



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*



Col·lecció Health Policy Papers

2019 – 07

## **LA CAPACITAT DE DECIDIR I LA COHESIÓ SOCIAL: EL CAS DE LA CONCERTACIÓ EDUCATIVA I SANITÀRIA**

**Guillem López i Casasnovas**

**Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra**

**Centre de Recerca en economia i Salut (CRES)**



La Col·lecció Policy Papers, engloba una sèrie d'articles, en Economia de la Salut i Política Sanitària, realitzats i seleccionats per investigadors del Centre de Recerca en Economia i Salut de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF) a l'empara del suport incondicionat per conveni amb l'Obra Social "la Caixa".

*"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Barcelona, Març 2019**



## LA CAPACITAT DE DECIDIR I LA COHESIÓ SOCIAL: EL CAS DE LA CONCERTACIÓ EDUCATIVA I SANITÀRIA

Guillem Lopez i Casasnovas<sup>1</sup>, Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra, Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES).

### Introducció. A la recerca de elements operatius de cohesió social

La econòmica ofereix tant sols una de les perspectives des de les que hom pot analitzar la cohesió social d'un país, que ha de tenir com a referent la vinculació/ desvinculació de cada part que la integra en els interessos conjunts. Una mena de clúster de pertinença voluntària amb sentiments compartits que mostren una adhesió no imposada. Aquesta homogeneïtat te una aresta de igualtat /desigualtat socialment acceptable resultat de tres graons: primer de l'acció distributiva de l'assignació primària dels mercats; segon, la redistributiva provinent de la intervenció de l'estat; i tercer, mediatitzada aquesta en els dos extrems pel context de com els afectats la viuen i en els seus efectes en el seu benestar (més renda però pitjors treballs, més hores, etc<sup>2</sup>).

A més de l'eix desigualtat/ polarització, des de l'objectiu 'vinculació' (compromís, *commitment*), convé explorar la derivada que provoca l'estratègia universalista o selectiva de la despesa social i/o les seves conseqüències sobre una potencial dualització social. Això remunta l'anàlisi a les idees més originàries de la 'demos', o de quina sigui la referència a pertànyer a 'un sol poble', quan els àmbits de la comunitat transiten de lo nacional a lo global. Els primers àmbits, els nacionals, son de més fàcil identificació però generen variables de classificació més complexes (controvertibles) essent més polítiques (territorials) que a les del segon àmbit, per al que els comuns denominadors acceptables s'eixamplen des de l'ambigüitat internacionalista ('ciutadans del món').

Son elements de l'anàlisi la discussió en tot cas de quines diferències observades es poden llegir efectivament com a desigualtat; com aquestes modulen actituds des de les aptituds (per exemple sociolingüístiques), o com aquelles es tradueixen en comportaments observables, interrelacions familiars i socials que poden comprometre la vinculació a la que se aspiri. Així a la vista de fractures territorials de participació política, i de com aquestes evolucionen al llarg del temps a empenta de les diferències en formació, renda, renovació de l'habitatge, polítiques de barri, etc., tot i essent la segregació urbana i escolar el seu símptoma més destacat. També es relacionen les diferències, identificables amb la desigualtat, amb la demografia, en les seves expressions de natalitat, vida en parella, fluxos immigratoris,

---

<sup>1</sup> Agraïxo els comentaris de Eugeni Garcia, Ricard Meneu i Hector Pifarré a un esborrany d'aquest text.

<sup>2</sup> Per exemple, a la vista de la resposta en cada cas a l'impacte de la tecnologia tant en el món del treball o a les xarxes de relacions personals, i del que sigui l'acompanyament de la despesa social que minori els efectes no desitjats d'aquella evolució.

longevitat. O en la seva expressió en els mitjans de comunicació i en la conformació de actituds (democràcia i participació ciutadana), vista la propietat d'aquestes mitjans, la seva pluralitat entre i dintre d'un mateix mitjà. I, per suposat, com es detecten en els continguts de l'acció pública neutralitzadora, apaivagadora de les bretxes del mercat, o contraproductent –per més polaritzadora- a vegades a l'oferta pública de serveis. Aquesta separació s'expressa a l'eix de la voluntat uniformitzadora de les prestacions o en el del reconeixement i acceptació de diferències, de creença o de preferències –per exemple com veurem en aquest text en l'oferta sanitària o escolar- pel seu impacte en la dualització social (contra l'aspiració a 'una sola escola'), o a l'àmbit sanitari –per la interrelació entre sanitat pública i privada (complementària, substitutiva o en el pitjor dels casos, alternativa).

