

SERVEIS PÚBLICS



PÚBLICA I CONCERTADA: SOBRE LA TITULARITAT DE LA PRESTACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS

NOTA DE POSICIONAMENT SOBRE ELS **SERVEIS PÚBLICS**
DE MESCAT INDEPENDENTISTES D'ESQUERRA

MEScat 
Independentistes d'Esquerra

Glossari

Serveis públics: Quan en aquest document es parla de “serveis públics” no ens referim al concepte en sentit ampli, sinó en un sentit restrictiu, que es limita als serveis públics vinculats als drets socials principals: educació, salut i serveis socials.

Aquests serveis constitueixen una responsabilitat dels poders públics en tant que garants dels drets de la ciutadania. Aquesta responsabilitat inclou la titularitat de la competència, així com les funcions de planificació, regulació, finançament i control del sistema, amb independència de la forma concreta de prestació dels serveis i de la titularitat dels centres que els presten.

Queden fora d'aquest document altres serveis públics com el transport, la seguretat (policia), la defensa (exèrcit), els bombers o els serveis d'emergències.

Xarxa pública: Conjunt organitzat de centres i dispositius que, sota la responsabilitat dels poders públics, presten els serveis públics referits al punt anterior i, per tant, garanteixen l'exercici efectiu dels drets socials de la ciutadania en els àmbits de l'educació, la salut i els serveis socials. La titularitat (propietat) d'aquests centres pot ser diversa: poden ser de titularitat (propietat) pública o de titularitat social —quan és propietat d'una entitat del tercer sector o de l'economia social—. En el primer cas, es parla de “gestió directa” per part de l'administració; en el segon, de “gestió indirecta”.

Allò que determina el caràcter públic d'una xarxa és el fet que sigui d'accés universal, d'accés gratuït i finançada fonamentalment amb impostos. La seva naturalesa pública deriva també del fet d'estar sotmesa a planificació, regulació i control públic efectiu, i orientada exclusivament a l'interès general.

Concert (o concertació): Forma de provisió de serveis públics mitjançant la qual l'administració integra centres de titularitat no pública dins la xarxa pública a través d'un acord de finançament, regulació i control. És a dir, quan la titularitat (propietat) d'un centre no és pública però aquest centre s'integra en la xarxa pública, es parla de "concertació". En aquests casos, l'administració finança aquest centre de titularitat no pública per mitjà d'un "concert", a canvi que aquest presti el servei dins de la xarxa pública.

Tercer sector (o sector d'iniciativa social): Conjunt d'entitats privades sense afany de lucre. Així com el "primer sector" serveix per denominar el conjunt de les entitats i administracions públiques i el "segon sector" serveix per denominar el conjunt de les empreses i entitats amb afany de lucre, el "tercer sector" serveix per denominar el conjunt de fundacions, associacions o cooperatives d'iniciativa social (sense afany de lucre). Atès que el "primer sector" es refereix a les organitzacions que conformen l'"estat" i el segon a les organitzacions mercantils que actuen en el "mercat", el tercer sector es diferencia del "primer" pel fet que no és públic i es diferencia del "segon" pel fet que les seves organitzacions actuen amb finalitats d'interès general i sense afany de lucre. Per aquesta raó, també se'l pot denominar "sector social o d' "iniciativa social".

Principi de subsidiarietat: Segons aquest principi, les competències s'han d'exercir al nivell més proper possible al ciutadà, i només s'han de traslladar a instàncies superiors quan el nivell inferior no és capaç de gestionar-les eficaçment. Aquest principi val per a distribuir les competències entre els diferents nivells de l'administració: local, regional, estatal o europea. Així, d'acord amb aquest principi, tot allò que pugui fer eficaçment el nivell local és millor que no es faci a escala estatal, etc.

Al mateix temps, partint de la premissa que la competència dels serveis públics és sempre i per definició pública, el principi de subsidiarietat també es pot aplicar a l'hora de determinar qui es fa càrrec de la prestació d'un determinat servei: si la societat civil —a través del tercer sector— o les administracions públiques. Així, d'acord amb aquest principi, abstractament considerat, tot aquells serveis que puguin prestar les organitzacions de la societat civil no caldria que els prestin les administracions públiques.

