiques entre ciutadans i administració, amb regles més transparents i equilibrades –com per exemple, arrel de la consideració atorgant i no denegatòria del silenci administratiu, i d'altres aspectes vinculats a la millora dels sistemes d'informació. Pel que fa a la possibilitat de canvis més substancials i estratègies idiosincràtiques de propis de la nova administració de la Generalitat (segon aspecte), (i) ja potser sense tant temor derivat dels perills de la 'no-continuitat' jurídic a la prestació de serveis i a la manca de garantisme a les relacions administració-administrats, i (ii) comptant ja amb un cert *know-how* (l'imprompta aquí de la nova gestió pública de la mà d'algunes Escoles i Universitats n'és referent per al conjunt de l'Estat), es tempejen alguns terrenys. Però aquests intents 'xoquen' obertament amb els problemes de finançament autonòmic, a vegades en raó a que la innovació és costosa, a vegades com a pretext als perills implícits a tot canvi. S'accentua ja, de manera estructural, la diferència entre la litúrgia del que es diu es voldria fer i reformar (cursos a l'Escola d'Admó Pública de Catalunya, comitès *ad hoc* de desburocratització, comissions tècniques de modernització de l'Administració Pública, equips interdepartamentals per a la preparació de notes per al canvi estratègic, formació de directius a la funció pública a escoles de negocis, etc., fins al present CAT 21), i el que es fa a la pràctica, vista que tota innovació té una resistència al canvi i un cost.

Aquesta és una qüestió especialment sensible si es busca mantenir un nivell mínim de consens polític i reconèixer els "drets" i estatuts de les estructures organitzatives que es prenen com a consolidades, dels funcionaris i personal laboral, dels proveïdors de l'administració i de les institucions concertades, dels grups de pressió ("lobbies") econòmics, ideològics o religiosos. La por al desacord porta a buscar situacions de superioritat 'paretiana' (en les que quelcom millori sense que ningú no hi perdi), que per definició resulten inflacionistes a curt termini (cares) i insuficients a mig i llarg termini, vist que els afectats n'acaben fent lectures de greuge relatiu i consolidació de mèrits. Tot això reforça particularment el 'status quo'.

I així arribem a la situació actual, marcada per una certa frustració entre expectatives i resultats, com hem dit en part atribuïble al temor als canvis, i en part, legítimament, a la insuficiència financera en la que s'ha mogut la Generalitat de Catalunya.

Alguns elements concrets.

Si quelcom es pot destacar en aquest període és la Llei d'Ordenació Sanitària (1991, i la seva posterior adaptació l'any 1996) i la de l'estatut de l'empresa pública. La primera per quan s'atreveix a elevar a *rank* legal el que s'anava observant a la realitat, i permet avançar en certa mesura en la separació entre la provisió dels serveis públics (la responsabilitat d'oferir serveis a l'usuari, i grau de solidaritat assolit en el finançament) i producció (per ens gestors propis de la Seguretat Social o concertats, amb mitjans aliens). Reconeguda aquesta base es treballen iniciatives importants com són els sistemes d'acreditació de centres, mecanismes de concertació més sinallagmàtics i instruments de 'reporting', tals com el que representa avui la ben consolidada Central de Balanços de la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública o la més incipient Central de Resultats del sistema sanitari.

Aquests esforços possiblement no tenen precedents, en el seu moment, a altres administracions de la mateixa Generalitat o d'altres indrets de l'Estat. Per exemple, en el món educatiu la concertació és molt més opaca que en l'àmbit hospitalari, i en el sistema universitari en particular (marcat per un finançament en contractes programa suposadament incentivadors que sorprenent consoliden els seus diferents nivells de finançament), ni tan sols es coneix la rati de graduats per nous entrants de les diferents facultats i centres catalans. De manera similar, en general, respecte a d'altres administracions, tant locals com centrals.

En qüestions relatives a les noves fórmules organitzatives, l'estatut de l'empresa pública catalana fa una configuració detallada i moderna d'entitats públiques, empreses i organismes autònoms que convé també remarcar positivament.

En canvi, en qüestions pressupostàries i comptables s'observa un elevat mimetisme de la legislació estatal. De manera similar pel que fa al rendiment de comptes, ja que malgrat l'aprovació molt primerenca de la Llei de la Sindicatura de Comptes, el seu *impasse* l'ha condicionada fortament.

