

Noves regulacions i contrucció europea

L'orientació cap a resultats del sector públic

Rosa Nonell / Professora de Política Econòmica de la Universitat de Barcelona

Un canvi lent però profund s'està produint en els sectors públics de les economies més avançades i de cultura anglosaxona: l'orientació de la activitat i producció del sector públic cap a resultats visibles i tangibles per a la societat.

Les normes i regles del mercat s'estan traduint i adaptant al comportament del sector públic. Es tracta d'obtenir una eficient provisió dels béns públics, principalment en educació, sanitat i benestar, i d'introduir més eficiència, competència e innovació en la gestió de l'Administració pública.

En què consisteix aquesta nova generació de regulacions? Quines son les seves eines i quins els resultats desitjables? En aquestes línies es tractarà d'identificar el sentit de les noves formes de regulació i millora de la eficiència en el sector públic, així com de diferenciar-les de l'onada regulatòria dels últims anys.

L'última dècada del segle XX ha estat dominada en la vessant econòmica per la necessitat d'introduir els principis del mercat i l'eficiència productiva en l'assignació dels recursos en tot allò que fos possible. La lluita contra els monopolis tant públics com privats, la desregulació dels mercats de serveis públics que utilitzen grans infraestructures en xarxa o bé la introducció de competència en sectors que funcionaven protegits per determinades regulacions, han estat els punts centrals de les polítiques públiques dels governs.

El principi més arrelat de tot aquest plantejament econòmic ha estat basat en la idea força de que el mercat era la millor institució per assignar els béns i les necessitats dels ciutadans. Les empreses privades eren els millors agents per desenvolupar aquesta estratègia i les empreses públiques no tenien raó de ser, perquè sense dubte la seva ineficiència era evident.

Aquestes idees es van desenvolupar a l'hora que noves innovacions tecnològiques estaven ocupant el seu lloc en els mercats. Les noves tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) es convertien en un nou instrument al servei de les empreses que incidia significativament en la seva productivitat.

No es pot negar que el canvi tecnològic ha estat molt important per moltes economies. El cas de l'economia nord-americana es rellevant respecte als augments de productivitat obtinguts tant en la indústria com en serveis. Alguns països del nord d'Europa, sobretot Finlàndia, també destaquen en indicadors que assenyalen aquestes activitats i es posen a les llistes dels països més innovadors.

Però aquest canvi tecnològic, que suposa el desenvolupament i adaptació de les TIC al sistema productiu de qualsevol activitat, tant en el sector secundari com en el terciari, ha estat confós amb l'anomenada economia dels brick and click o del brick and mortar. És a dir, s'enfrontava l'economia del totxo (és a dir, la necessitat de realitzar inversions en immobles i maquinària, principalment i inicial per tenir negoci i generar beneficis) amb l'economia del click del ratolí d'un ordinador, de molta menys necessitat d'inversió i d'uns beneficis potencials molts elevats. Els nous negocis que es creaven transgredien, a més a més, els principis bàsics i tradicionals de l'economia de l'empresa, buscaven fer grans i ràpids beneficis.

Per a molts economistes nord-americans, s'estaven formant les bases d'una nova economia que suposaria un canvi en els principis econòmics fonamentals i en la forma de crear riquesa i gestionar les economies.

Però, la història ens ha demostrat un cop més que les coses no són ni tan senzilles ni tan evidents. Només és necessari un cop d'ull a la realitat dels mercats actuals per adornar-nos que els sistemes econòmics no canvien amb tanta rapidesa. Un altre ensenyament és que els principis de bona gestió i bon govern són del tot imprescindibles per mantenir el creixement a llarg termini, tant en les empreses com en el sector públic.

Un exemple molt evident de tota aquesta situació d'auge i caiguda posterior ha estat el propi sector generador de béns de les TIC. Les empreses de telecomunicacions han experimentat dos canvis molt importants en les últimes dècades que han afectat la seva tecnologia productiva i la seva funció en el mercat.