Nota de posicionament

—————→ Els serveis públics són la base de la justícia social i de la cohesió territorial

1. Els serveis públics són la base de la justícia social i de la cohesió territorial. Gràcies a ells, els ciutadans poden exercir els drets socials —molt principalment l'educació, la salut i els serveis socials—, que són la materialització de l'ideal de justícia social. No hi ha estat del benestar sense serveis públics, ni justícia social sense estat del benestar. Així mateix, no hi ha democràcia sòlida, estable i sostenible sense un estat del benestar desenvolupat. Del futur dels nostres serveis públics en depèn el futur de les nostres democràcies.

La xarxa pública mitjançant la qual es presten aquests serveis és, per tant, la garant de drets socials com el dret a l'educació, el dret a la salut (a l'assistència sanitària) i a l'atenció social —que són, alhora, la condició de possibilitat i una de les finalitats principals de les nostres democràcies—. Són drets bàsics de ciutadania que només es poden exercir gràcies als serveis públics —i, com a tals, d'accés universal per a tots els ciutadans— i a la xarxa pública que els presta. Sense uns serveis públics forts no pot haver-hi una societat justa.

2. Des d'una perspectiva d'esquerra, **els serveis públics han de satisfer aquests tres grans principis:**

- **L'equitat:** han de ser universals i, en general, d'accés gratuït; han de ser una garantia de la igualtat d'oportunitats real; han de promoure la cohesió social i l'equilibri territorial.
- **La qualitat:** han de garantir que aquells béns que proveeixen (educació, salut, atenció social, etc) siguin excel·lents, a l'alçada del que mereix la ciutadania d'una societat avançada com la catalana.
- **L'eficiència:** atès que es financen amb els impostos que paguen tots els ciutadans, cal fer una gestió rigorosa i eficient dels serveis públics, amb màxima transparència, amb integritat i amb honestedat.

3. Els serveis públics poden i han de respondre a molts altres principis i objectius, però en última instància qualsevol d'aquests altres principis i objectius es pot reduir a algun dels tres grans principis generals. En canvi, **aquests tres grans principis generals són conceptualment autònoms l'un de l'altre i, per tant, cap d'ells no es pot subsumir en un altre. Al mateix temps, tots tres són necessaris i irrenunciables.**

4. **Aquests tres principis són compatibles, però al mateix temps poden entrar en tensió entre si.** Particularment, el principi d'eficiència pot entrar en tensió ja sigui amb el de qualitat o amb el d'equitat. Una manera d'estalviar recursos és reduir la qualitat dels serveis públics; o no atendre el conjunt de la població de manera equitativa.

Però cap d'aquestes no pot ser, des d'una perspectiva d'esquerra, la via per assolir l'eficiència. La gestió eficient dels recursos ha de servir per bastir una xarxa pública equitativa i de qualitat.

