

Comunicació II Congrés Català de Gestió Pública

**La gobernanza de los servicios públicos:
El caso de los Gobiernos Territoriales de Salud de Catalunya**

Oriol Prats
Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya - IIGC

Oriol Prats

Consultor del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGC) desde 2000. MSc en Análisis Económico por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Trabaja cuestiones de reforma de la administración pública, regulación de *public utilities*, y economía política del desarrollo. Ha realizado consultorías y trabajos de investigación para el Gobierno Español, el PNUD, la CAF, el BID y otros organismos internacionales. Ha publicado artículos y libros, y presentado sus trabajos en conferencias internacionales. Su Memoria de Tesis ganó el Premio del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales a la mejor memoria del 2003. También colabora como profesor en varias universidades, Universidad de Deusto, Universitat Oberta de Catalunya y la Universidad Autónoma de Barcelona.

La gobernanza de las redes de políticas públicas: El caso de los gobiernos territoriales de salud de Catalunya¹

Resumen

Las nuevas formas de gobernar la relación entre ciudadanos, empresas, políticos y administración (gobernanza o *governance*) tienen el reto de superar la rigidez de la burocracia formal para aprovechar mejor las capacidades del creciente número de actores implicados en la provisión de servicios públicos. Este artículo sostiene que el gobierno de las relaciones es cada vez más importante para la provisión de servicios públicos en contextos de incertidumbre, diversidad y dinamismo. Las relaciones entre los actores de una red de políticas públicas están basadas en acuerdos implícitos, información privada no verificable por terceros, y sanciones colectivas. La organización de estas relaciones incrementa la rendición de cuentas (*accountability*) sin diluir las responsabilidades del Estado. Los problemas de medición de objetivos, de asimetrías informativas y de generación de compromisos limitan el alcance de la 'burocracia formal' y las técnicas de la nueva gestión pública. La gobernanza relacional complementa el funcionamiento de la burocracia formal y mejora la adaptación de las técnicas de gestión a la diversidad y el dinamismo de las sociedades actuales. La importancia de las relaciones realza el uso de nuevas 'tecnologías organizativas' como el 'co-gobierno', los 'bienes públicos organizativos', y los 'mecanismos de participación'. Estas fórmulas adaptan la regulación formal al sistema de relaciones y establecen los vínculos de información necesarios para reducir los costes de coordinación en un contexto de mayor complejidad. Estos instrumentos varían según el servicio público de cada país. En este artículo se explica el proceso de formulación e implantación de la descentralización de la salud en Catalunya. A través de la descripción del proceso de creación de los Gobiernos Territoriales de Salud (GTS) - consorcios públicos entre el gobierno autonómico y los ayuntamientos - se ejemplifica la puesta en práctica de las distintas 'tecnologías organizativas' de la gobernanza relacional. Finalmente se concluye recogiendo los principales puntos abordados y enfatizando los retos de la gobernanza para combinar legitimidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos.

¹ Este artículo recoge la experiencia de la participación en el proceso de formulación e implantación de los Gobiernos Territoriales de Salud como Consultor del Instituto Internacional de Gobernabilidad para el Departamento de Salud. El autor agradece al Servei Català de Salut i al grupo de descentralización por compartir sus ideas, así como a todos los entrevistados durante el trabajo de consultoría. La responsabilidad del escrito es únicamente del autor.

1. Introducción

La gobernanza de los servicios públicos comprende a un número creciente de actores y de fórmulas de colaboración. Los servicios públicos cada vez se definen menos por el carácter de su propiedad sino por características más intrínsecas. Una escuela o un hospital pueden ser públicos y privados y proveer el mismo tipo de servicio. Las características de los servicios públicos justifican el papel del Estado y muestran la importancia de las relaciones entre los distintos agentes implicados. Como señalan Besley y Ghatak (2003), las características de los servicios públicos son tres:

1. Generan 'externalidades positivas': Los beneficios de los servicios públicos se extienden más allá de las personas que perciben dichos servicios. Mayores niveles de salud y educación tienen efectos positivos en las tasas de criminalidad, de innovación, o a calidad del debate público.
2. Son 'bienes de mérito': Los servicios públicos son valiosos aunque el individuo no los aprecie en su debida proporción por diversos motivos, entre los que se pueden encontrar, la incapacidad de pensar en el futuro, la falta de un entorno familiar propicio, u otro tipo de problemas de información.
3. 'Igualitarismo': Los servicios públicos deben proveerse a unos niveles básicos para toda la sociedad en su conjunto. La vivienda digna o la educación no pueden negarse a ninguno de los miembros de la sociedad.

