

Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización funcional en el sector público de la Generalitat de Cataluña

MONTSE DOMINGO DOMINGO

JORDI SORT MIRET

Direcció general de Presupuestos

F. XAVIER TERMENS I GIRONA

Direcció general del Patrimoni de la Generalitat

Recibido: Septiembre 2010

Aceptado: Octubre 2010

Resumen

El proceso de descentralización horizontal de las funciones de la administración de la Generalitat de Cataluña se ha caracterizado principalmente por la creación de entidades con personalidad diferenciada. La elevada dimensión y complejidad organizativa que ha adquirido este sector público requieren, después de más de 30 años de autogobierno y con un nuevo estatuto de autonomía en vigor, de un análisis crítico del modelo organizativo existente que proporcione líneas orientativas para continuar el proceso de revisión y reforma iniciado por el Parlamento y el Gobierno dentro del plan de medidas contra la crisis económica y para la reducción del déficit público.

Palabras clave: Modelo organizativo, entidades públicas, descentralización funcional.

Abstract

The process of horizontal decentralization of the functions of the Administration of the *Generalitat* has been mainly characterised by the creation of entities with distinct personality. The public sector of the *Generalitat* has gained such a dimension and organizational complexity that, after more than 30 years of self-government and with a new Statute of Autonomy of Catalonia, a critical analysis about the existing organizational model is needed. Such analysis is required to provide guidelines to continue the review and reform process initiated by the Parliament and the Government within the Plan of measures against the economic crisis and to reduce public deficit.

Key words: Organizational model, public entities, functional decentralization.

1. Introducción

La aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del estatuto de autonomía de Cataluña supone para la Administración de la Generalitat de Cataluña la delimitación del techo competencial asumible y, por lo tanto, de los ámbitos en los que esta administración ejercerá sus funciones y políticas. Desde una perspectiva organizativa, éste

momento resulta propicio para reflexionar sobre la evolución del sector público de la Generalitat, su situación actual y sus perspectivas futuras.

Adicionalmente, los efectos de la crisis económica sobre las finanzas públicas, en forma de altos niveles de endeudamiento y de déficit y la necesidad de adopción de severos ajustes sobre el gasto público, han creado un clima favorable para tomar de medidas de reorganización y racionalización del sector público que comporten una reducción del gasto y del déficit y un aumento de su eficacia y eficiencia.

Por tanto, en este contexto restrictivo de las finanzas públicas, ante la perspectiva del inicio de una nueva legislatura y con una Administración de la Generalitat de Cataluña que cuenta ya con una experiencia de 30 años de autogobierno y con un nuevo marco estatutario para el desarrollo de este autogobierno en un horizonte temporal amplio, se presenta una oportunidad idónea para analizar las fortalezas y debilidades de la estructura y organización del sector público de la Generalitat, para formular, mediante técnicas de planificación estratégica y un enfoque pluridisciplinar, el modelo organizativo que sirva de referencia para la futura acción de gobierno. En definitiva, una ocasión para repensar y reinventar la arquitectura del sector público y diseñar, aplicando principios de racionalidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, el modelo organizativo más adecuado para los próximos lustros.

En el transcurso de los años el sector público autonómico ha adquirido una dimensión y complejidad organizativa como resultado en gran parte del intenso proceso de descentralización horizontal de las funciones de la Administración pública mediante la creación de estructuras con más autonomía sin alterar la titularidad última de la competencia ¹.

Este proceso, que en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP) se justifica con el fin de obtener mejoras en la eficacia y en la eficiencia de la gestión pública, ha alcanzado unas dimensiones que no parecen justificarse únicamente por el cumplimiento de estos dos principios.

El objeto del trabajo consiste en analizar la estructura y características del sector público de la Generalitat de Cataluña. Se trata de un caso paradigmático tanto por su tamaño, como por la diversidad de fórmulas utilizadas para dotar de personalidad jurídica las entidades que lo integran y, finalmente, por los diferentes modelos de relación y dependencia aplicados.

En la primera parte del artículo se exponen brevemente algunos de los fundamentos teóricos que explican este proceso en el marco de la teoría de las organizaciones, para después exponer, a partir de algunos trabajos empíricos, otros factores que han podido incidir en el crecimiento del número de entidades del sector público autonómico. A continuación se describe la evolución del sector público de la Generalitat, así como sus principales características y se trata de valorar las causas que han influido en su desarrollo y las fortalezas y debilidades que presenta. El trabajo finaliza con algunas orientaciones para una posible reforma.

2. Algunos fundamentos teóricos de la descentralización horizontal

La teoría sobre la organización, en general, y su aplicación a la administración pública, en particular, adolece de algunas dificultades derivadas de la propia naturaleza de lo que es objeto de su análisis. El hecho de que, como indica Ramió (1999)², se trate de una ciencia social de segunda generación cuyo substrato es compartido, como mínimo, por la economía, la sociología, la psicología, la antropología, la ingeniería y la politología, junto con la diversidad de enfoques, descriptivos o prescriptivos, y el marcado carácter instrumental que incorpora hacen que de ella a menudo se derive una imagen fragmentaria de las organizaciones, como un compendio de procesos independientes unos de otros que conviven con diferentes marcos de racionalidad.

Las administraciones públicas, al igual que cualquier otro tipo de organizaciones o empresas, deben buscar aquel sistema organizativo que facilite de forma más clara la consecución de los objetivos que persigue y al menor coste posible. Por tanto, la organización de las administraciones públicas ha de atender básicamente a los principios de eficacia y eficiencia; aunque, a pesar de estos aspectos comunes, la organización de las administraciones públicas presenta una larga relación de particularidades por las que se diferencia de forma significativa de las organizaciones privadas (la interpenetración de la gestión con las decisiones políticas, una mayor dificultad para medir y evaluar el rendimiento, la mayor complejidad de la organización respecto de la multitud de funciones asignadas, etc.)³.

En lo que se refiere a los aspectos más institucionales de la organización, lo común es que las administraciones públicas se organicen mediante la distribución de competencias a través de grandes áreas funcionales al frente de las cuales se sitúa un responsable político designado por el jefe del ejecutivo gubernamental. Por tanto, la cúspide organizativa viene definida por los responsables políticos y condiciona el resto de la organización.

A esta departamentalización original, se le añaden distintas orientaciones de la organización basadas en la lógica de la especialización y, a menudo, conviven y se entremezclan precisamente por la gran complejidad que caracteriza a las administraciones públicas.

Por un lado, hay que tener en cuenta la organización funcional, que divide la organización a partir de las distintas funciones y actividades que se atribuye a cada órgano o entidad dependiente. Así, existiría una área de compras, una de prestación de servicios según tipología, una de gestión administrativa, un área de inversiones, entre otras. Por otro lado, la organización por producto/mercado o si se quiere por cliente, que en el caso de las administraciones públicas se basaría en la asignación de responsabilidades en relación a uno o varios servicios públicos o a los colectivos de ciudadanos a los que quiere atender: por ejemplo, entre otros, tercera edad, inmigrantes, agricultores, juventud, mujer, etc.. Adicionalmente, a cualquiera de los modelos mencionados anteriormente, se le puede añadir la organización territorial, en la medida que la dimensión de la administración pública lo requiera.

Frente a esta concepción, existe la denominada organización matricial que cuenta con dos tipos de estructura simultáneamente. Por un lado existe una cadena de mando a partir de la estructura de distribución competencial por ámbitos a la que se superpone otra que se adapta a la especialización por funciones.

De acuerdo con la literatura que analiza las estructuras organizativas, cada uno de estos tipos de organización presenta ventajas e inconvenientes y no existe una supremacía clara de un modelo sobre los otros. La bondad del modelo dependerá de un gran número de factores como la dimensión relativa, los sistemas de coordinación, las características y sistema de incentivos de los recursos humanos, los sistemas de información y un largo etcétera.

En las últimas décadas del siglo XX, en el ámbito de las ciencias de la administración se fue desarrollando una corriente de opinión, en especial en los países anglosajones, que desembocó en el establecimiento de un nuevo paradigma respecto del diseño y de las prácticas de gestión de las administraciones públicas que reúne un conjunto de doctrinas (la opción pública, la teoría de la agencia, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción) bajo la denominación de Nueva Gestión Pública (NGP) ⁴ y que ha conseguido el apoyo de importantes instituciones internacionales, como la OCDE y el FMI y ha propiciado la introducción de notables reformas en este ámbito en las principales economías de la OCDE.