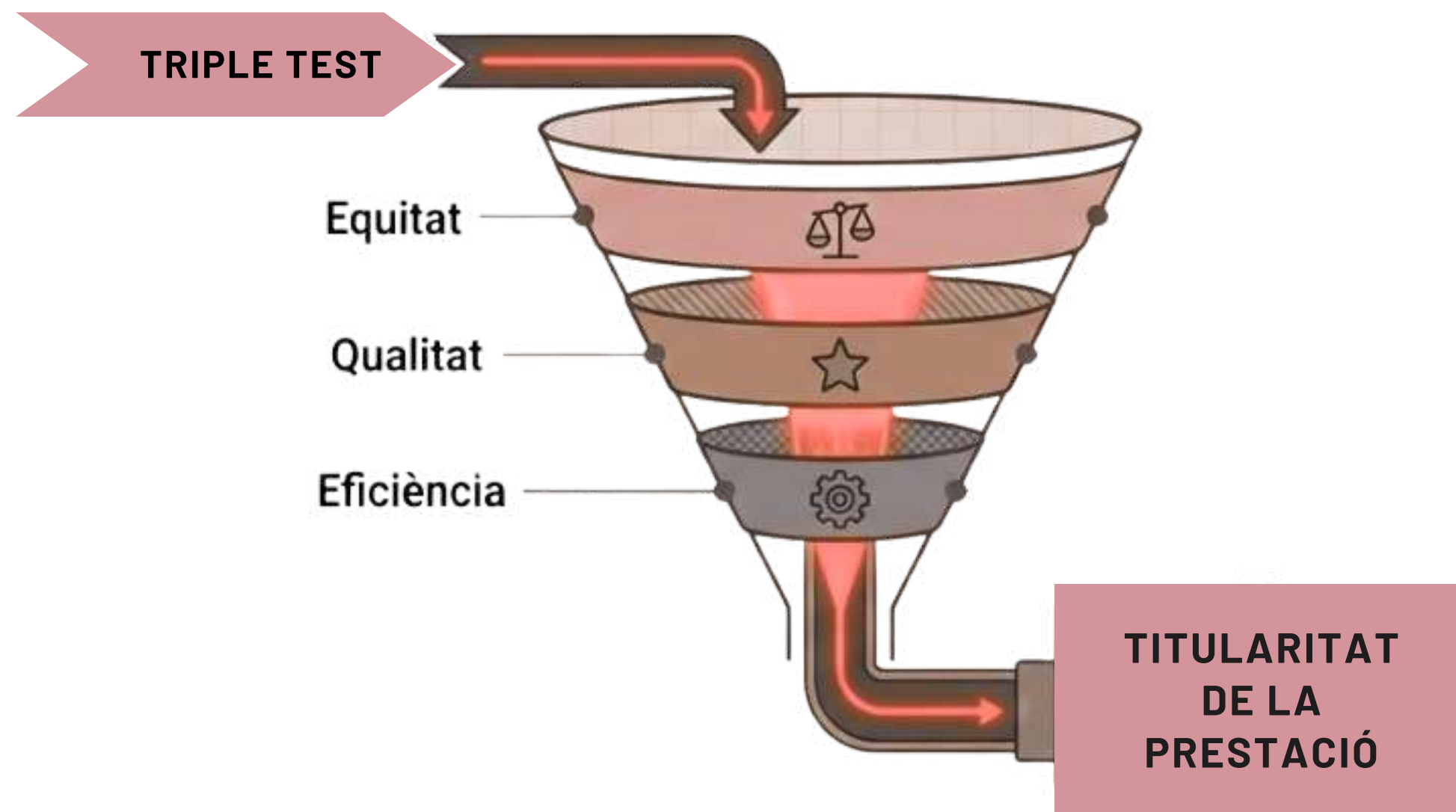
5. Qui hagi de prestar els serveis públics —quin tipus d'organització— ha estat sovint objecte de debat i controvèrsia política en les societats democràtiques. Com a força d'esquerra, creiem que el debat sobre la titularitat de les organitzacions que presten un servei públic —i sota quina forma jurídica estan constituïdes — **és un debat ineludible i important però, en la mesura que es tracta d'una qüestió instrumental, és un debat secundari.** L'important d'un servei públic específic —una escola, una universitat, un CAP, un hospital o un centre de serveis socials, per posar-ne alguns exemples— és que **satisfaci sempre i en tot cas tots tres principis. Aquest és, des del nostre punt de vista, el debat primari, i no el de la titularitat del servei.**

En tot cas, és imprescindible no confondre la titularitat de la competència —que, per definició, només pot ser pública— i la titularitat de l'entitat que presta el servei —que pot ser pública o social, és a dir, privada sense afany de lucre—. La titularitat pública de la competència és irrenunciable, amb independència de qui en dugui a terme la prestació efectiva.