Aquesta manca de 'model' podríem dir –amb excepcions- de *Administració catalana* fa que sobre les estructures administratives del passat hi hagin incidit les noves directrius polítiques de la Generalitat, amb disfuncions relatives: Per exemple, pel que fa a una funció pública 'transferida' en situació inicial de promoció 'expectant' i les noves incorporacions amb perfil més polític o més innovador que a vegades s'ha vista alienada (o s'ha alienat ella mateixa) de la resta de funcionaris que no els reconeixen lideratge a la funció pública. De manera que els segons, i sovint de manera endogàmica, han abusat de la contractació per a fer els seus propis equips deixant de banda part de l'estructura administrativa heretada. Aquesta desconfiança inicial, especialment de l'estructura política centralitzada de l'administració, s'ha mantingut en el temps de forma injustificada en relació al conjunt de professionals que conformen l'organització de l'administració catalana, aquesta actitud ha comportat i comporta el desapropiar i desmotivar una part important del capital humà del que disposa l'administració catalana.

Remarquem en tot cas, que com destacarem a la propera secció d'aquest treball, els trets destacats fins ara no retroceuen (situen a pitjor) l'administració autonòmica en la seva dinàmica respecte a gran part de la resta d'Administracions, tant comparant-la amb l'estatal com amb la de la resta d'administracions autonòmiques. El problema de base al nostre entendre es situa en el fet que possiblement les expectatives d'empleats i ciutadans-polítics eren més elevades a Catalunya que a la majoria de la resta de CC.AA. En aquest sentit, només l'Administració del País Basc pot mostrar algunes innovacions destacables en el panorama general, tot i que en aquest cas convingui reconèixer les seves majors oportunitats pel seu privilegiat règim de finançament foral, que la tradició associativa supramunicipal supera previsiblement la catalana i la necessitat derivada de la seva particular situació sociopolítica.

Per exemple, el País Basc ha desenvolupat en gran mesura la creació de nous municipis, que tot i suposar un elevat cost (fixes i de pèrdua d'escala productiva) ha permès permeabilitzar millor una determinada cultura política sota directrius més pròpies

(sobiranistes). A l'hora, el govern basc ha sabut aprofitar l'associacionisme voluntari per a impulsar 'ex post' la mancomunització d'alguns serveis claus per a una bona gestió pública (així en matèria de residus, abastament d'aigües, reconversió industrial o de polítiques actives de mercats de treball locals).

Aquest no ha sigut dissortadament el cas de Catalunya. La creació de les comarques amb coetànies lleis d'ordenació territorial no han 'fet la feina'. Les raons son múltiples, però bàsicament n'assenyalarem tres: primer, la lectura política hostil que suposa que en un ens d'elecció indirecta (de segon nivell) i diversitat política coneguda, rebin transferències per delegació directa infra o supracomarcal. No existeixen incentius tampoc per a la remissió des dels Ajuntaments de serveis mínims d'acord amb les lleis d'ordenació territorial de 1987.

A més, el fet que aquestes entitats no comptin amb mitjans de finançament propis (una volta la Generalitat va perdre el recurs de constitucionalitat sobre la possibilitat de 'refondre' els paràmetres PIE –fins i tot sense modificar la quantia total disponible en el Fons de Cooperació per als ajuntaments de Catalunya) ha suposat la pèrdua d'un cert 'respecte' al poder comarcal. Aquest s'ha volgut contraposar a través de la creació d'unes gerències comarcals relativament plenipotenciàries –amb tots els perills que això provoca per a qui no disposa de recursos propis- i fons substitutius procedents de les finances de la Generalitat molt minsos.

Finalment, destaquem que les comarques han hagut de conviure amb unes províncies constitucionalment mantingudes, aquestes sí amb recursos propis –de la Diputació, i en particular amb el Pla d'Obres i Serveis- i uns serveis a mans de nous ens metropolitans –tot i abolida l'autoritat metropolitana- molt més útils, 'a mesura' de les necessitats que imposa gestionar millor determinats serveis amb recursos (el recàrrec sobre l'IBI per temes de transport o taxes per al cicle de l'aigua).

Com a resultat, les comarques s'han vist així com a una divisió territorial més geogràfica que pensada per a la gestió supramunicipal, de patró únic i en precari, sense recursos propis.

Val a dir també que en aquest període l'Administració local exhibeix també algunes innovacions o canvis destacables; per exemple, en matèria d'atenció al ciutadà i, en

alguns Ajuntaments, en matèria d'habitatge públic, infraestructures, planificació estratègica, descentralització i gestió indirecta, millora de la gestió de recursos humans i de capacitat d'endregar millor les problemes de sanejament de deute.