En esencia la NGP consiste en la sustitución de los métodos burocráticos por los instrumentos de mercado como criterios para la provisión de bienes y servicios públicos, bajo los principios de eficacia y eficiencia. Detrás de esta concepción subyace la idea de que los objetivos que persigue la actuación pública se pueden alcanzar más fácilmente a través de la exigencia de resultados que a través de la determinación de los procedimientos y que, si a los gerentes se les otorga discrecionalidad para escoger los procedimientos que consideren más útiles, hay mayor probabilidad que alcancen los resultados perseguidos.

De entre estos mecanismos uno de los más relevantes consiste en la separación entre dos esferas de la actividad pública: de un lado, la de la política y de la formulación de las políticas, y, de otro, su ejecución y gestión. Mientras que en la primera esfera, a la que se denomina principal, pueden continuar rigiendo los criterios burocráticos, en la medida que constituyen un instrumento de control de la esfera política y de la discrecionalidad, en la segunda, lo que dominaría sería la autonomía de gestión para alcanzar los objetivos fijados, si bien con la contrapartida de la responsabilidad de los gestores frente a la esfera política y ante los ciudadanos y los usuarios de los servicios. El mecanismo habitual de fijar estos objetivos sería mediante fórmulas contractuales, de forma que el financiador de los servicios aporta los recursos y fija los objetivos que, de común acuerdo, la entidad o agencia debe conseguir. En este sentido, la aportación de la teoría de la agencia se centra en el establecimiento de controles de información, responsabilidad y rendición de cuentas en los compromisos entre el principal y la agencia.

Por tanto, esta doctrina de mejora de la gestión pública constituye un fundamento teórico de la razón de ser de la separación de áreas de actividad de las administraciones vinculadas a la producción de bienes y servicios, en la medida que mediante esta separación de funciones, la asignación de objetivos y responsabilidades y la vinculación de la financiación a los resultados se consigue depositar en los objetivos la guía y norte de la gestión y, a la vez, establecer un sistema de estímulos e incentivos que contribuyen a hacer efectivo este esquema.

La adopción de este tipo de doctrina no está exenta de problemas, buena parte de los cuales tiene su origen en el posible conflicto de intereses entre el financiador y los gerentes de la agencia y en la asimetría de información entre uno y otro grupo. Un buen resumen de los mis-

mos se encuentra en Ramió (2001), donde además se expone la especial problemática de su aplicación en un contexto institucional y cultural como el nuestro. Estos problemas han sido objeto de análisis económico mediante la denominada Teoría microeconómica de la burocracia⁵ que ha tratado también de modelizar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

De hecho, en la aplicación de la segunda generación de reformas del sector público de las economías desarrolladas llevadas a cabo en el marco de la NGP se han ajustado algunos de sus postulados, pasando a un enfoque que pone menos énfasis en la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas y que engloba la totalidad del gobierno (TG). En este sentido se ve en la TG una respuesta a la presión presupuestaria para mejorar la eficiencia: ahora se postula como más eficiente un modelo que combine un refuerzo del centro y el endurecimiento vertical del sistema con la colaboración horizontal que un modelo tan fragmentado como el que podía deducirse de los anteriores postulados. Según Christensen and Lægreid (2007) en la primera generación de reformas, la excesiva segmentación y la falta de cooperación y coordinación en el sector público dificultó la consecución de mejoras de eficacia y eficiencia. Además, cuando no se establecieron mecanismos de control, de influencia e información se plantearon problemas de rendición de cuentas.

3. Factores que han contribuido a la creación de entidades del sector público en España. Alguna evidencia empírica

Sin duda la influencia de los postulados de la NGP ha sido clave en el proceso de descentralización funcional en las administraciones públicas de los países occidentales, y España, también Cataluña, no han sido ajenas a este proceso. La particularidad es que esta separación funcional se ha concretado básicamente en la creación de personas jurídicas independientes, extremo que no está explícitamente contemplado por la teoría de la agencia como necesario para modelizar una organización descentralizada con incentivos suficientes. De hecho, Longo, F. (1999) considera que el proceso de creación de entes institucionales en el sector público español sólo comparte algunos elementos consustanciales con el modelo divisional o de agencia descrito por la teoría de la organización ya que, más que responder a una estrategia de rediseño organizativo global del sector público, ordinariamente ha respondido a la búsqueda de marcos más flexibles que el régimen administrativo común.

En esta línea, la literatura reciente identifica otros factores que han podido contribuir en mayor o menor medida en los últimos años a la creación de entidades en el seno del sector público en España y, en particular, en el sector público autonómico español:

a) La huida del derecho administrativo

Si bien, en el contexto de la NGP, el incremento de entidades del sector público podría encontrar amparo en las mejoras de eficacia y eficiencia que se obtienen de la descentralización de funciones que hasta el momento llevaba a cabo un órgano de la propia administración, en ocasiones esta descentralización enmascara una huida «de facto» del derecho admi-

nistrativo y del control previo, sin con ello menospreciar la mayor flexibilidad y operatividad que se suele obtener en la gestión en ámbitos como el de la contratación pública o el laboral (selección de personal, condiciones laborales) entre otros.

La literatura empírica existente al respecto es todavía incipiente y, hoy por hoy, sus conclusiones no suelen alcanzar a pronunciarse sobre el grado de eficiencia comparada de la gestión de las entidades instrumentales creadas en los últimos años respecto de la gestión centralizada desde la Administración.

Sin embargo, en los últimos años, algunos de los elementos que podían incidir en esta huida van perdiendo fuerza con la nueva legislación de contratos que amplía el ámbito de aplicación de esta normativa con independencia de la naturaleza jurídica de las entidades públicas.

b) *La introducción de competencia en la actuación pública*

Se trata de un elemento que tiene que ver con otro de los paradigmas de la gestión pública y que, en algunos casos, puede contribuir a este proceso de descentralización. Según esta concepción, la introducción de competencia en aquellos ámbitos de la actuación pública que lo permitan ha de tener un efecto beneficioso en términos de mejora de la eficiencia y la calidad de la prestación de servicios públicos. Una forma de introducir mecanismos de competencia consiste en la separación de las funciones de producción y de compra, permitiendo la multiplicidad de proveedores de servicio ya sean públicos o privados⁶. Tanto en el ámbito sanitario como en el de los servicios sociales ha sido habitual la utilización de estas estrategias.

c) *La conveniencia de colaborar con otras administraciones y/o agentes privados*

En los últimos años las formas jurídicas que más han proliferado en el sector público, además de las sociedades mercantiles, son los consorcios y las fundaciones con el fin de colaborar con otras administraciones y/o agentes privados con objetivos comunes y controlar de forma más operativa las aportaciones realizadas.

En este sentido, la necesidad de actuar en determinados ámbitos territoriales más allá de la actuación básica del sector público ha sido el argumento más utilizado para justificar la creación de un consorcio respecto a la alternativa de firmar un convenio que establezca otros mecanismos de colaboración⁷.

Por otro lado, el objetivo de incentivar la financiación privada en determinadas actividades con fines sociales o en actividades relacionadas con la cultura y la investigación (complementarias a la actuación básica del sector público) se ha utilizado como base argumental para justificar la constitución de fundaciones en el sector público.

d) *El efecto desplazamiento de la deuda*

La necesidad de dar continuidad a la función inversora de las administraciones públicas en entornos normativos cada vez más restrictivos en términos de disciplina presupuestaria y

del recurso a la deuda parece haber favorecido la creación de entidades que pueden acceder a la financiación necesaria para llevar a cabo inversiones en infraestructuras sin que este endeudamiento se contabilice como un pasivo de la Administración pública.

En este sentido, existe evidencia empírica que demuestra una relación positiva entre la creación de entidades públicas en el ámbito autonómico y el endeudamiento durante los noventa y buena parte de la siguiente década. Algunos autores han basado sus estudios en la correlación entre número de empresas existentes y el nivel de endeudamiento; sin embargo, un análisis temporal basado en el número de empresas creadas parece más adecuado. Así Gómez Agustín (2000) encuentra que las CCAA más endeudadas son también las que han creado un mayor número de entes y empresas.