S'obren així entorn de la temàtica analitzada múltiples camps amb arguments propis de l'economia industrial (competència entre concertades, privades, i pròpies públiques), de la teoria contractual (incentius segons modalitats de la cooperació públic-privada), l'anàlisi normativa (així en equitat: com evolucionen les desigualtats en cada sistema social, i si són aquestes 'justes', com quan amb els mateixos ingressos/ circumstàncies, algú escull per un resultat divers), de l'economia política (suport electoral, correlació de forces per cada tipus de política educativa o sanitària que se'n derivi), i finalment la cohesió com una finalitat social *stricto sensu*.

Els aspectes esmentats interrelacionen tot ells en l'espai territorial de la *demos*, més o menys resistent a l'evolució de la tecnologia, dels mercats, la renda, la riquesa i el benestar. D'aquí la rellevància de contemplar la conjunció de l'estudi de tots aquells factors de manera global.

### **La cohesió i el dret a escollir escola**

El de la concertació educativa és un molt bon exemple dels dilemes que a la pràctica s'enfronta una societat que es vulgui cohesionada. Remarquem per això que la cohesió es valora des de les antípodes del que altrament és la polarització. El problema de la bipolaritat públic/ privat el provoca no que la societat es 'clusteritzi' de cada cop més entorn de múltiples variables de classificació (hàbits, estils de vida, creences..) <sup>3</sup>, sinó que s'esvaeixin els ponts que comuniquen aquests clústers. Com reconeix Putnam, el problema no ve tant del *bondling* (els comuns denominadors que agrupen 'intra' societat) com de la manca de *bridging* (ponts 'entre' aquells grups). Notem que avui les xarxes faciliten força la generació de nous grups amb lleialtat i homogeneïtats internes. I en la mesura que la seva naturalesa és oberta, granular, múltiple i no excloent (així a les xarxes entre els amants del ioga, de l'excursionisme, del barça, o fans de la operació *Triunfo*), el canvi tecnològic permet una diagnosi diferent –més diversitat, menys tendència a la polarització-, que quan recullen fets estructurals (gènere, raça, país de origen i sovint religió). A més, el seu efecte no és el mateix si l'adhesió comporta rebuig cap a altres

---

<sup>3</sup> *L'anàlisi multivariant pot respondre a aquesta diversitat de factors; així en una anàlisi de components principals i amb la identificació de les millors variables de classificació. En tot cas, aquesta estratègia requereix una estimació seqüenciada, menys estructurada. A l'altra extrem es situaria la comparació de mitjanes en l'associació de grups amb variables sospitoses de crear-los, a fi de comprovar l'existència de certes concentracions relatives, sempre 'step by step'. A l'entremig una anàlisi de regressió múltiple permetria ajustar diferents variables no correlacionades amb la variable de polarització que es pretén explicar, neutralitzant l'efecte individual de cadascuna de les variables sospitoses per explicatives. Finalment, alguns autors com Oriol Carbonell i Humberto Llavador, a Inequality, bypolarization and tax progressivity (<https://www.barcelonagse.eu/research/working-papers/inequality-bypolarization-and-tax-progressivity>) construeixen un índex sintètic al respecte.*

grups (per exemple, els animalistes que no només són vegans sinó que odien als que maten per a menjar carn, islamistes radicals de la Yihad, o entre els partidaris i els contraris a la vacunació), ja que a la vegada que incrementa la seva homogeneïtat interna, marca distàncies màximes de separació entre grups donada la seva major divergència. Per aquests grups de rebuig, les xarxes socials avui radicalitzen més les agrupacions, ja que la contundència dels elements que generen divergència escalen de manera efectiva. Aquests sorgeixen sovint des de les emocions i no de fets objectivables, fets que poc importa per a molts dels seus membres si són *'fake'* o no.

Les variables que atreuen les agrupacions certament varien en el temps i en certa manera es fan *'líquides'* o *'granulades'*. Per exemple, l'ancorament al lloc d'origen, al territori, a la residència s'estan esvaïnt en bona part amb les ocupacions, la disgregació familiar i el *'skype'*, que elimina les conseqüències de les distàncies i les diàspores. A l'hora sorgeixen però nous factors separadors, sovint políticament alimentats o explotats, com els de Trump als Estats Units, promoguts des de la revenja de les perifèries industrials oblidades, contra les metròpolis *fagocitadores*. O amb els trencaments provocats a la Xina entre el món rural negligit i l'urbà de competència salvatge però enriquidora. O l'acumulació extrema i explotació de la riquesa a Sud-Amèrica dels mitjans naturals. O procedents de la diversitat migratòria europea, o a casa nostra avui possiblement associables amb el reduccionisme del sobiranisme secessionista. Alguns moviments de fons emergeixen així de tant en tant, i s'agreugen socialment, mentre altres resten apaïvagats com per exemple resultat del propi canvi tecnològic com veiem en el cas dels trencaments territorials.