El mercado no regula adecuadamente los servicios públicos porque el sistema de precios no puede reflejar perfectamente el valor social del consumo. Las externalidades y las asimetrías informativas hacen ineficiente la solución del mercado y justifican la intervención del Estado para atenuar la lógica del beneficio e introducir criterios de justicia social.

A nivel de gestión pública, los servicios públicos se distinguen por la dificultad inherente a la medición de sus objetivos y las fuertes asimetrías de información. Estos problemas realzan la importancia del gobierno relacional para mejorar la legitimidad de los objetivos, la coordinación de las acciones y la estabilidad de las políticas. Los problemas de información y de medición de resultados aumentan en un contexto más incierto, diverso y dinámico que requiere de fórmulas más relacionales de gobierno que complementen la 'burocracia formal' y las técnicas de gestión basadas en el mercado.

La **medición de la calidad de los servicios públicos** es altamente imperfecta y está sometida a diversas contingencias que introducen ruido en las variables. A diferencia de la producción de una fábrica, la salud de las personas o una educación de calidad son objetivos de difícil medición. Esto es especialmente así cuando más avanzados se encuentran los servicios públicos y existen más 'voces' legítimas sobre cómo deben ser estos servicios. La dificultad de medir los resultados hace más complicado la utilización de incentivos para promover el esfuerzo y, por tanto, la supervisión y el control. La lógica de la planificación por objetivos y muchas de las técnicas propuestas por la Nueva Gestión Pública (como el *Balance Scorecard*) desconsideran a menudo la dificultad de medición de la calidad de servicios públicos como la integración de los inmigrantes, la seguridad ciudadana o la igualdad territorial y de género.

Las **asimetrías informativas** surgen porque ciudadanos, empresas, administración y gobierno poseen información 'privada' no verificable por terceros. Cuando los intereses de los actores están fragmentados y no responden a una misión compartida, las asimetrías informativas conducen a problemas de oportunismo o 'riesgo moral' (*moral hazard*) y de 'selección adversa' (*adverse selection*)². Lógicamente, estas asimetrías informativas aumentan con la diversidad propia de servicios más complejos en los que los actores responsables de la provisión de servicios cada vez deben realizar más tareas (*multitask*) sometidos a más directrices (*multiple principals*).

Por un lado, el número de tareas o funciones que realizan los distintos agentes crece con la complejidad de los servicios públicos. Por ejemplo, los colegios deben garantizar que el alumno obtiene buenas notas pero también que desarrolla habilidades creativas y un espíritu cívico, mientras que los profesionales en los hospitales deben congeniar las técnicas más avanzadas con criterios de rentabilidad. Por otro lado, el elevado número de responsables y beneficiados de la provisión de servicios públicos como la educación y la salud incrementa el número de directrices que reciben los agentes encargados de su provisión.

² El oportunismo surge de la utilización de la información privada por una de las partes una vez se ha alcanzado un acuerdo (*ex - post*). La forma tradicional de controlar el oportunismo es a través de la supervisión o, como señala la nueva gestión pública, vía el establecimiento de planes de incentivos que vinculen esfuerzo con retribución. La 'selección adversa' se produce por la utilización de la información privada antes de alcanzar un acuerdo (*ex - ante*) y tradicionalmente se ha controlado a través de costes de señalización (Dixit, 1996).

El número de superiores jerárquicos y directrices aumenta con el número de funciones, lo que complica todavía más la utilización de planes de incentivos o la planificación por objetivos. Cada superior jerárquico sitúa los incentivos en aquellas funciones que son de su interés y los múltiples agentes enfrentan a menudo direcciones inconsistentes entre sí debido a los elevados costes de coordinación.

En este nuevo contexto, los modelos tradicionales más jerárquicos y centralizados han sido progresivamente sustituidos por nuevos modelos más transversales y descentralizados más capaces de coordinar la interacción entre un gran número de actores. Estas fórmulas permiten que los servicios públicos aprovechen las capacidades de políticos, funcionarios, dirigentes de empresas, y ciudadanos y sincronicen sus distintos intereses. A continuación se describe cómo las características de la gobernanza relacional complementan otras fórmulas más tradicionales de gobernanza.