En Fernández Llera (2005) y Fernández Llera y García Valiñas (2010)⁸ se detecta una relación directa y significativa entre el número de entidades instrumentales y la deuda acumulada no consolidable y un claro efecto desplazamiento de la deuda consolidable a la no consolidable. Ésta es la contraída por las entidades públicas que no se incluyen en los presupuestos anuales, lo que permite no visualizar una parte de la deuda pública en un contexto en el que el ámbito institucional de los presupuestos anuales de las administraciones públicas no está incluyendo la totalidad de los entes instrumentales dependientes. También se observa que el margen normativo de que disponen las CCAA para endeudarse incide en la creación de entidades públicas. Concretamente, la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria del 2001 (más estricta que el marco legal previo) ha contribuido a este efecto desplazamiento y a la creación de entidades. También una desviación del objetivo de déficit en un período incide en el incremento de la deuda de las empresas públicas en un período posterior.

Estos trabajos concluyen también que el efecto desplazamiento no está reñido con la creciente necesidad de recurrir al endeudamiento por parte de la Administración autonómica (deuda consolidable) que ha estado asumiendo mayor gestión del gasto sin una adecuada transferencia de ingresos fiscales o de otros recursos. El impacto de la crisis a partir del 2008 ha reforzado este doble crecimiento.

Por otro parte, Cuadrado Roura y Carrillo Neff (2008) constatan que cada una de las dos variables (número de entidades y nivel de endeudamiento) puede influir en la otra si bien se centran en un sentido de la relación y muestran la influencia positiva y significativa del nivel de endeudamiento que existe al principio de un período en el número de entidades creadas durante dicho período de tiempo. También Prado Lorenzo *et al.* (2009) obtienen en sus estimaciones una correlación positiva y significativa entre endeudamiento y número de sociedades mercantiles públicas constituidas en el ámbito autonómico.

e) *La descentralización territorial*

El hecho de que en los últimos años en el sector público autonómico y local se haya producido un intenso crecimiento de entidades mientras que en el sector público estatal la tendencia ha sido precisamente la contraria⁹ puede sugerir que el proceso de asunción de

nuevas competencias por parte de las comunidades autónomas ha contribuido a esta expansión.

Sin embargo, resulta conveniente diferenciar según si el traspaso de competencias conlleva o no el traspaso de entidades. Tanto si incluye el traspaso de una entidad como si se prevé su creación como mecanismo de colaboración con la Administración General del Estado, se podría considerar la descentralización territorial como un factor directo de la descentralización funcional. Mientras que, cuando a raíz de un traspaso, y con independencia de las condiciones estipuladas en el decreto de traspaso, la CA decide constituir una nueva entidad para desarrollar las funciones y actividades que requiere el ejercicio de las competencias asumidas, la descentralización territorial incide sólo indirectamente al interactuar con otros factores causales, si bien es cierto que lo lógico sea diseñar previamente los aspectos organizativos de las nuevas atribuciones por lo que la creación de una entidad debería responder a éstos.

f) *Otros factores*

Fernández Llera (2005) detecta una influencia significativa de otras variables en la creación de entidades. Tal es el caso del PIB per cápita o el grado de terciarización de la economía. Así, dada la elevada elasticidad renta de la demanda de servicios públicos, las CCAA con mayor renta presentan mayores niveles de prestaciones lo que conlleva un mayor número de entidades públicas. Algo similar sucede en las CCAA con mayor población. Incluso una variable como el número de organismos públicos parece incidir en la creación de empresas públicas, lo que sugiere una cierta retroalimentación del proceso. José Manuel Prado *et al.* (2009) encuentran una relación inversa entre la existencia de una mayoría gubernamental y el número de sociedades mercantiles constituidas.

También se ha estudiado en Fernández Llera y García Valiñas (2010) con resultados poco concluyentes la incidencia de otras variables de carácter político sobre la deuda acumulada fuera del perímetro de consolidación presupuestaria. Así, el ciclo electoral autonómico, la ideología del gobierno autonómico, el alineamiento político entre gobierno autonómico y central o la alternancia en el signo político no presentan una influencia significativa.

En definitiva, las razones que se encuentran detrás del proceso de creación de entidades en el ámbito de las administraciones públicas responde a una multiplicidad de razones entre las cuales, además de las fundamentadas en paradigmas propios de la teoría de la organización, hay otras que derivan de especificidades propias del marco institucional público español.

4. Evolución y características de las entidades del sector público de la Generalitat

Antes de abordar el análisis de la estructura del sector público de la Generalitat de Cataluña es preciso delimitar lo que se entiende por éste, o al menos definir el ámbito de estudio al que hace referencia el presente artículo.

En este sentido cabe señalar que en el marco legal español no se encuentra una única definición de lo que se entiende por sector público, dependerá del ámbito legal y territorial de aplicación (en este último caso en aquello que compete a las CCAA). Por otro lado, la normativa actualmente vigente en la CA de Cataluña ha puesto en evidencia que las necesidades actuales de regulación de los entes públicos superan con creces la realidad que en su momento se legisló.

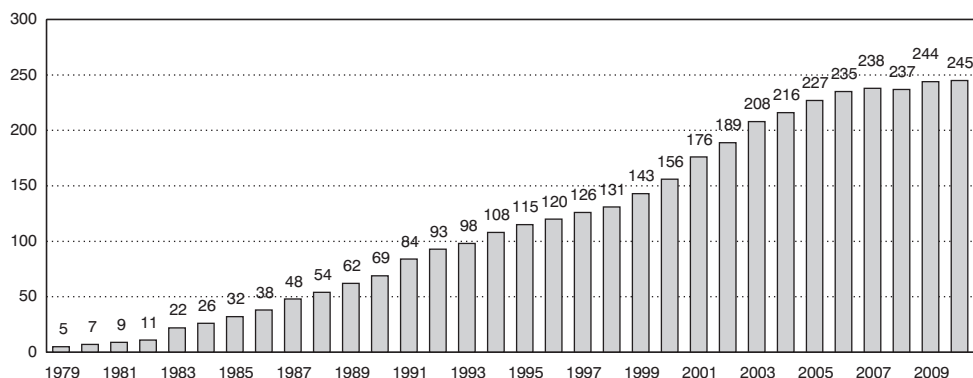
Por ese motivo, en el contexto de la reforma presupuestaria a la que se hace referencia más adelante en este mismo apartado se optó por definir como entidades del sector público aquellas de cualquier tipología jurídica con personalidad jurídica diferenciada, participadas total o mayoritariamente por la Generalitat. A estos efectos, se entiende que la participación en una sociedad mercantil es mayoritaria cuando se dispone de más de un 50% del capital social o de la mayoría de derechos de voto en sus órganos de gobierno. En cambio, se entiende que la participación en un consorcio o fundación es mayoritaria cuando se dispone de la mayoría de los derechos de voto en los órganos de gobierno o en el patronato respectivamente.

El número de entidades que componen el sector público de la Generalitat, entendiendo como tales aquellas en las que dispone, de forma directa o indirecta, de más del 50% de su capital o fondo patrimonial o puede designar o dispone, por vía estatutaria, de la mayoría de los derechos de voto en sus órganos de gobierno, ascendía a inicios del ejercicio 2010 a 245 ¹⁰.

Como se observa en el Gráfico 1, desde los años 80, la evolución del número de entidades del sector público de la Generalitat muestra una tendencia sostenida al alza, cobrando especial intensidad en el período 1996-2005, para moderarse en el último lustro.

La incorporación de los presupuestos de estas entidades en los presupuestos anuales de la Generalitat de Catalunya se ha efectuado de forma progresiva, si bien su total incorporación no se ha completado hasta el ejercicio 2010, en que se ha dado pleno cumplimiento al artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Catalunya que establece que el presupuesto de la

Gráfico 1. Evolución del número de entidades mayoritarias del sector público de la Generalidad



Fuente: Elaboración propia.