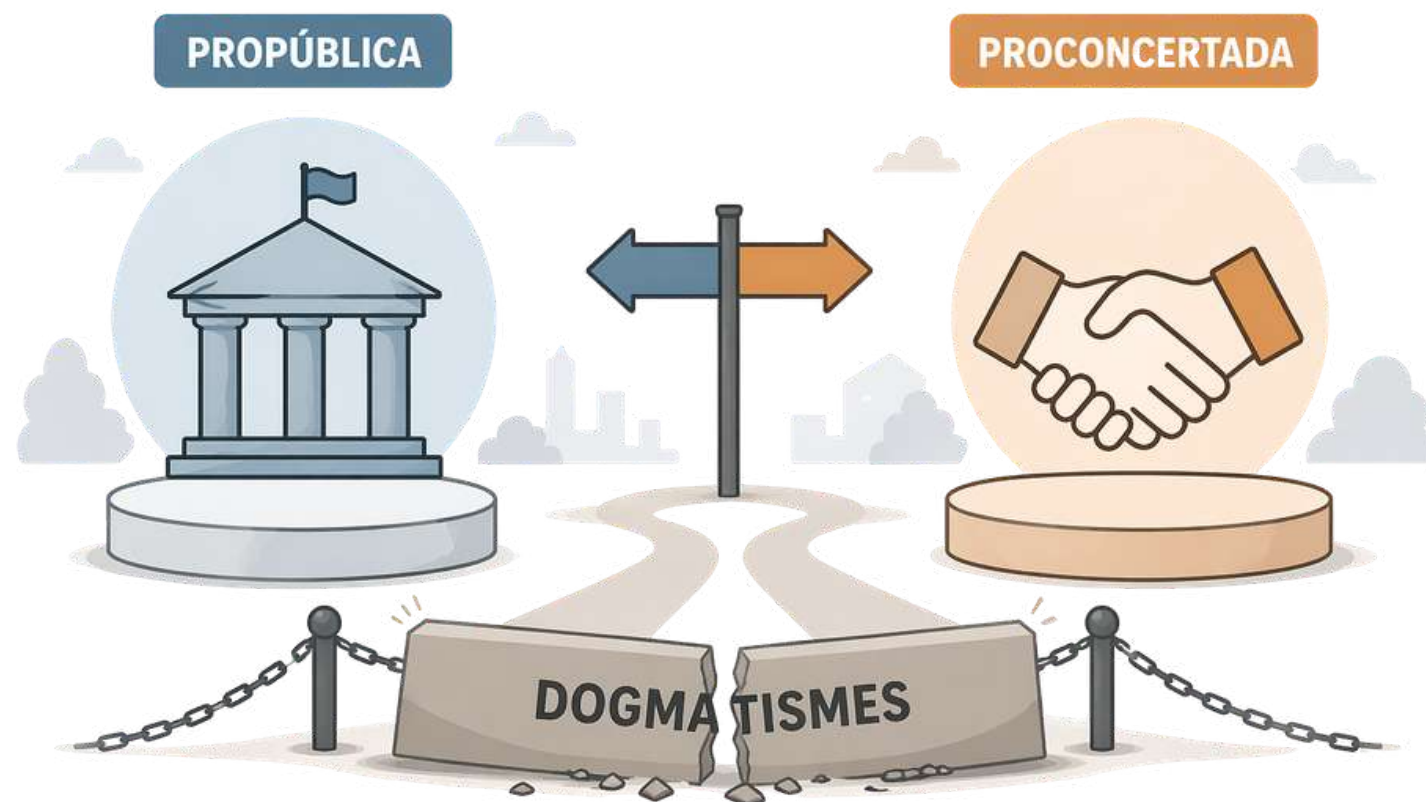
6. En conseqüència, proposem un **TRIPLE TEST: cal sotmetre els serveis públics, sempre i en tots els casos, a una triple avaluació, des del punt de vista de la qualitat, de l'equitat i de l'eficiència.**

I és en funció d'aquesta triple avaluació que cal determinar qui ha de prestar en cada cas concret un determinat servei. El “triple test” no sempre és fàcil ni automàtic, però és imprescindible si volem construir un estat del benestar avançat. Hi ha molt camí per recórrer en el desenvolupament dels indicadors i les metodologies que ens permetin avaluar els serveis públics des d'aquesta triple perspectiva.

L'aplicació del triple test s'haurà de fonamentar en criteris objectivables, transparents i públics, amb mecanismes d'avaluació periòdica i participació dels agents socials, garantint que en cap cas pugui ser utilitzat per justificar processos de degradació del servei o de desresponsabilització pública.



7. Apostem pel triple test com a mètode per determinar la prestació dels serveis públics per compromís amb el ciutadà. **Si posem el ciutadà i els seus drets socials al centre, el triple test es deriva com un imperatiu inevitable.** Perquè els ciutadans mereixen que els seus drets socials siguin garantits i prestats amb la màxima equitat, amb la màxima qualitat i amb un ús eficient dels recursos financers —que procedeixen dels impostos que paguem entre tots—. **Per tant, el triple test no és només una proposta tècnica sinó que es desprèn d'una determinada concepció política.** El triple test és instrumental: està al servei d'allò que és central, que són els drets socials com a drets fonamentals de ciutadania i es deriva —com una conseqüència lògica— del fet de posar els ciutadans i els seus drets socials al centre del sistema.



8. A partir de totes aquestes premisses, **defugim dos “dogmatismes” que sovint caracteritzen el debat polític:** la posició propública, que defensa la prestació pública dels serveis pel sol fet de ser pública; i la posició proconcertada, que defensa la prestació concertada dels serveis públics pel sol fet de ser concertada. Entenem que cap d'aquestes dues posicions apriorístiques no té gaire sentit. Que un determinat servei hagi de ser de titularitat pública o hagi de ser concertat dependrà de quin resultat ofereixin les diferents opcions des de la perspectiva del triple test, i no pel fet mateix de ser públic o de ser concertat.