També convé reconèixer, finalment, que la cultura del '*civil service*' és més complicada a països com el nostre en el que predomina el reconeixement social de la iniciativa empresarial privada, molt forta a casa nostra, més que el servei públic. La creació d'elit administrativa requereix un temps, coneixements i lideratge. Encara avui, i malgrat excepcions, el respecte i ascendència de les polítiques per als gestors públics procedeix del Departament d'Economia i Finances, i no tant de la Conselleria de Presidència –que es percep com a instància més política que tècnica-, o en el passat de la Conselleria de Governació, -de perfil més burocràtic. La creació d'unes poques elits administratives ha restat de fet molt lligada al Dret, al cos d'advocats de la Generalitat, i amb molt menys presència en el cos de Interventors i Inspectors de Finances i Inspectors Tributaris. El fet de que encara avui els temaris d'oposició a la funció pública no s'hagin vist afectats per les noves disciplines de la gestió pública i l'avaluació de polítiques n'és el seu element més simbòlic.

En conseqüència amb el que hem dit, en matèria de gestió pressupostària i financera, el seu reflex en costos i qualitat de serveis i el posterior rendiment comptes, una valoració global i genèrica ens porta a afirmar que després de més de vint anys d'administració de la reinstaurada Generalitat, no s'observa un patró ni una dinàmica diferent a la comuna estatal.

Vol dir això que els espais deixats, per minso que hagin sigut, per a un desenvolupament autonòmic de les capacitats organitzatives a les matèries comentades, no semblen haver-se aprofitat. D'aquesta manera, l'Administració de la Generalitat es troba avui immersa en una dinàmica d'atonía en la pràctica, desgastament i desànim. Aquest però no es justifica tant per haver realitzat passes endarrera respecte de la capacitat 'gestora' de la mitjana estatal, que continua en bona part inert, com pel major gap existent entre la il·lusió del que 'haguera pogut ser' i el que realment ha sigut. Val a dir que quan ens referim a allò 'que podria ser', relatiu a l'empenta del moment en que es crea la nova administració autonòmica, potser s'inclou bastant dosi de ingenuïtat.

Els problemes de l'administració pública catalana son en efecte comuns a la majoria dels països occidentals. Els podem resumir en els efectes de 'costra' que es crea entre el justificant teòric del manteniment de la fidúcia –la separació respecte del poder immediat de la política- i el posicionament pràctic acomodaticí en que s'expressa: en absència de legitimitat suposada en el mandat polític democràtic (canviant, ambigu, idiosincràtic més que de grup polític), la interpretació del que implica el servei al ciutadà resta a mans de l'executor administratiu, en la interpretació del que convé i no convé, i en la capacitat de interferir el mandat jeràrquic amb la conveniència personal.

Així en els serveis educatius o sanitaris, s'observa en general, una frapant manca de lleialtat amb el comandament de la institució. Des del 'que saben aquests que manen, essent els més interins de tots els interins' o el 'si a mi em deixessin', conseqüent al compliment a zel de la regla.

Aquest quadre crític de l'administració catalana el 'fa bo' l'alternativa. És difícil trobar un referent superior al qual emular: És a dir, constatades certes mancances observades de molt a prop, es fa molt complicat reconèixer al conjunt de l'administració de l'Estat o d'altres Comunitats Autònomes una situació més satisfactòria de la que aprendre. De nou, a tota l'administració espanyola, si fa no fa, s'observa el mateix *impasse*. A l'administració local es pot trobar si més no algun referent, així en matèria de planificació estratègica, descentralització, gestió financera o de recursos humans, tal com esmentavem.

Cal dir en tot cas que moltes d'aquestes iniciatives de millora son idiosincràtiques a algun gestor o responsable polític més que no sistèmiques, i que l'àmbit local per definició ofereix més diversitat (son més els casos observats), de manera que de la mateixa manera que s'observa algun cas destacat, també una dispersió de actuacions molt més gran, observant-se també els casos de major inexistència en l'execució organitzativa.

Valgui finalment una nota genèrica sobre la qüestió de la desil·lusió, lligada al component retributiu. Es notori la manca d'un espai social català que vagi des de la millora de l'autogovern, al major finançament, a un millor equipament social, a la millora en la prestació de serveis públics i a una millor compensació als seus

treballadors. Aquest últim graó te a veure amb la diferent capacitat adquisitiva que dona una mateixa retribució sobre el territori de l'Estat espanyol (diferencial estimat per a Catalunya en un 6%; és a dir que per a una mateixa capacitat adquisitiva que en termes mitjans estatals requereix 100, a Catalunya en calen 106). Aquesta és una qüestió discutida a altres llocs (vegi's el treball de G. López i G. Padró a *El Clip* no 8, Inst. d'Estudis Autonòmics, 2000) a la que no hi entrarem més aquí, però que acaba marcant uns condicionants indubtables a la gestió.