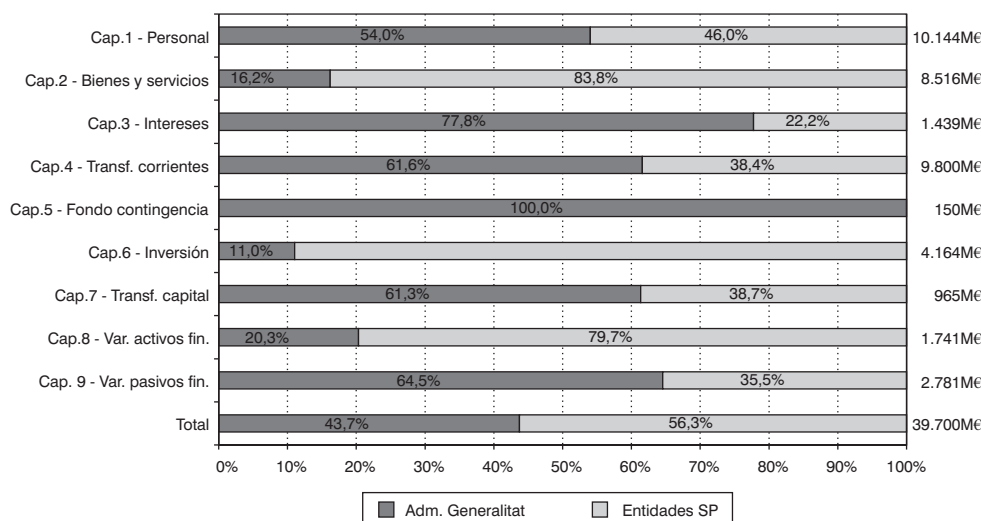
Generalitat es único e incluye todos sus gastos e ingresos y también los de los organismos, las instituciones y las empresas que de ella dependen.

Con anterioridad no siempre todas las entidades existentes estaban integradas en los presupuestos. Sí que lo estaban las entidades dependientes de forma exclusiva de la Generalitat, pero no un número importante de las participadas de forma mayoritaria ni de aquellas creadas bajo la forma jurídica de consorcio o fundación privada en colaboración con otras entidades. La reforma presupuestaria iniciada en el 2005 se propuso entre sus grandes objetivos el de aumentar la transparencia del proceso presupuestario en sus distintas etapas ¹¹. Una de las facetas en las que se ha concretado esta transparencia ha sido la de facilitar información del conjunto de las actividades que desarrolla el sector público de la Generalitat, tarea nada fácil si se tiene en cuenta el elevado volumen de entidades dependientes ¹².

La información incluida en los presupuestos, tanto en términos de recursos administrados como de empleo, permite constatar la amplia descentralización funcional en el sector público de la Generalitat y el enorme peso alcanzado por el conjunto de las entidades que lo integran.

Para ilustrar este hecho, cabe destacar que las dotaciones de personal adscrito a las entidades integrantes del sector público en los presupuestos para 2010 alcanzan el 42% del total del personal de dicho sector público. Adicionalmente, en cuanto al presupuesto de gastos y atendiendo a su ejecutor final, el conjunto de las diversas entidades es el responsable de la ejecución del 56,3% del gasto consolidado en los presupuestos para 2010 (gráfico 2). Si en el conjunto del gasto se distingue según su clasificación económica, se observa como en la responsabilidad de la gestión de algunas tipologías de gasto, como la inversión y las compras de bienes y servicios corrientes, las entidades dependientes superan ampliamente el 80% del conjunto del gasto consolidado del sector público de la Generalitat.

Gráfico 2. Presupuesto consolidado de gastos del sector público 2010 por ejecutor final

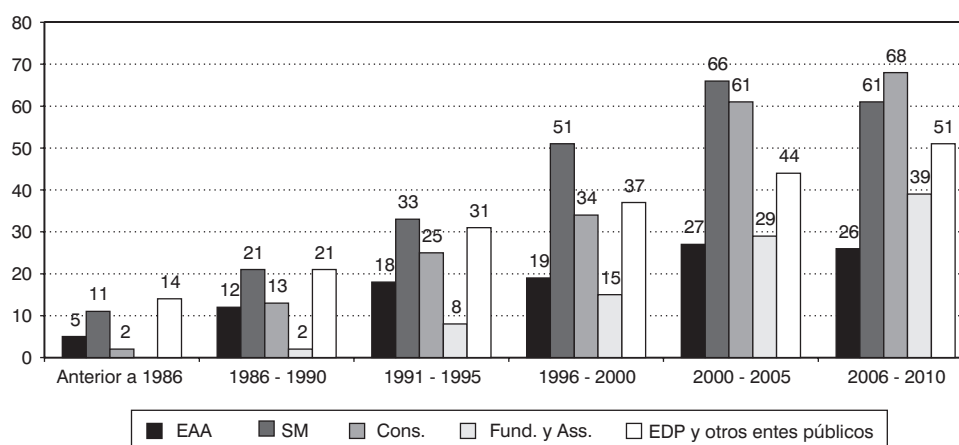


Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

Volviendo a la evolución del número de entidades, el Gráfico 3 permite observar, según su forma jurídica, el proceso de creación de entidades dependientes en intervalos de cinco años. Así, a diferencia de los primeros años de desarrollo autonómico, cabe destacar como, en los años 90 va adquiriendo preponderancia la creación de sociedades mercantiles hasta que se produce una ligera reducción en los últimos cinco años, situándose en el año 2010 en un número total de 61, una cuarta parte del total de entidades integrantes del sector público. Asimismo, en la última década se observa el fuerte crecimiento de las figuras del consorcio y de la fundación (68 consorcios, la figura utilizada con más frecuencia, con un 28% del total de entidades dependientes, y 39 fundaciones, un 16%). Por el contrario, el peso de las entidades de tipología más clásica, las entidades autónomas administrativas, ha quedado reducida a un escaso 11%.

Desde el punto de vista de su adscripción departamental las consejerías de Salud, Innovación Universidades y Empresa, Política Territorial y Obras Públicas y Cultura y Medios de Comunicación concentran el 66% del total de entidades.

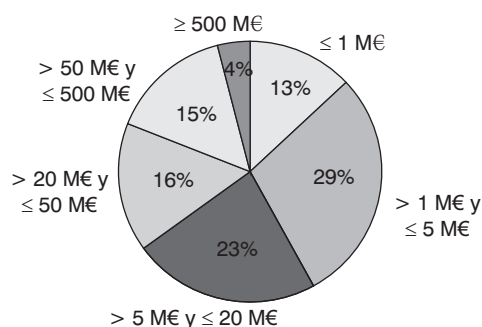
Gráfico 3. Evolución del número de entidades según tipología jurídica



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la DG del Patrimoni de la Generalitat.

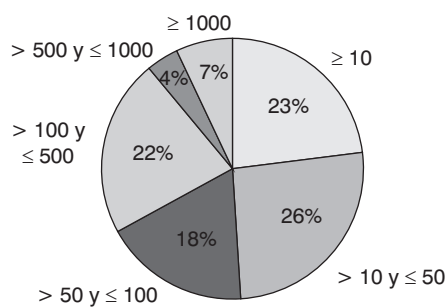
Según la forma de ejercer el control, un 69% de las entidades dependen directamente de la Generalitat, mientras que en el 31% restante —mayoritariamente en entidades con forma mercantil societaria—, la participación se ejerce de forma indirecta mediante otra entidad del sector público.

En cuanto a la dimensión relativa de las entidades, el Gráfico 4 presenta la distribución según el importe total de su presupuesto ¹³. Destaca el sesgo hacia las entidades de reducido tamaño. Así, un 13% de las entidades no supera el presupuesto de 1 millón de euros, porcentaje que alcanza al 42% si se aumenta el límite hasta los cinco millones.

Gráfico 4. Entidades por volumen de presupuesto 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

En relación con el volumen de recursos humanos (Gráfico 5), un 23% de las entidades presenta una plantilla máxima de 10 dotaciones de personal. Este porcentaje aumenta hasta el 49% para una dimensión de hasta 50 dotaciones. Las entidades que combinan un volumen de presupuesto inferior a los 5 millones de euros y un número de empleados no superior a 50 representan un 31% del total y las que responden a esta dimensión en uno u otro factor alcanza el 54% (cuadro 1).

Gráfico 5. Entidades según el volumen de personal. Presupuesto 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

Si se cruza la información relativa al tamaño de las entidades con su forma jurídica se observa que entre los consorcios y las fundaciones y, por lo que respecta al volumen de empleados también en las sociedades mercantiles, es donde se da una mayor presencia relativa de entidades de reducida dimensión.