En primer lloc, les innovacions en el camp de les telecomunicacions ens han portat des dels telèfons fixes a les noves i múltiples formes de transmetre dades i veu. No tots aquests nous béns han tingut una importància i un creixement exponencial ni, per tant, l'expectativa de negoci que s'esperava.

En aquest sentit, la tercera generació de telefonia mòbil, les llicències GSM o tercera generació, no està entrant en el mercat com es prometia. Tant per problemes tècnics com per comportaments del consumidor, els resultats han estat ben diferents de les previsions inicials. Això ha provocat un absolut fracàs de les expectatives empresarials en aquests negocis.

En segon lloc, un altre canvi important, i conseqüència dels avenços tecnològics, és el trencament del monopoli natural que tenien els operadors de telefonia. Els governs havien desenvolupat una regulació complexa per protegir els mercats d'operadores de telefonia, atorgant-les condicions de monopoli natural i establint preus intervinguts.

Els nous plantejaments econòmics varen defensar una desregulació de les normes, permetent l'entrada de nous competidors en el mercat que trenquessin el monopoli dels antics operadors. Han introduït mecanismes d'accés per aquests nous competidors mitjançant formes de subhasta que han estat ruïnoses. I, per últim, han desregulat els preus, forçant-los a la baixa, però a un ritme molt més lent que el desitjable per als nous competidors i per el consumidor.

Ara es demostra que aquesta desregulació no està donant els resultats esperats, perquè podríem dir que no ha estat ben gestionada. Les condicions de competència no són tan fàcils de crear en aquests mercats. És més accessible produir una bona regulació per intervenir en el comportament econòmic que vigilar la competència en uns mercats que en moltes ocasions traspassen les fronteres nacionals.

Aquestes àmbits d'actuació fan difícil la identificació de l'espai d'intervenció i control de la política pública. A més a més, s'ha d'afegir que les expectatives empresarials van ser guiades més pels beneficis borsaris a curt termini que pels beneficis a llarg termini.

El resultat de tot això ha estat una forta incertesa en la solidesa dels negocis dels grans operadors de telefonia, turbulències molt importants en les empreses existents i ajuts de mida i propietat en moltes empreses. Caigudes dels beneficis empresarials i dels valors borsaris, que han afectat milers de petits inversors.

Innovació i eficiència en el sector públic

Com de les experiències bones i dolentes se'n pot extreure sempre conclusions, la necessitat de millorar l'eficiència en el funcionament dels mercats continua sent un repte que la política econòmica no pot oblidar.

Però cal millorar molt més la gestió dels processos de desregulació e introducció de la competència en tots els sectors on les condicions de competència real no són tan fàcils de crear. I a la vegada cal explora noves línies de desregulació i obrir nous camps d'actuació i innovació en el sector públic, que en molts països ja formen part de les agendes regulatòries.

En aquesta direcció van les noves propostes regulatòries que s'estan desenvolupant en molts països anglosaxons. El punt central és la regulació de la pròpia activitat del sector públic i de la provisió dels béns públics. Es tracta d'introduir condicions de competència que millorin els resultats i principis de rendició de comptes a la societat de totes les actuacions públiques.

Es tracta que els propis serveis i agències públics donin raó de ser i justifiquin a la societat el perquè de la seva tasca. S'ha de convèncer del sentit dels impostos que paguen els contribuents, i amb els quals les administracions proveeixen i moltes vegades produeixen els seus serveis i béns.

La intenció d'aquestes línies es plantejar en què consisteix la rendició de comptes. Es tracta d'identificar què pot aportar per a la millora del funcionament del sector públic, i per tant en la seva eficiència. I per últim, com a partir de la mateixa es poden introduir principis de competència i innovació en el funcionament i gestió de les activitats públiques.

La rendició de comptes és un procés que persegueix introduir més transparència, donar informació i identificar els beneficis socials de les accions de les organitzacions i agències públiques. La condició bàsica per al seu desenvolupament és la voluntat dels governs per introduir-la i identificar-la com un dels principis bàsics del bon govern. És un instrument que palesa la voluntat dels governs per millorar les relacions amb els seus ciutadans, afavorint la seva participació en les decisions públiques.