Per una banda, en raó als majors costos d'oportunitat que genera la pràctica privada sobre els professionals de l'administració pública, ja que generalment les retribucions en el sector privat s'aproximen en major mesura al cost de vida diferencial. Per l'altra banda, existeix una correlació positiva òbvia entre diferencial de costos i nivell de desenvolupament, de manera que les oportunitats per a compatibilitzar llocs professionals és més gran en aquestes Comunitats, de manera que la productivitat del professional al sector públic es pot veure afectada negativament. Les dues vies d'escapament d'aquesta major insatisfacció relativa a la retribució pública, quan això és possible, són, o bé una major tolerància en el compliment efectiu de la jornada i/o càrrega de treball assumida (relaxant en el seu cas el règim de dedicació horària o de incompatibilitats), o bé 'inflar' l'organigrama oferint d'aquesta manera beneficis (monetaris i en espècie –condicions de treball) respectant el catàleg de llocs de treball.

Les raons de les dissociacions

Quan hom valora la relació entre mitjans i objectius, que és el que efectivament estem aquí fent, vistes les dotacions pressupostàries i com aquestes es gestionen i es recullen en costos unitaris i en qualitat dels serveis, l'òptica Hax-Majluf de disseny estratègic d'organitzacions resulta particularment rellevant.

Com reconeixen aquests autors, l'eficiència del binomi recursos-resultats requereix una estructuració coherent dels sistemes administratius. Entenem per aquests els aspectes relatius als sistemes de fixació d'objectius i planificació, d'informació/ comunicació, de compensació/ incentius i, finalment, el sistema de control de resultats.

Una estructura organitzativa està doncs ben fonamentada si aquests quatre pilars sobre els que s'ha d'aixecar qualsevol 'edifici' estan lligats i ben arrelats al sol en el que

s'ancoren. El sol es la cultura organitzativa. Molt lligada al clima laboral i a l'exercici de lideratge.

Ambdós factors no passen el seu millor moment al quadre bàsic de la nostra realitat administrativa. El que pugui suposar la solució als reptes que avui te plantejades l'Administració de Justícia a Catalunya en pot ser clau de mostra.

En general, el clima ve afectat per la insatisfacció de les condicions de treball i la política retributiva, tal com hem explicat més amunt. La mancança de lideratge te una explicació més complicada després de vint anys de gestió d'un mateix govern. Es cert que el lideratge a les administracions públiques és en general complex: especialment quan la mesogestió s'enroca més en la macro política (famílies o corrents al partit governant) més que no en la micro gestió (de la que el líder actua com a capdavanter). Però és complicat entendre com en tants anys, ni sota iniciatives de funció pública, escola d'administració pública, comissió interdepartamental de 'modernització de l'administració pública, departament de presidència, notes estratègiques i avui Cat-21, no s'ha assolit i consolidat una 'manera de fer' distintiva de l'administració autonòmica.

Com és comú a altres administracions, també a la Generalitat de Catalunya sembla haver dominat una cultura gestora molt política, i per tant dèbil, en funció dels sectors governants al partit, adversa al risc a l'hora d'emprendre les grans decisions, i per a les que s'ha amagat més que no s'ha fet: el copagament a la sanitat, la transparència a la concertació educativa, els recàrrecs o el sobre-tipus a la imposició autonòmica.

Més enllà dels problemes de la cultura organitzativa, sense diferencial positiu diem de l'administració de la Generalitat respecte del conjunt d'administracions públiques, cal anotar la debilitat de les connexions entre sistema de planificació, informació, finançament i control. Efectivament, a la missió de l'organització administrativa s'han mantingut en positiu grans paraules clau: comptar amb la gent, descentralitzar la gestió, donar solc a la iniciativa i participació de la societat civil, posar Catalunya al mapa del món, la 'feina ben feta', la complementarietat de lo públic i lo privat, la unificació sota finançament públic dels dispositius de servei públic i sense ànim de lucre. Aquests son sens dubte punts positius, a vegades més forçats per les circumstàncies que per la pròpia voluntat (així pel que fa al 'model' sanitari català).