En el caso de fundaciones y consorcios parece posible asociar la reducida dimensión relativa, aunque no de manera exclusiva, a las que tienen por objeto la investigación y/o la

Cuadro 1
Porcentaje de entidades del sector público de reducida dimensión según tipología

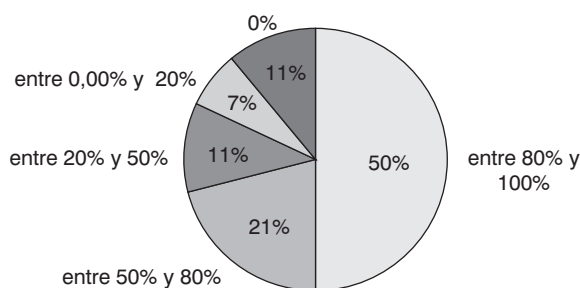
	Presupuesto ≤ 5M€	≤ 50 empleados	los dos criterios	al menos uno de los dos criterios
Entidades autónomas administrativas	38,5%	46,2%	30,8%	46,2%
Entidades de derecho público y otros entes públicos	17,3%	26,9%	15,4%	26,9%
Sociedades mercantiles	44,0%	64,0%	28,0%	66,0%
Consortios	52,5%	55,9%	37,3%	64,4%
Fundaciones	61,1%	52,8%	44,4%	63,9%
TOTAL	42,2%	49,3%	30,5%	53,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2010.

colaboración con otras administraciones, preferentemente locales en ámbitos específicos de común interés. En cambio, no se observa ningún perfil común predominante en las sociedades mercantiles de dimensión reducida.

La procedencia de sus ingresos ¹⁴ permite apreciar otra característica de las entidades del sector público de la Generalitat. El Gráfico 6 aporta información sobre su origen. La mitad de las entidades se financian en más del 80% de su presupuesto con recursos procedentes de la misma administración de la Generalitat (o a través de sus entidades dependientes). Si se reduce el tramo de financiación procedente del propio sector público, el porcentaje de entidades que se financian, por ejemplo, en más de un 50% con recursos de este origen aumenta hasta el 71%.

Gráfico 6. Financiación mprocedente de la propia Generalitat, 2010

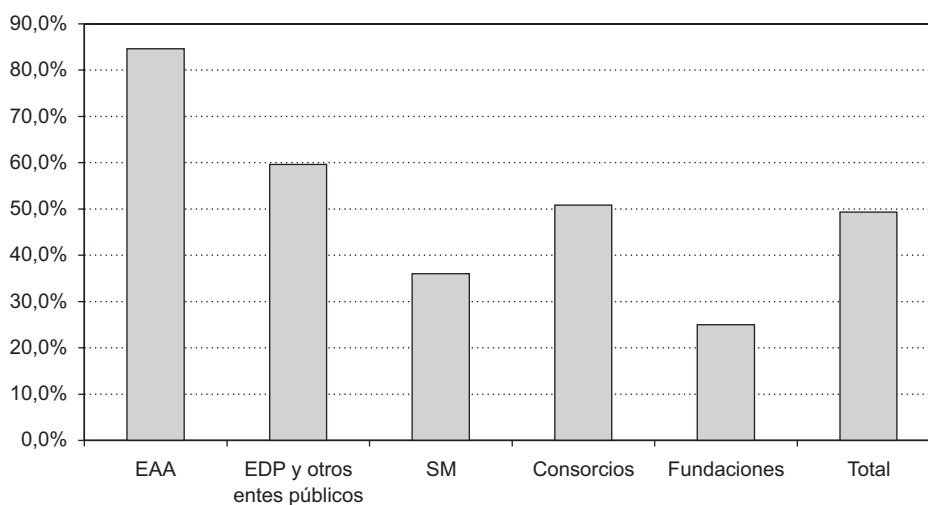


Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Generalitat para 2010

Si se cruza la información sobre el origen de la financiación con la forma jurídica se comprueba que las entidades autónomas administrativas son las que en mayor proporción se financian con ingresos del sector público de la Generalitat. En el Gráfico 7 se puede observar como el 85% de estas entidades obtienen sus ingresos en un porcentaje superior al 80% de este origen. Le siguen en orden de importancia las entidades de derecho público y otros entes

públicos, mientras que las fundaciones y las sociedades mercantiles son las que disponen de una mayor autonomía financiera de la Generalitat por lo que respecta a los ingresos.

Gráfico 7. Porcentaje de entidades con financiación básicamente de la Generalitat (80% o más) según forma jurídica



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Generalitat para 2010.

A pesar de la dificultad de establecer una dimensión óptima de las entidades que, en cualquier caso dependería de una multitud de factores, de acuerdo con la naturaleza de las funciones que tuviera encargada cada una de ellas, resulta obvio que la elevada presencia de entidades de muy reducida dimensión conlleva que una parte significativa de ellas deba operar en un entorno con evidentes deseconomías de escala, al menos en aspectos como puede ser el de la gestión administrativa y los servicios básicos comunes a cualquier organización. Quizás en algún caso la existencia de estas deseconomías pueda justificarse desde el punto de vista de la eficacia en cuanto a los resultados, pero aún en esta circunstancia sería razonable buscar fórmulas de cooperación que permitieran minimizarlas en aras a una mejora de la eficiencia.

5. La descentralización funcional en el sector público de la Generalitat de Cataluña

5.1. Factores que han condicionado su evolución

Igual que ha sucedido con carácter general en el resto del sector público español, la forma mediante la cual se ha materializado la separación funcional en la administración de la Generalitat ha sido la creación de personas jurídicas independientes. Este proceso no ha sido, sin embargo, el más común en las economías desarrolladas. De hecho, las principales economías de la OCDE que han introducido mecanismos de descentralización en la administración pública lo han hecho a través de organizaciones dotadas de autonomía pero bajo el techo de una misma personalidad jurídica y con un sistema de incentivos orientado a resultados que favorece la eficacia y la eficiencia.

¿En qué medida las razones expuestas en el apartado 3 para explicar el crecimiento del número de entidades del sector público en general han influido en el proceso de creación de entidades en el sector público de la Generalitat de Cataluña en particular?

A pesar de que generalmente se ha justificado la creación de entidades con el argumento de obtener mejoras en la eficacia mediante la especialización de funciones y la asignación de objetivos más concretos que los de la organización de carácter más genérico de la que se segregaban, en la mayoría de estos casos resulta difícil distinguir este motivo de la simple búsqueda de una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos evitando los regímenes administrativos y de control más rígidos.

En el sector público de la Generalitat de Cataluña el proceso de separación de funciones ha ido acompañado de una clara asignación de objetivos, pero, no ha sucedido lo mismo con el establecimiento de un sistema de incentivos (por ejemplo, retribuciones variables o financiación de la entidad) vinculados a sus resultados, por lo que en principio no se garantizan mejoras en la eficacia y la eficiencia. Por otro lado, tampoco se ha producido, en términos generales, un cambio en las relaciones con el que sería el principal (según la Teoría de la agencia) es decir, el que le asigna objetivos y financia la actividad de la entidad (agencia), a través de instrumentos como el contrato programa o contrato de gestión. Ambos hechos, parecen ratificar la idea expuesta de que, en general, se ha tratado más de soluciones particulares a las rigideces del régimen administrativo que la expresión de una voluntad de rediseño de la organización.

Un fenómeno que en el ámbito de la administración autonómica catalana ilustra este proceso de búsqueda de una mayor flexibilidad es la transformación de entidades constituidas inicialmente como entidades autónomas administrativas que, sin cambiar sus atribuciones funcionales, se han reconvertido jurídicamente en entidades de derecho público sometidas principalmente al derecho privado. Adicionalmente, la constitución reciente de entidades no administrativas (básicamente entidades de derecho público), cuyas funciones son básicamente de fomento o requieren un importante ejercicio de potestades públicas y con un peso reducido en la prestación de servicios ¹⁵, muestra que la huida del derecho administrativo continúa siendo uno de los factores explicativos del creciente número de entidades del sector público de la Generalitat.

Como resultado de estas dos tendencias se ha reducido el peso de las entidades administrativas en el conjunto de entidades del sector público: si en 1986 representaban el 15,6% del total, a principios del 2010 este porcentaje se reduce al 10,6%. De hecho, existen en la actualidad 15 entidades públicas no administrativas, en la mayoría de los casos sujetas al derecho privado, cuya forma jurídica más adecuada sería la de entidad autónoma administrativa, de acuerdo con las funciones que realizan de forma predominante (ejercicio de potestades públicas relevantes y actividades de fomento). De hecho, algunas de estas entidades ya habían presentado esta forma jurídica anteriormente.