9. Que la xarxa pública no estigui formada exclusivament per centres de titularitat pública i també inclogui centres concertats no la fa menys pública. Una xarxa pública no és més o menys pública pel fet que tingui més o menys centres concertats. Allò que la fa pública és que sigui d'accés universal i gratuït — és a dir, vinculada a un dret de ciutadania—. Una xarxa seria igualment pública encara que tots els seus centres fossin concertats, sempre que es respecti el criteri de l'accés universal i gratuït. I deixaria de ser una xarxa pública si es trenqués aquest criteri, encara que tots els seus centres fossin de titularitat (propietat) pública.

Sense perjudici del triple test com a principi orientador de la titularitat dels centres que conformen una xarxa pública, es reconeix el paper estructural i estratègic del sector públic en la gestió pública directa, especialment en aquells àmbits que afecten drets fonamentals i la cohesió social, i es reconeix el seu paper com a garant de l'equitat territorial, de la continuïtat dels serveis públics i de la capacitat de resposta davant situacions de crisi.

10. Sempre que sigui compatible amb el triple test, **apostem pel principi de subsidiarietat.** Quan la societat civil s'autoorganitza a través d'entitats socials, cal saludar positivament aquesta iniciativa. **La col·laboració amb el tercer sector —o sector d'iniciativa social— facilita la corresponsabilitat i la participació de la societat civil pel que fa als serveis públics. Aquesta col·laboració aporta expertesa, flexibilitat, capacitat d'innovació i proximitat.** La col·laboració público-social, que ha estat històricament una característica constitutiva del model català de serveis públics, enriqueix aquest model, fent que esdevingui més resilient i participatiu. En tot cas, la seva aplicació no afecta la titularitat pública de la competència, sinó que pot orientar la forma de prestació dels serveis.

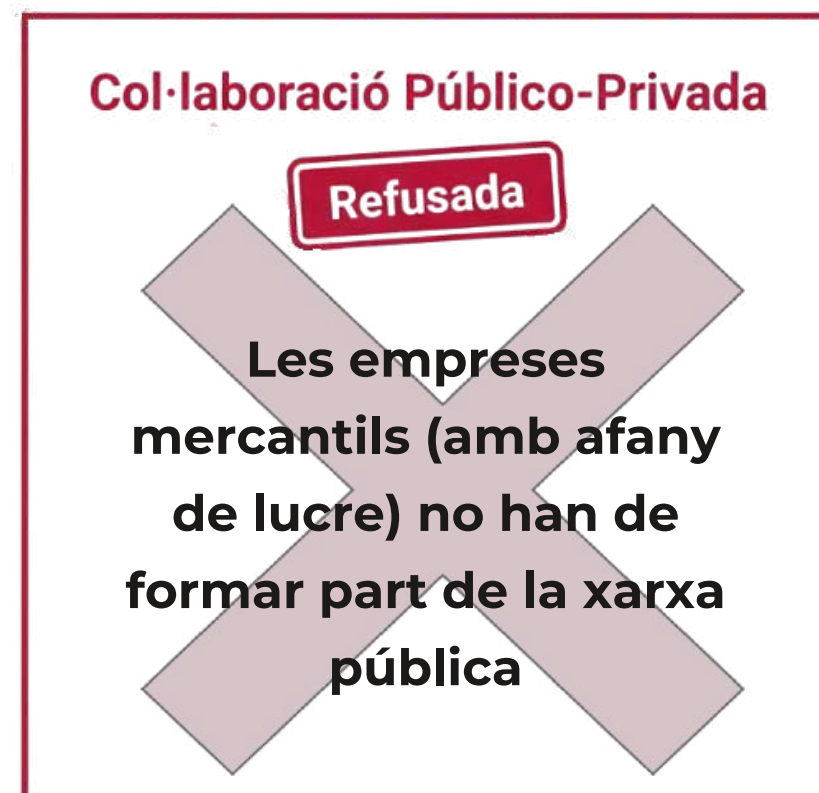
11. Al mateix temps, tot i que aquest principi de subsidiarietat té tot el sentit i ha de ser tingut en compte, creiem que en nom seu no es pot sacrificar ni la qualitat, ni l'equitat, ni l'eficiència d'un servei. **No compartim una interpretació dogmàtica del principi de subsidiarietat, d'acord amb la qual sempre que la societat civil s'autoorganitza a través d'entitats del tercer sector cal cedir automàticament la prestació dels serveis públics a aquestes organitzacions** allà on aquestes existeixen. No creiem que el concert amb les entitats del tercer sector hagi de tenir prioritat —sempre i per definició— per davant dels centres de titularitat (propietat) pública.