Val a dir també que a diferència de molts altres administracions, ha existint en aquesta definició d'objectius un espai socialista-convergent compartit. Així quan trobem concertació o consorcis amb administracions locals, o Agències o *'holdings'* gestors de mútua implicació (a la Sanitat, entre el Consorci Sanitari de Barcelona, 51% dominat per l'Administració autonòmica i la resta per la de Barcelona), envolvent a l'hora de l'IMAS (Institut Municipal d'Assistència Sanitària, amb percentatges inversos entre els mateixos consorciats), o a nivell de centres (ja sigui sota les fórmules tradicionals de las MIAs -*'muy ilustre administración'*- o de les Fundacions o Consorcis -recordi's per exemple el paradigma Parc Taulí de Sabadell, entre Generalitat finançadora i diputació socialista i, fins i tot, Corporació local comunista durant molt temps, propietària d'actius).

Des de la nostra perspectiva es tracta d'un actiu per a la gestió pública, que en principi pot donar estabilitat i robustesa a les polítiques que defineixen la missió de les organitzacions públiques, tot i al cost d'un cert protagonisme del *status quo* participant el consens (d'aquí la importància d'un lideratge dinamitzador).

Pel que fa al sistema d'informació, trobem aquí una de les grans mancances de l'estructura administrativa catalana –tot i que no distintiva a pitjor que per a la resta de l'Estat. Efectivament, no s'han treballat els sistemes que havien de permetre un major aprofundiment de les realitats més enllà de les litúrgies, amb més èmfasi en la presentació d'iniciatives que de seguiment i avaluació procedimental. El dia a dia continua primant en excés: la llista d'espera, la liquidació a data fixada de la subvenció promesa, la inconcreció de les cartes de drets ciutadanes, per assenyalar algunes mancances.

Pel que fa al sistema de finançament (i en les seves vessants de compensació i incentiu) sobresurt la rigidesa en general de la pressupostació. L'incrementalisme quan es pot escollir no es una invitació precisament a l'eficiència. Quan no és pot i s'estableix un límit financer, acaben pagant justos per pecadors. La inversió, com ha sigut comú, s'ha sacrificat a la capacitat d'endeutament disponible en cada moment, tot i que potser s'ha sigut més atrevit que a altres indrets, en els que la despesa de capital s'ha supeditat

sobre tot a la despesa corrent. Estructures com les de GISA² han sigut particularment exitoses, per la novetat que suposen en un moment d'asfixia financera relativa de l'Administració davant dels escenaris de consolidació del deute, tot i que, com es destaca a altres parts de l'Informe, complica l'anàlisi del deute real³ i no suposa una solució definitiva als problemes de finançament i gestió del capital públic.

En el tema del finançament, però, tot i les deficiències observades, no es pot ser massa crític a la vista del panorama general: Un finançament minso, que en el seu conjunt no abastava ni tan sols el percentatge de població (tal com recullen els distints treballs de dèficit fiscal), que complicava molt políticament el requeriment d'una major corresponsabilitat fiscal autonòmica o l'exigència d'aportacions financeres addicionals als usuaris catalans.

El desanclatge que ha suposat el nou acord de finançament, pel que es vincula millor finançament i renda (i consum, tot i que a través de percentatges imputats més que no per recaptacions efectives) que el que havia sigut en el passat, malgrat la confusió generada sobre el tema per les diferents administracions socialistes, pot ajudar a aminorar efectes altrament complexos de gestionar: unes necessitats en educació, emergents de la tercera edat, serveis sanitaris i infraestructures productives i de recerca que es movien amb el nivell de desenvolupament (la generació de renda primària, per sobre a la nostra Comunitat que en renda disponible) i que es veien finançades per criteris de mitjana capitativa estatal.

Quin haguera pogut ser altrament el finançament en despesa social si s'hagués aplicat la ratio mitjana /PIB estatal referida però al PIB propi de Catalunya!!. Com es podia denunciar d'algun mitjà el poc que gastava per exemple Catalunya en RiD en termes del PIB català, a l'hora que se ignorava que aquesta competència autonòmica es finançava amb un sistema que no tenia res a veure ni en necessitats de desenvolupament ni en nivell de PIB! La intoxicació ha sigut aquí majúscula. Els estudis de dèficit fiscal han fet de contrapunt, tot i que de nou alguns continuen negant la principal. La premisa que el territori no afegeix res a una qüestió que és de redistribució personal. Son autors que en general poden qualificar-se de pre-constitucionals: les seves valoracions no canvien

² -Xavier Ballart (2001) a 'Innovaciones en Gestión Pública' Ed. Díaz de Santos, evalúa el cas de GISA en el context de la nova Llei de contractes de les AA.PP. mostrant la incidència positiva de GISA en diversos aspectes de la gestió financera de les inversions.

³ - El text corresponent de N. Bosch en aquest mateix Informe mostra les conseqüències d'aquesta a l'anàlisi pressupostària.

ni una xifra fetes abans i després de la Constitució, tal és l'estreta lectura que d'ella en fan.