Otro elemento que pone de manifiesto esta búsqueda de un mayor grado de flexibilidad, en este caso en el ámbito de la gestión de los recursos humanos es el crecimiento del personal laboral experimentado en los últimos años. Concretamente, las dotaciones de este tipo de personal representan el 52% del total de dotaciones de las entidades integrantes del sector público de la Generalitat, porcentaje que aumenta hasta el 89% si se excluye del cálculo al personal del Instituto Catalán de la Salud.

En el ámbito sanitario, desde los primeros años de desarrollo autonómico, en la organización de los servicios públicos ofrecidos se optó por la separación entre compra y producción, quizás en parte también bajo la influencia de la relevante presencia del sector privado en la provisión de servicios sanitarios en Cataluña. Así, ya inicialmente se produjo la separación entre la compra de servicios, asignada al Servicio Catalán de la Salud, y la producción, efectuada tanto desde la esfera pública, a través del Instituto Catalán de la Salud, como por entidades privadas o de titularidad conjunta, pública y privada. Este ámbito de prestación de servicios sanitarios por sí solo supone alrededor de 30 entidades de las que integran el sector público de la Generalitat.

La colaboración con otras administraciones y, en especial, con las administraciones locales explica también la proliferación de entidades del sector público, que ha tendido a materializarse mediante la creación de consorcios.

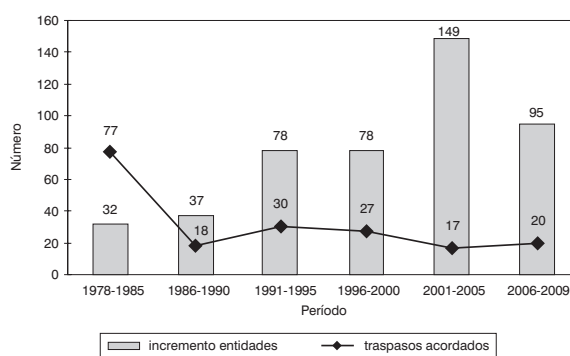
También en el ámbito de la investigación, la colaboración del sector público con las universidades y con el sector privado se ha articulado principalmente mediante la creación de consorcios y fundaciones, dado que ha existido una voluntad explícita de apostar un modelo poco centralizado y, en principio, poco burocratizado, a la vista de los buenos resultados obtenidos en países en los que este modelo se había implantado.

En cuanto al efecto «desplazamiento de la deuda», está en la base, en parte, de la creación de algunas entidades que en su día se constituyeron con carácter instrumental vinculadas a la inversión en infraestructuras (por ejemplo, GISA, IFCAT, ICF Equipaments). Si bien es cierto que el número de entidades creadas con esta finalidad es reducido, lo cierto es que el peso de su deuda en el conjunto del sector público llegó a ser elevada. De todas formas, en los últimos años esta motivación también ha perdido peso ante la evolución de la normativa que regula los aspectos de estabilidad presupuestaria y el ámbito subjetivo de aplicación (sector administración pública según los criterios del SEC95) y el establecimiento de procedimientos y criterios más pautados y estrictos en la aplicación de dicha normativa. Muestra de ello es la política que la Generalitat ha seguido en los ejercicios más recientes de

asumir la deuda de algunas entidades públicas dependientes con el fin de mejorar la gestión financiera de la misma.

Finalmente no se observa una relación estrecha y causal entre descentralización territorial y crecimiento de entidades del sector público de la Generalitat, ni examinando los efectos de los traspasos en el mismo período ni en períodos inmediatamente posteriores. De hecho, en contadas ocasiones el traspaso de competencias a la Administración de la Generalitat ha comportado un traspaso directo de entidades o la constitución de una entidad con personalidad jurídica propia como mecanismo de coordinación con la Administración General del Estado para desarrollar adecuadamente el ejercicio de las competencias traspasadas.

Gráfico 8. Relación entre el incremento de entidades del s. público de la Generalitat traspasos competenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de la DG del Patrimoni de la Generalitat i Departament de Relacions Institucionals i Participació.

5.2. Fortalezas y debilidades

La estructura organizativa existente presenta algunas ventajas pero también adolece de problemas que suponen dificultades para la gestión. Entre las ventajas cabe destacar:

- La existencia de organizaciones de una dimensión más reducida, flexibles y especializadas puede permitir una mejor focalización de los objetivos a alcanzar, y la dedicación exclusiva de la dirección y de todos sus recursos a su consecución.
- La creación de entidades como instrumentos de colaboración con otras administraciones públicas y agentes privados puede suponer un mayor grado de compromiso, y de control y seguimiento de las actuaciones por parte del gestor de la entidad.

Mientras que los principales inconvenientes serían:

- Mayores costes, principalmente de estructura pero también de gestión, dado que la reducida dimensión de las entidades no permite obtener las economías de escala y las sinergias que tienen las entidades de mayor tamaño.

- Elevada complejidad de las tareas de control y seguimiento por parte de los órganos centrales de la administración, y la necesidad de destinar más recursos a estas tareas.
- Dificultad de implantar una planificación estratégica y una actuación corporativa coordinada en ámbitos comunes a todas las entidades, fomentando la toma de decisiones individuales en menoscabo de una actuación como grupo corporativo.
- Un modelo como el expuesto con un elevado grado de descentralización requeriría disponer de un conjunto estandarizado de instrumentos mediante los cuales se puedan articular las relaciones entre las entidades y los servicios centrales, como pueden ser los contratos programas, así como disponer de un procedimiento común para su negociación y un sistema de incentivos plenamente desarrollado. A pesar de los esfuerzos realizados dicho objetivo dista de haberse alcanzado.

5.3. Valoración

La estructura organizativa existente es el resultado de una acumulación de decisiones, muchas veces tomadas desde una óptica parcial de la organización, que no responden a una única racionalidad.

La dimensión que ha alcanzado este sector público como resultado del desarrollo de estas dinámicas junto con la diversidad de fórmulas empleadas para dotar de personalidad jurídica las entidades que lo integran, además de la ausencia de modelos estandarizados de relación y dependencia, hacen que resulte conveniente evaluar su coherencia organizativa desde un punto de vista corporativo e identificar alternativas que garanticen el desarrollo de sus funciones de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la actuación de las administraciones públicas.

La voluntad de avanzar en esta dirección y de efectuar cambios en este modelo organizativo se ha puesto de manifiesto en los últimos años mediante diversas medidas tomadas desde el gobierno de la Generalitat.

En primer lugar, el 23 de septiembre de 2008, el gobierno aprobó los criterios que habría de cumplir para la creación de nuevas entidades y para realizar modificaciones relevantes en entidades ya existentes, en aspectos como la justificación de la necesidad, de la forma jurídica a adoptar, de la forma de ejercer el control efectivo de las entidades dependientes y de su viabilidad económica y financiera. Estos criterios constituyen un compendio de las principales características que debería mostrar un sector público descentralizado fruto de una planificación estratégica, si bien su aprobación se produjo sin efectos retroactivos. Por este motivo, la Comisión de Coordinación Corporativa (órgano transversal de la Generalitat) encargó a un grupo de trabajo la elaboración de un estudio sobre los efectos que resultarían de la aplicación de los mencionados criterios a las entidades del sector público existentes en la fecha de su aprobación, para orientar los futuros trabajos de reestructuración del sector público de la Generalitat ¹⁶.

A partir del resultado de este informe y de los trabajos de reflexión posteriores realizados por un grupo de expertos, en fecha 1 de junio de 2010 el Gobierno aprobó el Plan de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat, que ha

sido desarrollado por el acuerdo del Gobierno de 20 de junio de 2010, que aprobó determinadas medidas para su efectividad, y por el Decreto ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público.

Como resultado del mencionado plan y de sus medidas de desarrollo, se está procediendo a la disolución o desvinculación de la Generalitat de aproximadamente unas 60 entidades.

6. Posibles líneas orientativas para la revisión del modelo organizativo del sector público de la Generalitat

Como se indicaba en la introducción, las actuales circunstancias que se producen hoy en Cataluña constituyen una ocasión óptima para reinventar la arquitectura del sector público y diseñar, aplicando principios de racionalidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, el modelo organizativo más adecuado para la Generalitat de Cataluña de los próximos lustros.

Pero, ¿cuáles deberían ser las líneas inspiradoras del diseño y de la reforma del sector público de la Generalitat?

- a) En primer lugar, debe producirse una evolución de la cultura organizativa que impregne toda la administración y el personal a su servicio, en el sentido de cambiar la perspectiva de la parte por la del todo, de adquirir la conciencia de pertenecer a una única organización y de compartir unos objetivos comunes, que deben ser conocidos y adoptados por todos.