12. Estem contra la mercantilització dels serveis públics. Els serveis públics no poden ser una via per al lucre privat. Per aquesta raó, cal que els concerts per a la prestació de serveis públics, quan no recau en organitzacions de titularitat pública, estiguin restringits a les entitats sense afany de lucre (fundacions, associacions, cooperatives d'iniciativa social, etc). **Les empreses mercantils (societats anònimes, societats limitades, etc) no han de formar part de la xarxa mitjançant la qual es presten els serveis públics:** aquestes empreses tenen tot el dret a perseguir el lucre en el marc del mercat, però no és admissible que el seu lucre es financi directament amb els impostos que paguem entre tots, mitjançant el concert o qualsevol altra forma similar de finançament públic.

13. Cal tenir en compte que, tal i com ha demostrat sobradament la ciència econòmica, només quan actuen en un entorn de mercat privat amb competència real, les empreses amb afany de lucre es veuen forçades a garantir al mateix temps l'eficiència i la qualitat.

Tanmateix, quan s'integren en una xarxa pública, aquests incentius derivats de la competència desapareixen i apareixen incentius negatius: una organització amb afany de lucre, quan no està sotmesa a les regles de la competència, tendirà a estalviar costos ja sigui a costa de la qualitat o a costa de l'equitat —amb l'objectiu de maximitzar els beneficis, que és la seva finalitat, cosa que no passa amb les entitats del tercer sector—. En el cas de les empreses privades, el servei que presten és un mitjà per assolir el lucre; en el cas de les entitats del tercer sector, el servei que presten és la seva finalitat, per ella mateixa.

14. En aquest sentit, quan parlem dels serveis públics és molt important distingir entre el tercer sector —on operen entitats “privades” sense afany de lucre— del segon sector —on operen empreses privades amb afany de lucre—. Per evitar confusions, és millor denominar les primeres com a entitats “socials”. **En conseqüència, quan ens referim al concert amb aquestes entitats més val parlar de “col·laboració público-social” que no de “col·laboració público-privada”.**



15. D'acord amb el nostre concepte dels serveis públics, **defensem la col·laboració público-social, però refusem la col·laboració público-privada.** Es a dir, defensem el “concert” amb les entitats del tercer sector, en nom del principi de subsidiarietat, sempre que sigui compatible amb el triple test (equitat, qualitat i eficiència). Però quan parlem de la xarxa educativa pública, de la xarxa sanitària pública o de la xarxa pública de serveis socials, refusem el “concert” amb empreses privades perquè —tal i com hem explicat— en el si d'una xarxa pública no aporten els beneficis que sí que aporten, generalment, en el si d'un mercat privat.

En aquest mateix marc, cal evitar també aquelles formes de mercantilització encoberta dels serveis públics en què empreses (amb afany de lucre) utilitzen entitats del tercer sector (sense afany de lucre) de manera instrumental per obtenir el concert de determinats serveis per part de l'administració. En aquest cas, sota una aparença de col·laboració público-social estaríem davant d'una col·laboració público-privada.

16. Les entitats del tercer sector (associacions, fundacions, cooperatives d'iniciativa social, etc.) que presten serveis concertats formen part de la xarxa pública, en són part constitutiva i cal reconèixer-les com a tals. Per formar-ne part, aquestes entitats d'iniciativa social sense afany de lucre han d'estar degudament acreditades. Aquesta integració requereix el compliment de requisits establerts per l'administració que garanteixin la qualitat del servei, l'alineament amb els principis del sistema i la seva plena subjecció a la direcció i el control públic.

Pel fet de formar part de la xarxa pública, els centres concertats han de complir les mateixes condicions que la resta de la xarxa pel que fa a accés universal, gratuïtat o equitat, la qualitat del servei, les condicions laborals i la transparència.

En aquest sentit, tota forma de prestació no directa haurà d'estar sotmesa a mecanismes de control públic efectiu, que incloguin la supervisió de resultats, la transparència en la gestió i la capacitat d'intervenció de l'administració en cas d'incompliment o desviació dels objectius del servei.