Els principis en què es fonamenta són sistemes d'informació que subministrin dades extensibles, assequibles i transparents i que permetin als ciutadans identificar els beneficis socials que produeixen les polítiques públiques. Es tracta de demostrar al ciutadà que els impostos que recapta l'Estat estan ben gestionats per produir els béns i serveis públics que necessita. I es tracta de donar explicacions sobre el funcionament de l'Administració pública i explicar la seva raó de ser per al ciutadà.

Des de fa uns anys, dues organitzacions públiques rellevants com l'OCDE i l'FMI venen desenvolupant programes específics per implantar i desenvolupar, en el seu cas, els principis de bon govern tant en les economies més desenvolupades com en les menys desenvolupades. En aquest sentit, els programes de governabilitat introdueixen en general els principis de rendició de comptes en tots els organismes dependents de l'Estat. Aquests programes la consideren una eina bàsica per millorar la qualitat de la democràcia.

L'OCDE en concret està desenvolupant el programa PUMA de gestió pública, que tracta de promoure el canvi i impulsar reformes en el sector públic, desenvolupant entre altres mesures mecanismes de rendició de comptes que impulsen estructures de govern més actives, més eficients, més transparents i més orientades a resultats demostrables i evidents per als ciutadans. Es defensa des de l'OCDE que, a més rendició de comptes, més legitimitat de les decisions preses, i més legitimitat de les decisions adoptades per la participació de la societat en les mateixes.

Els principis de bon govern i rendiment de comptes comencen a plantejar-se en l'agenda de la Unió Europea. El nou llibre blanc sobre governabilitat és un exemple de que s'està començant a treballar en aquesta direcció. (European governance: A White Paper de la Comissió Europea, juliol 2001). Aquest document està sotmès actualment a discussió pública i oberta perquè totes les institucions públiques i privades aportin elements de debat i reflexió i es posin les bases per un govern més democràtic a la UE.

Els principis bàsics que orienten aquest document son: a) obertura de les institucions públiques comunitàries als Estats membres i als ciutadans, afavorint un llenguatge més accessible als ciutadans; b) participació de la societat en les polítiques; c) establiment de processos de rendició de comptes en cada institució comunitària; i d) millorar l'eficàcia i coherència de les polítiques perquè la societat entengui i recolzi les accions de govern.

L'exemple nord-americà

Una orientació cap a resultats implica la necessitat de establir amb claredat el nexa entre els inputs utilitzats i els resultats obtinguts, identificant el producte social i desenvolupant indicadors que mesurin els valors i les actuacions, i conèixer els costos que es produeixen.

Abans d'analitzar tot el conjunt d'instruments que s'estan desenvolupant per dur a terme aquestes actuacions, sembla oportú desenvolupar aquestes propostes mitjançant un exemple de rendiments de comptes i actuació cap a resultats. Utilitzaré el cas de l'Administració nord-americana i els principis de rendiment de comptes que està

imposant en la seva gestió pública i sobretot en el subministrament de béns públics, concretament i a tall de exemple de l'educació primària i secundària.

En el capítol cinquè de l'informe econòmic al president dels Estats Units, *Redesigning Federalism for the 21st Century, Economic Report of the President USA* (febrer 2002), es poden trobar els conceptes bàsics de la rendició de comptes aplicats a la provisió dels serveis públics i de totes aquelles organitzacions que reben fons de l'Estat. En aquest informe es defensa la necessitat d'imposar uns nivells i estàndards per la provisió dels béns públics i dels serveis amb finançament públic. Però alhora es reconeix que en moltes ocasions hi ha una clara dificultat per mesurar els resultats i és difícil realitzar el control o rendició de comptes.

Per tant, cal desenvolupar un sistema basat en la medició dels resultats que impulsi la recol·lecció de dades i analitzi la informació necessària per construir estàndards mesurables de satisfacció de les necessitats dels ciutadans.