Para ello, tanto los departamentos y las unidades organizativas de la administración como las entidades de su sector público deben conocer y comprender cómo sus objetivos específicos contribuyen a la consecución de los objetivos globales de la organización, cómo están al servicio de estos, y entender que no pueden existir incompatibilidades entre ellos ni con los objetivos de otros departamentos, unidades o entidades de la misma administración.

Este cambio cultural, que evidentemente resulta difícil de alcanzar a corto plazo y no está exento de dificultades y resistencias, debe ser impulsado desde el más alto nivel de la organización. Para ello se debe dar visibilidad a: los objetivos establecidos a cada nivel, quien los ha establecido y cómo ha sido el proceso seguido, siempre desde arriba hacia abajo de la estructura.

- b) Análisis de los grandes ámbitos de actuación de la administración pública de la Generalitat encaminado a determinar:
 - Distribución de competencias y funciones entre la administración de la Generalitat y las entidades que forman parte de su sector público.
 - Identificación de los ámbitos de actuación o programas en que deben estructurarse las políticas públicas.
 - Identificación de los programas presupuestarios que podrían ser gestionados conjuntamente desde una misma unidad o entidad.

- Estructura organizativa necesaria, a nivel de centros de dirección, de responsabilidad y de gestión, para desarrollar las competencias, funciones y actividades en cada ámbito de actuación. Este análisis debe identificar también aquellas medidas de cooperación que permitan ahorrar costes entre distintas unidades.

La definición de los ámbitos de actuación debería realizarse mediante una perspectiva funcional (salud, investigación y desarrollo, educación, vivienda, etc.), y no desde la actual distribución de competencias y funciones de cada departamento o consejería.

- c) Identificación de las entidades con personalidad jurídica que son necesarias para el desempeño de la actuación del sector público, de acuerdo con los principios y criterios anteriormente expuestos, y bajo la premisa de que todas ellas deben disponer de un tamaño y una masa crítica significativa, en términos presupuestarios, materiales y humanos, que les permita obtener sinergias y economías de escala y, por lo tanto, obtener de un modo eficiente los resultados exigidos con los recursos disponibles.

En general las entidades actualmente existentes tienen un ámbito de actuación bastante reducido dado que fueron creadas para dar respuesta a unas necesidades muy específicas. Debería ampliarse este enfoque de forma que, en la línea de lo expuesto en el párrafo anterior, las entidades existentes tuvieran atribuida la ejecución y gestión de su actividad más allá del ámbito de actuación que tienen definido en la actualidad ampliándolo a otros, similares, complementarios o compatibles entre ellos, al objeto de disponer de entidades más potentes y más eficientes.

A pesar de que en este mismo ejercicio el Gobierno de la Generalitat ha aprobado medidas tendentes a la racionalización y simplificación del sector público, tal como se ha indicado en el apartado anterior, estas medidas han incidido sólo sobre una pequeña parte de las entidades existentes, la más obvia. Por este motivo, debería tratarse sólo del preámbulo de un plan mucho más ambicioso de reorganización.

- d) Autonomía en la gestión de las funciones que tiene encomendadas cada unidad o entidad, con exigencia de resultados, al objeto de obtener mejoras en la eficacia y en la eficiencia de su gestión.

Esta autonomía supone otorgar a los responsables de las unidades o entidades el margen de decisión suficiente para elegir los mecanismos y procedimientos que consideren más útiles, siempre dentro del marco regulatorio correspondiente, para llevar a cabo las funciones que les permitan conseguir los objetivos que les han sido establecidos. La otra cara de la autonomía otorgada es la rendición de cuentas por parte de los gestores. Este proceso debe ir acompañado del establecimiento de los incentivos adecuados tanto para la propia organización como para sus principales responsables, para lo que se requiere de un sistema de indicadores y de medición de los resultados ¹⁷.

Todo ello, no obstante, no está en contradicción con el hecho que determinadas políticas o ámbitos de la gestión no relacionados directamente con la ejecución de sus funciones específicas, sean dirigidos o coordinados desde otra unidad organizativa con competencias transversales.

- e) Identificación de los ámbitos transversales en los que la creación de unidades o entidades específicas que actúen sobre el conjunto del sector público pueda suponer mejoras en cuanto a eficacia, homogeneidad, actuación concertada y, sobre todo, eficiencia.

En este sentido, debería superarse la visión departamental y competencial, desde el punto de vista del *status quo* existente, para pasar a una perspectiva más funcional y preguntarse qué es lo que las unidades y entidades, atendiendo a su especialidad, experiencia y capacidad, pueden hacer para el resto del sector público de una forma más ágil, eficaz y eficiente. El resultado de este análisis debería ser la base de la atribución de competencias.

Existen ámbitos concretos de actuación en los que potencialmente se dispone de un gran margen de avance en estos aspectos, como son la adquisición de bienes y servicios, la adquisición, gestión y mantenimiento de equipamientos destinados al servicio público (educativos, sanitarios, sociales, culturales, deportivos, etc.), la gestión del patrimonio inmobiliario, la adquisición, gestión y mantenimiento del parque móvil, etc.

Avanzando un paso más también debería plantearse la creación de entidades o de unidades de prestación de servicios comunes a toda o a una parte de la administración, lo cual podría permitir concentrar todos aquellos recursos y personal actualmente dispersos dentro de la estructura organizativa y aumentar su productividad y mejorar la calidad de su prestación. En este sentido debería cuestionarse si es necesario que todas y cada una de las entidades del sector público o de un ámbito concreto dispongan, por ejemplo, de una unidad de contratación para llevar a cabo todo el procedimiento administrativo, o si bien al contrario una unidad departamental o una entidad especializada podrían, mediante el encaje jurídico necesario, llevar a cabo el proceso contractual dejando a la unidad o entidad promotora la elaboración y la evaluación de los aspectos específicos del contrato. El mismo planteamiento podría realizarse en otros ámbitos de servicios comunes (servicios informáticos, recursos humanos, asesoramiento jurídico y fiscal, etc.).

Esta transversalidad en determinados ámbitos no debería percibirse desde las entidades del sector público como una injerencia en sus funciones o una limitación en su autonomía, sino como una forma de autoorganización y de asignación de los recursos del conjunto de la administración para alcanzar de una forma más eficiente sus objetivos que, como se ha mencionado anteriormente, no es sólo que prevalezcan sobre los objetivos específicos de aquellas, sino que se complementan y contribuyen a su consecución.

- f) Finalmente, una vez establecido el modelo organizativo de referencia, debería realizarse una planificación de los recursos necesarios para asegurar el desempeño de una adecuada dirección, coordinación, seguimiento y control de la actividad del sector público. De poco va a servir definir una estructura óptima y unos principios y criterios de actuación si no es posible asegurar que está funcionando de la forma establecida, así como corregir y ajustar de forma continua las eventuales situaciones no deseadas que se produzcan. En este ámbito, teniendo en cuenta el conflicto que se ha puesto de manifiesto entre control y búsqueda de

flexibilidad en la gestión sería preciso revisar la necesidad y la forma de desempeño de los controles.

En relación al cambio de la cultura organizativa que se ha planteado, adquiere especial relevancia que los mecanismos y recursos destinados sean adecuados y que funcionen de forma eficiente. Los responsables de unidades y entidades, y en general todo el personal de la organización, han de ser conscientes de cuando su actuación no se ajusta a los principios y criterios establecidos y de que si no se obtienen los resultados establecidos se piden responsabilidades. Pero también deben conocer que, si lo requieren, pueden obtener apoyo eficaz en aspectos transversales. En definitiva, es necesario constatar que la organización, como un todo, funciona adecuadamente de acuerdo con los principios que inspiran la cultura organizativa.