Amb les anteriors circumstàncies, l'empenta financera a la política pública en serveis bàsics ha sigut força limitada, cosa que ha coartat l'aterratge d'aquestes polítiques al nivell de la meso, macro i la micro gestió, vista l'escassa credibilitat de la racionalitat pressupostària imposada.

Pel que fa finalment al sistema de control, al no concretar-se objectius aquí ha prevalgut molt poc un control de resultats (algunes coses exceptuades últimament en gestió de llistes d'espera de cataractes, i alguna altra avaluació tecnològica), per a focalitzar, com fan interventors o síndics, en el control dels *inputs*, de l'autorització de la despesa i els procediments. Què costa una plaça de guarderia, el cost mitjà per alumne de primària, secundària o al nostre sistema universitari, etc. Quina és la pràctica observada en la prestació d'un servei públic més eficient? En absència de pautes clares per a la implantació efectiva d'una comptabilitat de costos, ignorem des del que costa efectivament un servei, cara a aplicar-hi el conseqüent preu públic o taxa, o fins i tot si els costos son complets (estan tots comptabilitzats). Així com tampoc es coneixen els costos d'amortització del capital del que podria derivar un pla financer per la seva reposició, o els costos derivats de la simple utilització del capital públic per racionalitzar el seu ús. Això genera ineficiència i il·lusions financeres a curt termini que s'han de resoldre finalment per la indessitjable mesura de l'emissió de deute públic. Amb aquestes bases del sistema d'informació i finançament difícilment es pot fer quelcom per a lligar sistema de control i rendiment de comptes amb els objectius no estipulats per una Administració catalana que es vol reconèixer moderna, tal com correspon a la seva nova creació. Res sorprenent a la vista de l'esquema Hax-Majluf.

Tot i que en conjunt l'avaluació d'estructures administratives hauria de valorar-se negativament, l'erm camp amb el que comparar i vistes les alternatives en molts extrems pitjors, fa per una requalificació que relativiza el resultat de la valoració, que si bé no consola ni redueix el marge de millora, cert és que la pondera millor i la fa més realista, malgrat l'adob polític ideològic amb la que sovint es vol jutjar l'Administració de la Generalitat, vint i escaig anys des de la seva instauració.

Requadre: El cas de la sanitat, a tall d'exemple

Sobre la sanitat catalana s'ha escrit molt, i s'acostuma a referir com a un dels camps en els que l'esforç innovador ha sigut més important a l'obra de la Generalitat (vegi's el treball de Gomà i Subirats en aquest mateix Informe). Avaluar la 'bona forma' d'una estructura complexa com la que representa el sistema sanitari no és, però, una tasca senzilla.

De manera que el que aquí farem serà simplement un resum de punts forts i punts febles que a judici de l'autor envolten la provisió sanitària a Catalunya⁴.

Destaca el sistema sanitari català, si el comparem a regions i països del nostre entorn, per:

a) En general, una bona equitat d'accés -en la seva interpretació territorial (comarcal), ja que molt menys sabem de la personal, ajustada per 'necessitat' i temps d'espera - dels ciutadans al seu dispositiu assistencial (capacitat resolutòria de l'especialitzada). Efectivament, comarcalització i terciarització son, possiblement, els dos trets més destacats de l'anomenat "model català", possiblement a cost més elevat per tipus d'oferta i major freqüentació. La presència d'una important diversitat de proveïdors (la concertació sota el finançament públic) està a la base de l'anterior comarcalització: una resultant del passat que s'ha mantingut contra la tendència uniformitzadora i menys rica del règim públic estricte;

b) El sistema català recull un interès empresarial més gran en termes de Innovació (societats de gestió, entitats bàsiques associatives, Central de balanços i de resultats), dinamisme (reforma del sistema de pagament, acreditació, qualitat), participació de la societat civil i implicacions de diferents administracions en el govern de les institucions (formes consorciades, etc.). Tot i les mancances i dificultats, ha destacat Catalunya dintre de la sanitat espanyola en aquest terreny, a la vista sobre tot

⁴ - Bona part d'aquestes reflexions s'han publicat, obra del mateix autor, a l'Anuari Social de la UGT a Catalunya, Juny del 2002.

de la menor empenta que aquesta última ha enregistrat fins molt recentment cara a modificar les seves estructures tradicionals.

c) La situació sanitària catalana s'associa si més no a una despesa sanitària pública/PIB que es situa entorn d'un 25% per sota de la mitjana estatal. Aquesta diferència prové de manera forçada del sistema de finançament que ha tingut la sanitat catalana (finançada sota paràmetres situats entorn del percentatge que representa la seva xifra de població) i de la major quantia que representa proporcionalment el PIB de Catalunya en el conjunt de l'Estat (major renda relativa).