En aquest sentit, moltes agències federals estan desenvolupant els seus plans estratègics i els seus plans d'actuacions on no només està continguda la informació pressupostària, sinó que afegeixen informació molt específica respecte als objectius de l'agència, mesuren el seu output i identifiquen els resultats socials que desitgen obtenir i plantegen les estratègies a desenvolupar, així com defineixen l'eficiència de les seves mesures.

La llei federal d'actuacions i resultats i l'Oficina d'Avaluació i Rendició de Comptes del govern són els dos instruments bàsics d'aquest marc d'actuació. En la llei es desenvolupa el sistema pel qual s'ha d'informar a la societat de les actuacions i resultats de l'Administració pública i de les oficines federals.

Aquesta llei té com objectiu millorar la confiança de la societat en la capacitat del govern federal, establint processos de rendició de comptes sistemàtics sobre els resultats de les agències federals. La intenció d'aquestes regulacions és clara: es requereix a les agències que estableixin els seus objectius, mesurin les seves actuacions i informin públicament dels progressos assolits.

Un dels camps on s'està desenvolupant amb més intensitat la regulació cap a resultats de les seves activitats és en l'educació primària i secundària. Es manté que hi ha un marge significatiu per introduir mecanismes i també força principis de competència.

Els incentius que es desenvolupen són tant positius com negatius. La nova regulació escolar permet que els pares dins un àmbit geogràfic específic tinguin la llibertat de moure als seus fills d'escola si durant dos anys consecutius o més els resultats obtinguts no prosperen adequadament. Alhora, s'estan desenvolupant fons específics de recolzament als estudiants que obtenen resultats dolents perquè puguin tenir accés a serveis complementaris d'educació, a tutories, a serveis després de l'horari escolar i a programes escolars d'estiu.

Per últim, si una escola fa fallida durant cinc anys consecutius es dedicaran fons especials per procedir a una reforma profunda de la seva organització i funcionament.

D'aquesta manera s'està introduint competència entre les escoles públiques i s'està afavorint la millora de la informació respecte als seus beneficis socials. Un conjunt d'estats també han desenvolupat els bonus escolars per facilitar la llibertat d'elecció dels pares, no solament entre escoles públiques sinó també entre escoles privades i públiques. Els resultats obtinguts per mesurar aquest instrument respecte al rendiment semblen significatius.

Els instruments necessaris per orientar l'actuació del sector públic cap a resultats

L'orientació de la producció pública a resultats és l'objectiu principal d'un procés de rendició de comptes. El govern ha de establir mecanismes que permetin la introducció de competència en la provisió i producció de béns públics i millorar la seva gestió i finançament.

Els instruments són: informació transparent, comprensible i accessible que permeti identificar els beneficis socials i, per tant, orientar cap a resultats i no a processos la producció pública. Amb aquesta nova praxis es tracta de obtenir informació que permeti valorar si la gestió pública és l'adequada i si les agències i serveis existents tenen raó de ser.

L'estratègia per obtenir els objectius desenvolupa tres principis: a) introduir normes de comportament ètic i conducta adequada en el cos de l'Administració pública i els seus gestors. L'elaboració de codis ètics per regular el comportament dels funcionaris públics serveix sobre tot per tornar a potenciar la funció de servidor públic i la introducció de sistemes de selecció dels càrrecs públics més transparents; b) produir informació transparent i de qualitat que identifiqui els beneficis socials; i c) identificar les persones i entitats amb capacitat per introduir i liderar aquests projectes.

Per identificar els beneficis socials de les actuacions públiques el govern nord-americà ha establert la necessitat de dotar-se de protocols adequats de mesura dels beneficis socials que produeixen els organismes i agències públics.

El contingut bàsic d'aquests protocols estableix que s'ha de tractar d'explicar públicament, de forma senzilla i accessible, els resultats que produeix l'agència; identificar quines persones en són les responsables; explicar com s'està produint l'output i amb quins recursos financers; explicar públicament com es valora la producció obtinguda i els beneficis i costos socials que es produeixen, tant directa com indirectament; i per últim, qüestionar si és necessari o no i el cost d'oportunitat que es produeix per continuar amb la funció de l'agència.