Part d'aquests moviments es veuen en tot cas empitjorats o mitigats per l'acció pública; en particular de la mà del tractament concret que es doni a la despesa social. I aquesta ja sota la forma de prestació de serveis en espècie (qui no els utilitza no en frueix) o de transferències monetàries (de lliure despesa), condicionades o no, compensatòries –en exigència de determinats comportaments dels beneficiaris-, o no. D'entre les primeres, es troben alternatives diverses, ja sigui sota una demanda única o monopsoni del finançador públic, o d'una demanda dirigida pel ciutadà: *money follows user's choices*, o *the users follow where money goes*, com diuen els anglosaxons. I la provisió pública del servei, be subministrada des de la producció pròpia o de la concertada des de mitjans aliens, be de manera monopolística o sota una mena de competència gestionada (vegi's quadre adjunt) n'és expressió de la lliure elecció.

CUADRO 6.2. *Provisión y producción de servicios públicos*

Quién provee el servicio	Quién produce el servicio	
	La institución pública exclusivamente	La institución pública y privada
<i>Directamente la autoridad pública</i>	Provisión y producción pública	Provisión pública con producción pública y privada
	<i>Modelo burocrático</i>	<i>Competencia simulada dirigida</i>
• Caracterización	Jerarquías Centros de coste Presupuestos globales Autoridad «Lealtad»	Establecimiento de franquicias Financiación según actividad contratada Restricciones de entrada Impugnabilidad limitada Poder de mercado
• Posibilidades de reforma	Evaluación por comparación (torneos)	Licitaciones abiertas Contratos de base presupuestaria
<i>Indirectamente como consecuencia de la elección del usuario</i>	<i>Modelo de competencia pública</i>	<i>Competencia simulada dirigida descentralizada</i>
• Caracterización	Mercado restringido Financiación según elección «Voz» (vales limitados a los productores públicos)	Mercado regulado Financiación sigue a la elección «Voz» y «salida» Restricciones de entrada: acreditación
• Posibilidades de reforma	Introducción de elementos contributivos ( <i>bonus/malus</i> o pagos complementarios)	Introducción de elementos contributivos, complementarios, sustitutivos y alternativos

Fuente: G. López (1995).

El dret a escollir -o de sortida (el *opting out*, a *l'exit* en terminologia Hirschman)- i la implicació per a la cohesió/ polarització és aquí la qüestió a tractar. La capacitat d'elecció és per una banda un antídoto a la tirania, a la subjugació. Permet materialitzar aspectes de qualitat percebuda i afavoreix la responsabilitat individual, d'una societat que es vol més permissiva. Per altra banda, la diversitat afavoreix la flexibilització enfront de la uniformitat; així clarament en el teorema de la descentralització, que fa que la diversitat d'ofertes sigui *pareto superior* (tots hi guanyen) envers la imposició d'una preferència mitjana: TV3 i Canal Sud, respecte de TVE, els seguidors de la oferta Netflix o HBO. Però a la vegada, el dret a escollir pot augmentar la segmentació, activant les ofertes específiques per a cada demanda, a modus de refermar-la. Per exemple, el mitjà audiovisual públic satisfà amb la descentralització les preferències d'una minoria a nivell conjunt, àdhuc la reforça i la compacta, però sempre en societats democràtiques te una alternativa per un possible 'èxit' disciplinador. A diferència d'aquest, el mitjà privat manté una estratègia que te com a objectiu l'excedent empresarial, vinculat a la maximització de l'audiència (global, envoltada sense matisos). Resta així obert a debat la qüestió des d'on es serveix millor al pluralisme democràtic contra la polarització.