A la xifra anterior de despesa pública cal adjuntar-hi la major xifra relativa en despesa sanitària privada procedents de la població que compta amb assegurances complementari privat. En qualsevol cas, no existeix evidència contrària a una bona evidència relativa en costos unitaris de l'activitat realitzada, si no més aviat el contrari si comparem amb la resta de l'Estat (Vegi's J. Puig⁵)

Més enllà de les xifres agregades que permeten valorar de manera satisfactòria el conjunt del sistema sanitari català, existeixen problemes que una radiografia més micro ens permet detallar.

1. El sistema sanitari -i el català, en particular- respon a unes pautes inercials molt grans (son ja vint anys des de la transferència de competències), que han tingut possiblement el cost d'obstaculitzar uns majors avenços a la gestió sanitària (en els seus components d'efectivitat clínica), tot i a benefici de l'estabilitat assolida (a la composició de tasques delegades als professionals enfront del consumidor 'pacient' i del ciutadà 'desresponsabilitzat').

Així, el compromís polític de preservar la 'pau financera' de manera poc selectiva amb els proveïdors ha sigut una constant:

a) malgrat la reconeguda distinta eficiència en alguns serveis assistencials prestats pels diferents proveïdors,

⁵ . J. Puig (2002) 'La sanitat a Catalunya avui: entre l'incrementalisme i la prioritització', a *La perspectiva socioeconòmica 2010 a Catalunya*. Omnium Cultural. Ed. Proa, Barcelona, de propera publicació.

b) tot i essent conegudes les duplicitats manifestes de serveis que sobre el territori s'han mantingut per bé de mantenir determinats compromisos polítics.

c) vista la relativa discrecionalitat amb la que han actuat alguns proveïdors, aprofitant-se de certs 'impasses' polítics, amb la generació de dèficits de manera indiscriminada (a vegades justificats en creixements d'activitat marginal de manera no ordenada) a l'espera de processos de sanejament, i de increments d'infraestructura per la via de les subvencions d'explotació.

En aquest sentit, Catalunya ha estat ràpida en fer els canvis inicials per a obtenir (i fixar) un model, però lenta en els canvis addicionals que l'haurien d'acompanyar la seva consolidació. El cost de l'esforç marginal no sempre sembla haver compensat els beneficis marginals (polítics i de gestió), però això no allibera la necessitat de que són necessaris per assolir una eficiència més gran. En absència d'aquest esforç, la innovació tecnològica s'ha demostrat decisiva en empènyer la despesa, la qual cosa fa que el impacte de la innovació organitzativa hagi sigut menor del desitjable en termes de resultats. Altrament, tot apunta a que el mercat de directius ha sigut més endogen del que possiblement és desitjable en un procés de innovació de la naturalesa esmentada i la transferència de risc no ha sigut veritable fins el moment present, desvinculada com ha sigut del finançament capitatiu.

2. De la mateixa manera, l'esperonament de la millora a l'oferta de serveis públics produïts des de l'ICS ha sofert ajornaments constants que enlloc de permetre avançar en la cultura de l'autonomia i responsabilitat empresarial, sovint han acabat reforçant una cultura contrària de major rigidesa; per exemple, remetent la vinculació de la plaça dels metges d'atenció primària al centre i no al municipi (que permetia d'entrada, una major flexibilitat a l'assignació de llocs de treball); de creació d'un organigrama de llocs de treball al sí del mateix ICS molt més 'enrocat' a un catàleg tancat de llocs de treball; o a la sempre aplaçada reforma empresarial de l'ICS (avui es parla ja només de Pla d'Empresa que fixi compromisos de resultats) davant les recances de la Conselleria d'Economia i Hisenda i una batalla sindical no sempre ben entesa.

Els canvis organitzatius incoherents en el dispositiu de producció pública es detecten també en el temps. Així, en la integració primer horitzontal/vertical de les àrees

assistencials, per a retornar després a la "divisionalització" (separant primària d'hospitals), per a recuperar avui, més tard i de manera temptativa, de nou als àmbits gerencials integrats, al menys sobre el paper.