En el nostre país comencen a desenvolupar-se en determinades organitzacions els principis de la rendició de comptes. En aquest sentit és un exemple rellevant els informes que ja donen moltes de les universitats catalanes sobre els seus resultats i l'orientació de la seva activitat cap un servei a la societat de qualitat. En les seves pàgines web, per tant accessibles al públic i transparents, però encara no del tot fàcils d'entendre, donen informació sobre una sèrie d'indicadors de rendiment a nivell formatiu i de recerca.

Els futurs estudiants, els seus pares i la societat en general, podem identificar les diferents universitats públiques catalanes i escollir-les en funció d'aquests resultats, tant en la funció formativa com en la funció de recerca i transferència de tecnologia.

Respecte a la rendició de comptes a l'àrea formativa, els indicadors que s'elaboren tracten de explicar: a) el nombre d'estudiants admesos en primera preferència respecte al conjunt d'estudiants d'entrada que ens dona una idea sobre la dificultat d'accés; b) la grandària dels grups que planteja certa qualitat en la docència; c) les taxes de rendiment i èxit acadèmic per valorar la docència rebuda; i, per últim, d) per demostrar la inserció laboral dels estudiants, la proporció entre titulats i estudiants d'entrada, titulats i pràctiques empresarials o titulats i estades en altres universitats estrangeres, donen una idea força aproximada del rendiment educatiu que es pot obtenir.

En la funció de recerca, les universitats donen informació respecte a: a) la seva capacitat per llegir tesis doctorals i mesurar la seva capacitat de reclutar nous investigadors, b) el nombre d'estudiants estrangers matriculats en els programes de doctorat, que informa del seu paper en el mercat de recerca i formació internacional; i c) el conjunt de la producció científica realitzada i la seva taxa d'increment mesurat pel nombre d'articles científics publicats, de llibres i de comunicacions presentades a congressos científics. I per últim, la seva relació amb l'entorn econòmic mitjançant les relacions de transferència de tecnologia, les relacions universitat-empresa, el nombre de patents i el nombre d'empreses de base tecnològica i científica que han sortit dels departaments universitaris.

La informació en termes d'indicadors de resultats en temes de formació i recerca està adquirint cada cop més importància i a llarg termini estarà directament vinculada amb el finançament públic que rebran les universitats. La societat en general, ja disposa indirectament d'informació sobre les universitats, com les notes de tall per accedir a les mateixes, les quals recullen la demanda de places per part dels estudiants i els seus desigs.

Però una informació de més qualitat, basada en l'existència d'aquests indicadors, millorarà la capacitat d'elecció dels estudiants respecte a les universitats on desitgen estudiar. I a la vegada introduirà competència entre els centres.

Ara bé, és necessari que aquests indicadors siguin estandarditzats i regulats per la pròpia Administració pública. L'instrument que s'està desenvolupant és la creació d'agències públiques d'avaluació de la qualitat universitària. La seva funció és crear un sistema comú d'avaluació i donar pautes per al seu anàlisi.

A Catalunya, l'Agència per la Qualitat del Sistema Universitari Català està desenvolupant mecanismes de rendició de comptes del sistema universitari català que poc a poc es poden anar millorant. Es tracta de donar-los a conèixer al públic i d'obtenir-ne una difusió i utilització importants a l'hora d'escollir universitats. Els informes de l'Agència i la rendició de comptes de les pròpies universitats donen un bon punt de referència per identificar els beneficis socials que produeixen aquestes institucions que tenen autonomia però que rebran fons públics.

L'exemple de les universitats ha de deixar de ser un cas aïllat per convertir-se en la norma de actuació de tots els nostres serveis públics i de les agències públiques. És

l'hora de las noves regulacions que milloraran no solament la competència en el sector públic, sinó que facilitaran la innovació en les seves activitats. Però a la vegada són actuacions que milloren la qualitat de la democràcia de les nostres societats, afavorint una participació més activa i compromesa dels seus ciutadans.