## Els interrogants

La concertació sanitària o educativa en son, com dèiem, bons exemples de les alternatives esmentades, com també ho és l'aplicació d'un val a l'àmbit de guarderies, els guariments institucionals o monetaris de dependència, o d'elecció d'asseguradora sanitària des d'algunes mutualitats públiques. Es tracta de factors de risc que poden acabar aprofundint la polarització social (segons com s'agrupin els electors), o precisament, al contrari, son elements que poden mitigar la pitjor dualització social?. Aquest resultat es donaria quan en raó de la falta de flexibilitat o sensibilitat de l'oferta pública envers la demanda ciutadana, una part d'aquesta s'autoexcloués, prescindint dels serveis de utilització pública i buscant exclusivament l'alternativa privada. Notem el rerefons que el finançament públic suposa pel privat. Per una banda, cara a l'alternativa privada, quan pitjor es finança i opera la oferta pública, millor per aquella. Per altra banda, des de la provisió pública (responsabilitat política i finançament bàsic), però amb producció de mitjans 'aliens', la concertació 'substitueix' (no alterna) la producció pública directa. En conseqüència, el concertat aspira a un millor i no pitjor finançament públic, essent el preu de la diversitat resultant dels complements de disposició privada a finançar per aquells components addicionals fora del paquet bàsic de prestacions.

Aterrar aquelles accions públiques a la realitat més propera mostra algunes consideracions que s'han d'analitzar amb cura si es vol avaluar els potencials de la cohesió i la polarització que aquelles estratègies de provisió suposen a la pràctica. Sovint la concertació sanitària o educativa s'ha plantejat com a una qüestió de cost. En realitat és de cost, si és el cas, per al finançador només, ja que li permet pagar una tarifa inferior al cost complet de la producció pròpia, tot i sabent que el diferencial amb el cost complet de la producció concertada anirà a càrrec de les aportacions dels usuari o d'un tercer. Es això un tret al peu de la provisió pública que aspira a una prestació gratuïta? Estan les comparatives de cost ben formulades quan se ignoren els efectes sobre els costos separadament, ja provinents de l'estructura de la oferta i l'especialització autoritzada a l'ens públic, ja respecte dels associats a la complexitat dels seus usuaris des de l'òptica de la demanda servida? Recull el cost complet correctament els costos de transacció associables a la concertació –contractació, seguiment, impugnació-, que suporta el finançador més enllà del cost de producció que ofereix la part contractada? El pagament complementari (entorn de 160 euros alumne /mes a l'escola concertada en termes mitjans) marca així una desigualtat inacceptable a l'objectiu de la gratuïtat a l'ensenyament? El fet que se li reconeguin elements de voluntarietat a aquest pagament, o sufragui la seva falta una compensació social per part dels propis concertats, és antídote suficient per acceptar-lo? Viola algun altre dret el que la compensació sobre els costos provingui dels acords exclusius en àrees afins com son el negoci de la restauració o amb les editorials pels llibres de text, o per activitats complementàries i extraescolars, lloguer privat d'instal·lacions o per fer formació no reglada? Te altrament sentit l'alternativa al copagament resultat d'un clam en favor d'una tarifa sanitària, o mòdul a l'educació, que cobreixi el cost complet del concertat quan a les escoles els costos són diversos depenent de la infraestructura (nova, vella, pròpia o de lloguer, més o menys funcional i equipada, ubicació, ..., suport no docent, retribucions, estructura organitzativa, ús per activitats no reglades,...)? Quin és el mòdul capaç de finançar una diversitat tant notable? El mòdul ha què ha de ser igual doncs per a tots els destinataris? Des d'un punt de vista estrictament econòmic s'hauria de finançar amb el menor cost per a una qualitat determinada. Però què vol dir qualitat? Els centres concertats s'han d'alinear amb els

objectius socials del Departament o amb els objectiu del seu clúster de famílies? Si és la segona, això justifica una major despesa pública? Com s'ha de considerar la selecció de l'alumnat pels centres en funció de...?

La disminució de la demanda que pateixen els concertats és no només un efecte de la baixa natalitat, sinó també potser de que els nous pares no valoren igualment que els del passat els assoliments de l'escola concertada (catalana democràtica, etc.), son *mil.lennials* amb sous més baixos, havent l'escola pública millorat, essent ja la concertada menys competitiva i mostrant així una menor disposició o capacitat de pagament?. I donades les noves localitzacions residencials de les famílies no son aquestes també part de l'explicació de que disminueixi l'accés a l'oferta educativa privada concertada? No és aquest temor si més no a 'no ser elegits' el que fa que la iniciativa privada reclami per a la seva estabilitat i conveniència el concert a cost complet del mòdul i no veure's exposat a l'atracció de la demanda individual que suposaria l'elecció guiada pel val individual (*money follows*)? Existeix un argument efectiu de competència deslleial contra l'escola estrictament privada en raó a la subvenció rebuda del que es podria considerar altrament 'ajut d'estat'?