3. Tant la producció pròpia com la concertada ha sofert, si més no, la rèmora d'un finançament sanitari molt esquifit (ho veurem més endavant). Els recursos han procedit de fons estatals que tendencialment han finançat una oferta en correspondència al pes demogràfic de Catalunya, quan és prou conegut que la demanda de serveis varia amb l'empenta de la renda i l'educació. En cap cas aquesta insuficiència s'ha pogut (o sabut) fins el moment fer acompanyar d'un finançament complementari propi de prou envergadura⁶. Els dubtes sobre l'abast del finançament públic (sobrepasat de manera recurrent per la generació de dèficits) no han servit tampoc per oferir un marc clar per al desenvolupament de la sanitat privada. Aquesta s'ha mogut tant prest en un discurs de gestió substitutiva de la pòlissa pública com de situar-se a resultes de la millor o pitjor qualitat percebuda pels usuaris de la sanitat pública, desenvolupant aquells serveis més complementaris (que substitutius) de la provisió pública.

4. Més recentment, s'ha entrat en una incipient homologació retributiva, que pot tenir efectes diferents a la vista de la seva aplicació final concreta entre els centres concertats, ja acabi suposant increments lineals o més selectius i en coherència a la carrera professional. En aquest sentit, fora bo que la carrera professional es considerés quelcom més que la millora de la retribució lligada a una determinada promoció interna.

Els detalls que presenten major dèficit a l'obra de la Generalitat en matèria sanitària, més enllà dels factors ja esmentats, s'han de buscar a:

a) Una concertació sanitària en general, i malgrat certs esforços, poc transparent. Tot i els intents de tecnificar el sistema de pagament i pressionar per a la remissió de les subvencions d'explotació i del finançament centralitzat d'alguns proveïdors a conveniència, hom no pot concloure el seu èxit. Així, d'una banda s'han continuant modificant els components del sistema de pagament (sobre tot en el seu

⁶ - Sens dubte, un pretext fonamentat per a eludir recàrrecs a l'IRPF en el seu tram autonòmic o diverses modalitats de copagament, ha sigut l'elevat dèficit de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central espanyola.

referent de capacitat estructural a finançar) i, de l'altra banda, el canvi en el sistema no ha servit per a transparentar millor la restricció pressupostària dels centres a principis d'any: Es continuen signat els convenis amb retard, fins fa poc en terminis propers a la finalització de l'any, i no s'observa 'llum i taquígrafs' pel conjunt d'acords (ICS inclòs).

b) Un suport tècnic-logístic que no sempre s'ha correspost amb la magnitud de les tasques assumides; per exemple, en el repartiment competencial entre primer el Departament (acreditador, garant de la cobertura i finançador) i el Servei Català de la Salut (gestor de la compra de serveis d'atenció primària i especialitzada a través de les seves regions) i, després, a la configuració del Cat Salut com a asseguradora.

Les habilitats que requereixen en cada cas aquests canvis, prou legítims, sovint no s'han reforçat a l'equip material (sistemes de informació) i en el 'mix' de capital humà que componen Conselleria, SCS, ICS que, si quelcom, han sofert una relativa descapitalització. Més enllà d'aquest canvi, fins fa poc, l'empenta gerencial dels proveïdors –des de la seva perspectiva naturalment més segmentada dels serveis de salut- ha predominat sobre la perspectiva global. Els retards en la solució de la tarja de identificació sanitària (excepte en el cas de la farmàcia), de la implantació d'un sistema de informació mínim per a la facturació de la consulta externa o la manca encara avui d'un registre únic dels malalts en són les proves més evidents.

Una consideració final sobre la sanitat catalana

Seria poc acurat concloure l'anàlisi realitzada sense reconèixer que, primer, els avenços organitzatius i de gestió sanitària que ha fet la sanitat catalana després de les transferències són superiors als realitzats en el conjunt del sistema sanitari espanyol⁷. I segon, que alguns dels arguments crítics aquí utilitzats poden ser generalitzats sense dificultat, tal com hem vist al llarg d'aquest text, a molts altres àmbits competencials dels serveis públics.

El fet que es conjugui en el sector sanitari major interès d'anàlisi o que existeixi una major exigència de capacitació per a la gestió no és sinó un símptoma de la rellevància que té la salut per al conjunt de la població i importància per a les finances públiques de

⁷ - Cal si més no reconèixer la dependència de senda que sempre ha permès sempre la major diversitat de formes organitzatives i la més gran implicació de les corporacions locals a la sanitat que ha distingit sempre al model català

la despesa sanitària que a ella s'hi associa. El que els resultats, posem per cas, d'una bona o mala política educativa o de transferència tecnològica, no es visualitzin igualment en el curt termini no pot ser considerat mai com a rèmora per a la sanitat, sinó possiblement un dels seus millors actius.