Notas

1. El presente artículo se centrará en las estructuras de carácter instrumental de la Administración, por tanto no se referirá a aquellas empresas cuyo carácter público se deriva principalmente de procesos de reconversión sectorial y que actúan en el mercado para la producción o provisión de bienes estrictamente privados sin tener asignadas funciones de la Administración.
2. El libro incorpora un buen examen de la evolución de los principales corpus que se han ido desarrollando en el seno de la teoría de la organización desde sus inicios.
3. En Ramió (1999) se puede encontrar una relación bastante exhaustiva a partir de la cita de Subirats (1991).
4. El concepto de Nueva Gestión Pública (NGP) proviene del estudio fundacional de Christopher Hood (1991). Por otro lado, uno de los textos que mayor influencia han tenido en la definición de este paradigma se puede encontrar en Osborne y Gabler (1994).
5. Una reseña muy completa de los diversos modelos, sus contraposiciones y los efectos en términos de eficiencia se encuentra en Rodríguez-Álvarez y Suárez-Pandiello (2003). De acuerdo con ésta, las agencias públicas que producen bienes y servicios se caracterizan por la existencia de comportamientos e incentivos no coincidentes con los postulados de la teoría neoclásica tradicional, es decir la maximización del beneficio. Los diversos modelos explicativos que la ciencia ha propuesto son compatibles tanto con la existencia de ineficiencia como con su inexistencia, dependiendo de las hipótesis de comportamiento que se adopten respecto del gestor, en la medida que pueda adoptar criterios diferentes de la maximización del *output* y/o la minimización de costes, cosa que en buena parte dependerá también de la relación con el financiador y de la existencia de asimetrías en la información entre uno y otro.
6. El nivel de competencia efectivo conseguido depende de la ambición y la aplicación práctica de estos mecanismos. En algunos casos se ha podido llegar a establecer un nivel de competencia similar al de un mercado no regulado mientras que en otros sencillamente permite disponer de una buena referencia de *benchmarking* para el agente comprador de servicios.
7. Un caso particular son los consorcios, o incluso sociedades mercantiles, que se constituyen con motivo de la celebración de eventos históricos, culturales o deportivos con el fin de que participen en la financiación, inversión, organización y explotación de los mismos, los agentes públicos y privados que pueden resultar beneficiados por los efectos externos que estos acontecimientos generan. Si bien se trata de entidades con un determinado período de vigencia, lo cierto es que una vez finalizado el motivo que dio lugar a su constitución no siempre se disuelven; ya sea por problemas legales que se prolongan en el tiempo o porque se acaban reconvirtiendo al modificar su objeto social o misión.

8. En el primero de estos trabajos la variable endógena es el número de entidades públicas mientras que el nivel de endeudamiento es la exógena. En el segundo la variable endógena es el nivel de endeudamiento por habitante. La principal novedad del trabajo del 2010 en relación con el anterior es la introducción de la productividad del sector público como variable explicativa.
9. En este sentido, en el caso de la Administración Central hay que tener en cuenta el proceso de privatizaciones iniciado en la segunda mitad de los noventa.
10. Cabe destacar que en esta cifra no se incluyen determinadas entidades de naturaleza muy singular y que en su mayoría responden ante el Parlamento. Naturalmente tampoco incluye las entidades en las cuales la posición de la Generalitat no es mayoritaria, a pesar de que disponga en ellas de una posición relevante y que incluso algunas de ellas están clasificadas dentro del sector administración pública de la Generalitat según los criterios del SEC95.
11. Junto a éste, el otro gran objetivo de la reforma presupuestaria era el de convertir progresivamente el presupuesto en una herramienta que contribuyera a maximizar la eficacia y la eficiencia en la asignación y gestión de los recursos disponibles. Un resumen de la situación de partida del proceso de reforma y de los progresos realizados puede encontrarse en Maluquer, S. y Tarrach, A. (2006 y 2009) y en Sort, J. (2009).
12. A ello hay que añadir las dificultades de tipo técnico que presentan las entidades que formulan sus cuentas de acuerdo con el plan de contabilidad que le es de aplicación para elaborar adicionalmente unas previsiones presupuestarias con estructuras comunes a las de la administración pública.
13. Esta información se extrae de los presupuestos de la Generalitat para 2010, en los que se incluyen 219 de las 245 entidades existentes en el sector público. Por tanto, quedan excluidas un total de 26 entidades, entre otros motivos por haberse constituido con posterioridad a la elaboración de los presupuestos, pero principalmente por su condición de inactivas o por la previsión de su disolución en breve.
14. A estos efectos, se han considerado ingresos procedentes del sector público de la Generalitat, además de las transferencias y aportaciones, los obtenidos como contraprestación de un servicio que financia la Administración o el resto de entidades del sector público, así como las tasas y otros tributos, puesto que son cedidos por la propia Generalitat.
15. Teniendo en cuenta que para este perfil funcional resulta más adecuada la figura jurídica de entidad autónoma administrativa.
16. *Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya* (2010); realizado por un grupo de trabajo constituido por tres representantes del Departament d'Economia i Finances y tres del Departament de Governació i Administracions Públiques. En él se analiza el grado de cumplimiento de los criterios mencionados en las entidades existentes en el sector público y se proponen líneas de trabajo para abundar en otros aspectos no contemplados en el estudio (laborales, organizativos, normativos) que permitan concretar unas propuestas de reestructuración. Entre los aspectos estudiados cabe destacar la detección de duplicidades en la misión y funciones entre entidades, el cumplimiento de determinados criterios de control y de proporcionalidad de éste con las aportaciones económicas, la adecuación de la forma jurídica de acuerdo con las funciones asignadas y las actividades realizadas, y la viabilidad en términos de economías de escala.
17. De hecho tanto las prácticas desarrolladas en los países que más han avanzado en esta dirección como los análisis teóricos postulan la necesidad de que la función de control de resultados se asigne a instituciones superiores de control con altos niveles de independencia respecto de las decisiones del gobierno, veáse Onrubia (1999).

Bibliografía

- Christensen y Lægread (2007): «Reformas Post Nueva Gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos», *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, n.º 2.
- Cuadrado-Roura, J.R. y Carrillo-Neff, M. (2008): «Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas», *Documentos de Trabajo* 03, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (Universidad de Alcalá de Henares).
- Fernández-Llera, R. (2005): «Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance», *Auditoría Pública*, 35.
- Fernández-Llera, R.; Rodríguez-Álvarez y García Valiñas, Ma A. (2010): «Efficiency and elusion: both sides of public enterprises in Spain», *Document de treball de l'IEB*, 5, Institut d'Economia de Barcelona.
- Gómez-Agustín, M. (2006): «Balance sobre la política de empresa pública autonómica», *Mediterráneo Económico*, 10.
- Hood, Christopher (1991): «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69 (1).
- Longo, F. (1999): «Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo», Capítulo 8 de *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada editor, Inter-American Development Bank.
- Maluquer, Salvador y Tarrach, Anna (2006): «Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Cataluña», *Presupuesto y gasto público*, n.º 43, Instituto de Estudios Fiscales.
- Maluquer, Salvador y Tarrach, Anna (2008): «Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: la experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Cataluña», *Presupuesto y gasto público*, n.º 51, Instituto de Estudios Fiscales.
- Martínez-Alonso, J.L.; Ruiz, M.J. y Martínez-Alonso, H. (2005): *Las personificaciones instrumentales autonómicas: organismos autónomos, entidades públicas, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones públicas autónomas*, VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.
- OCDE (2005): *Guidelines on corporate Governance o State-owned Enterprises*, OCDE.
- OCDE (2004): *Principles of Corporate Governance*, OCDE.
- Onrubia, Jorge (1999): «Credibilidad del control de resultados de la actividad pública en presencia de riesgo moral», VII Encuentro de Economía Pública, Zaragoza, 10 y 11 de febrero de 2000.
- Onrubia, Jorge (2005): «Exigencias organizativas para una gestión eficiente», *Economistas*, n.º 105, Colegio de Economistas de Madrid.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Prado, J.M.; Martín, D. y García Sánchez, I.M. (2009): «El proceso de corporatización en España: evolución y factores explicativos», *Auditoría Pública*, 47.
- Ramió, Carles (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Ed. Tecnos.

Ramió, Carles (2001): «Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21, Caracas Venezuela.

Rodríguez-Álvarez y Suárez-Pandiello (2003): «Organizaciones burocráticas e ineficencia X: Una revisión de modelos», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 164 (1), Instituto de Estudios Fiscales.

Rodríguez-Álvarez, A. (2003): «Eficiencia de los hospitales públicos en España: modelos de comportamiento y evidencia empírica», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 804.

Servei Català de la Salut (2010): *Evolució del model de governança i gestió de les entitats participades pel Servei Català de la Salut*.

Sort, Jordi (2009): «El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya: balanç i propostes per aprofundir-hi», *Col·lecció Obres Digitals*, Escola d'Administració Pública de Catalunya.