2. La gobernanza relacional

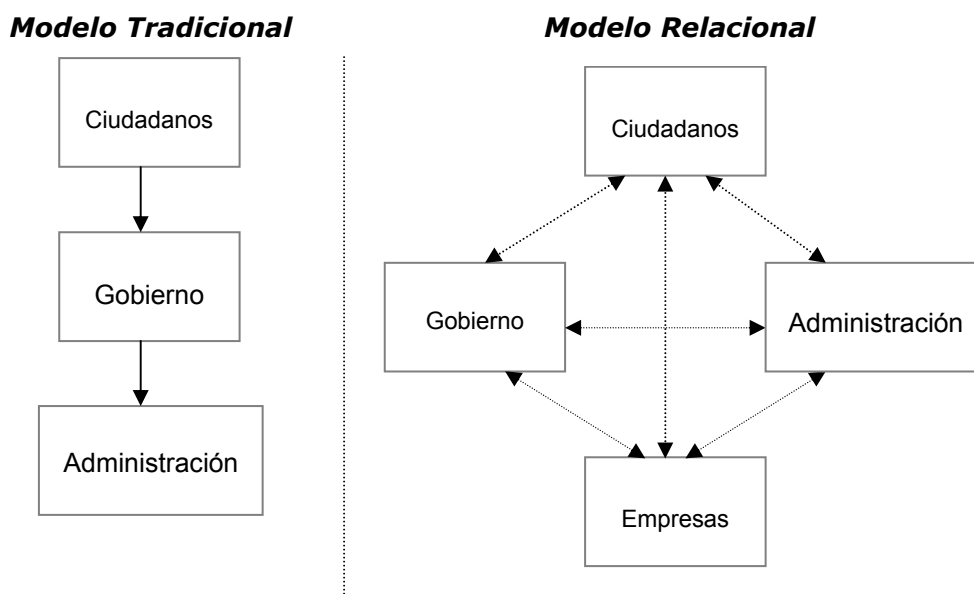
La gobernanza se utiliza en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales para explicar el gobierno de la empresa, las políticas públicas, las relaciones internacionales, la regulación de los mercados y de sectores específicos (gobernanza de la salud, la educación, la inmigración y otras). A nivel general, la gobernanza hace referencia a las fórmulas de coordinación entre actores en un contexto de incertidumbre, diversidad de intereses, e información privada difícilmente verificable.

En el sector público, la evolución de la gobernanza consta de dos fases diferenciadas (Myntz, 2003; Prats, J. 2004). En primer lugar, la planificación de los años 60 y 70 basada en la 'jaula de hierro' *weberiana* evolucionó hacia la Nueva Gestión Pública, que introdujo nuevos instrumentos de dirección, control y evaluación basados fundamentalmente en las técnicas de gestión empresarial. En segundo lugar, a finales de los 80, emerge un nuevo modo de gobernar la complejidad creciente de las políticas públicas. Frente a las relaciones de carácter jerárquico formal, este nuevo modo de gobernar utiliza cada vez más fórmulas de cooperación transversal, de colaboración entre el sector público y privado, y la combinación de procesos *top-down* y *bottom-up*.

El modelo 'burocrático' y la nueva gestión pública son fórmulas basadas en regulaciones 'formales' y en técnicas basadas en la medición precisa de objetivos y resultados. El formalismo y el énfasis en la medición del modelo tradicional resuelven de forma parcial las elevadas asimetrías informativas que existen entre actores y la dificultad inherente de medir los 'productos' y 'resultados' de los servicios públicos. La característica fundamental del gobierno relacional es la importancia que tiene la organización de la informalidad con respecto a mecanismos tradicionales basados en la formalidad. Desde esta lógica, el sistema relacional complementa el sistema burocrático formal porque contribuye a establecer los vínculos que permiten superar los problemas de información y fomentan la cooperación en torno a una misión compartida.

En contextos complejos, la formulación e implantación de las políticas depende de un número creciente de actores con intereses distintos que realizan funciones diferentes y operan a múltiples niveles (Subirats, 1999). Este contexto requiere de nuevas fórmulas de gestión que aumenten la rendición de cuentas (*accountability*) del 'formalismo' burocrático sin diluir las responsabilidades del Estado. Como se observa en el Diagrama I, el modelo tradicional de gobierno se basaba en la relación lineal entre actores, mientras que el nuevo modelo de gobierno relacional tiene en cuenta las múltiples interdependencias que existen entre los distintos actores de una red de política (*policy network*) en las que el sector privado cada vez tiene un papel más importante.