El nomenclàtor tampoc ajuda. Parlem en general de concerts en el dret administratiu quan identifiquem una manca de recursos propis i la necessitat per be de la continuïtat del servei de recorre als mitjans aliens; se li pot donar així, com alguns pretenen, un reconeixement 'estructural'? Com pot conjugar-se l'autonomia i les responsabilitats contractuals sinal-lagmàtiques amb el pagament delegat de la nòmina dels mestres de la concertada (fet que no es dona per als professionals de l'assistència sanitària concertada) i en les condicions horàries pactades, respecte del suposat menor cost unitari argumentat en favor de la plaça concertada? Com compara això avui amb l'exigència sindical dels professors dels serveis concertats d'una homologació completa? On restarà doncs l'avantatge comparativa de costos entre les dues ofertes si es culmina la homologació completa de sous i condicions laborals? Son aquests avantatges dependents només d'una provisió amb producció pública que no acaba d'enlairar, de manera que en la millora d'aquesta hi hagi la llavor de la mort d'aquella? No és real i efectivament una qüestió de drets que es volen reconèixer a escollir mentre la diversitat de l'oferta pública no augmenti, més que un tema de menors costos i comoditats del finançador i del gestor públic? Notem altrament que la naturalesa organitzativa del que avui nomenem concerts és més pròpia d'una franquícia (entre la jerarquia i la poliarquia, a l'argot) que d'un concert o d'una concessió administrativa? I des d'aquesta nova òptica el cost rellevant a comparar entre l'oferta pròpia i la concertada no seria la del cost mig sinó del cost variable de la oferta pròpia respecte de la tarifa concertada?. Amb altres paraules, es tractaria de identificar l'estalvi en la despesa concertada si es millorés la utilització de la xarxa pròpia ja existent (aquesta a cost marginal, a comparar si el cas amb la tarifa mitjana del concert). En tot cas, existeixen dubtes de si sap regular efectivament el sector públic un entorn de lliure elecció, de característiques prou diferents als dels procediments administratius basats en reglaments, instruccions i circulars als que està acostumat. En aquest sentit, quina factibilitat te per als objectius de la Llei catalana d'Educació (o de la General de Sanitat) una regulació que no sap evitar la discriminació de gènere que alguns concertats mantenen a les aules, o en matèria de llengua? Es la neutralització del predicament ideològic per als contraris a la concertació educativa més important que els errors d'elecció davant l'assimetria de informació per als qui s'oposen a la concertació sanitària?. Pot gestionar el sector públic les

conseqüències de la lliura elecció, a la vista de la rigidesa de les seves estructures administratives i personal estatutari que el fan pràcticament despesa fixa en la seva totalitat? Es sostenible financeraent allò que mai substitueix sinó que acumula de manera inflacionista?

Fins aquí els interrogants. En realitat tot apunta a que el debat s'obre la capacitat de decidir s'ha de plantejar més com una qüestió de drets a escollir que de valoracions empíriques econòmiques més o menys conjunturals. I és aquí com en el seu tractament resolutori pot afectar la cohesió social. Es, en definitiva, el manteniment d'aquests drets parts de la genètica d'una societat que fa es mantingui cohesionada (no polaritzada), des del respecte a les iniciatives de la societat civil en la seva interpretació del que consisteix el bé comú, o son en realitat aquells un germen més de la seva polarització?.

### **Darrers Títols de la Col·lecció Health Policy Papers:**

López-Casasnovas, G. **"Futuribles per al nostre sistema de salut"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-06\_GL.

López-Casasnovas, G. **"El futuro de la formación y la investigación en economía de la salud"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-05\_GL.

López-Casasnovas, G. **"El futur de les pensions. La necessitat del consens i les raons del disens"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-04\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Reflexió sobre la cohesió i la desigualtat social al nostre país"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-03\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Nous reptes per a la gestió pública"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-02\_GL.

López-Casasnovas, G. **"A vueltas con los umbrales de coste efectividad"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-01\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Envejecimiento y bienestar. Macroeconomía y programas de acompañamiento: pensiones salud y dependencia. Retos: la sostenibilidad financiera"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-11\_GL.

López-Casasnovas, G. **"El medicamento: ¿Vale lo que cuesta? ¿Cuesta lo que vale?"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-10\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Aproximació a l'atenció primària des de la perspectiva de l'economia de la salut per apalancaments positius i per evitar frustracions"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-09\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Equity concerns under fiscal restrain. The case of the Spanish Health care System in Catalonia"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-08\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Mecanismos y principios para la protección del derecho a la salud."** Col·lecció Health Policy Papers 2018-07\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Salud mental. Entre lo dicho y lo hecho."** Col·lecció Health Policy Papers 2018-06\_GL.