17. Per la mateixa raó, **cal garantir-los l'estabilitat** (finançament suficient, plurianualitat, etc.) i cal assegurar que els seus professionals tinguin les mateixes condicions laborals i drets que la resta de la xarxa pública. En tot cas, qualsevol model de prestació haurà de garantir unes condicions laborals dignes, estables i homologables entre els professionals de la xarxa, de manera que s'evitin situacions de precarització o desigualtat que puguin afectar la qualitat del servei o els drets dels treballadors.

18. Cal tenir en compte que la qualitat dels nostres serveis públics està estretament lligada a les condicions de treball dels seus professionals. No podem oblidar que es tracta, en la immensa majoria dels casos, de treballadors que han escollit aquesta professió per raons vocacionals. Sense unes condicions de treball dignes —tant pel que fa a la seva estabilitat com a la seva remuneració, a la seva càrrega de treball o a la seva formació continuada— aquests professionals no poden portar els serveis públics dels quals són la matèria primera al grau d'excel·lència que els ciutadans mereixen. Així mateix, cal reforçar i consolidar el reconeixement col·lectiu i el prestigi social d'aquestes professions.

19. Aquest model s'inscriu en la necessitat de modernització de l'administració pública, entesa no com una reducció del seu paper, sinó com un reforç de la seva capacitat de lideratge, planificació i avaluació.

Una administració moderna ha de ser capaç de garantir drets, governar sistemes complexos i establir marcs de col·laboració eficients, sense renunciar en cap cas a la seva responsabilitat pública ni al control democràtic dels serveis.

D'altra banda, el triple test no s'ha de veure exclusivament com el criteri en base al qual determinar qui ha de dur a terme la prestació dels serveis públics en cada cas concret. El triple test també ha de servir de principi general per al progrés i modernització dels nostres serveis públics —del nostre sistema educatiu, de salut i de serveis socials— i per a la millora de les xarxes públiques que els presten en el seu conjunt, per tal que preservin el seu caràcter equitatiu, per tal que perfeccionin la seva qualitat i per tal que reforcin la seva eficiència. El triple test, és en aquest sentit, el principi general que ha de contribuir a consolidar, renovar i relegitimar els nostres estats del benestar.

Postil·la

20. Quan la part concertada de la xarxa pública està pitjor finançada que la part de titularitat de la xarxa pública —com passa avui a Catalunya en el cas de l'**escola concertada**— això genera la necessitat de cobrar alguna forma de “quota indirecta” als centres concertats. D'aquesta manera, es debilita l'equitat de la xarxa educativa pública, en la mesura que aquestes “quotes indirectes” acaben fent de barrera d'accés en funció del nivell de renda de les famílies —i per tant, a la pràctica no es compleix el criteri d'accés gratuït, cosa que debilita el caràcter efectivament públic de la xarxa.

21. En el cas del **sistema sanitari públic**, aquest problema relatiu a l'equitat no es produeix, atès que el finançament dels centres de titularitat pública i els centres concertats és similar —i aquests darrers, en conseqüència, no cobren res per al seu accés—. Tanmateix, la xarxa pública, tot i tenir uns nivells de qualitat molt elevats, pateix un problema important i estructural de llistes d'espera, problema que afecta per igual tots els centres de la xarxa pública, ja siguin de titularitat pública o siguin concertats —problema que és degut a l'infrafinançament crònic de la sanitat catalana per part de l'estat espanyol—. Això empeny moltes persones avui a Catalunya a contractar una mútua sanitària privada, cosa que també genera un impacte negatiu sobre l'equitat, en la mesura que aquest servei sanitari privat, complementari del públic, només és a l'abast d'aquelles persones que el poden pagar.

22. Pel que fa als **serveis socials**, les empreses amb afany de lucre tenen avui encara una presència considerable dins la xarxa pública. Seguint les reflexions dels punts anteriors, creiem que seria necessari fer un procés de substitució d'aquestes entitats mercantils per entitats del tercer sector, i passar així del model de cooperació “público-privada” al model de cooperació “público-social”, d'acord amb la terminologia que hem proposat al punt 13.

NOTA DE POSICIONAMENT SOBRE SERVEIS PÚBLICS DE MESCAT INDEPENDENTISTES D'ESQUERRA



www.mesesquerres.cat