Diagrama I
Gobierno Tradicional Vs Relacional



Los sistemas relacionales se basan fundamentalmente en acuerdos implícitos, no codificados con detalle y a menudo basados en relaciones de tipo personal e intransferible. En condiciones de elevada incertidumbre y dinamismo, el establecimiento de planes directores, la elaboración de decretos, u otras fórmulas de planificación dejan un elevado margen de maniobra a los diversos agentes responsables de la implantación de los servicios públicos. Estos agentes operan con elevados grados de libertad y mantienen relaciones reguladas muchas veces informalmente en las que la información es principalmente privada y difícilmente verificable por terceros. Esto provoca que los mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos también sean informales y la repetición de la relación y las sanciones colectivas cobren mayor importancia.

Como se observa en el Cuadro 1, el sistema relacional y la burocracia formal tienen una 'estructura de costes' complementaria. Por un lado, los costes fijos del sistema relacional son menores porque no se requiere de la elaboración de regulaciones detalladas, de estructuras pesadas de supervisión ni de la utilización de un sistema formal para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Por otro lado, los costes variables son mayores porque la informalidad es más difícil de replicar y más fácil de utilizar en proyectos 'ad hoc' altamente específicos o innovadores.

La gestión relacional no sustituye a la burocracia formal y otras técnicas de gestión sino que los complementa en aquellos aspectos donde tiene una mayor ventaja comparativa. Los sistemas relacionales complementan las limitaciones de la burocracia formal u otras técnicas de gestión para hacer frente a las elevadas condiciones de incertidumbre y los problemas de información y medición de los resultados.

Cuadro 1
Características del gobierno relacional

	Gobierno Formal	Gobierno Relacional
Tipo de acuerdos	Codificados, públicos, impersonales y transferibles	Implícitos, personal e intransferible
Tipo de información	Información de acceso público verificable por terceros	Información privada no verificable por terceros
Mecanismos para garantizar su cumplimiento	A través de 'Terceras partes imparciales'	A través de: - Repetición y Reputación - Sanciones colectivas
'Estructura de costes'	Elevados costes fijos o de implantación Bajos costes variables	Bajos costes fijos o de implantación Elevados costes variables

El gobierno relacional no es completamente espontáneo sino que se orienta mediante 'tecnologías organizativas' destinadas a facilitar las relaciones entre actores. La organización de las relaciones complementa la regulación formal mediante fórmulas que tienen por finalidad sincronizar las acciones de los actores involucrados. Entre estas fórmulas organizativas destacan el 'co-gobierno', los 'bienes públicos organizativos', y los 'mecanismos de participación'. La creciente 'formalización' de las relaciones se explica por la necesidad de redefinir los procesos teniendo en cuenta un número creciente de actores. A medida que aumenta el número de actores involucrados mayor es la importancia de coordinar sus acciones, estandarizar procesos y crear sistemas de información integrados.

Estas fórmulas no son excluyentes y pueden implantarse conjuntamente en la prestación de un mismo servicio porque se refuerzan mutuamente. La utilización de cualquiera de estas fórmulas no garantiza mayor cooperación puesto que las relaciones informales no son buenas o malas *per se*. Los sistemas de relaciones más avanzados vinculan a un mayor número de grupos y subgrupos sociales, políticos y económicos y facilitan la creación de consensos a la vez que evitan la captura de las decisiones por unos pocos (Granovetter, 1973; Fukuyama, 1993). La comunicación entre grupos permite disponer de más información para detectar comportamientos oportunistas, resolver conflictos y encontrar intereses comunes. La fragmentación étnico - lingüística, la polarización social, y la desigualdad económica son factores estructurales y culturales que dificultan la acción colectiva (Knack y Keefer, 2003, Prats, 2006). En general, el compromiso creíble es más difícil de alcanzar cuanto más divergentes son los intereses representados.

Co-gobierno

La integración de niveles de gobierno con competencias concurrentes en la provisión de servicios públicos requiere de nuevas estructuras que faciliten la comunicación, el diálogo, y la priorización de actuaciones de forma conjunta. Los representantes políticos del ámbito supranacional, nacional, autonómico y local, aunque responden a diferentes electorados, comparten responsabilidades en la provisión de servicios. A otro nivel, las empresas, que responden a los intereses de sus accionistas o propietarios, juegan un papel básico en el funcionamiento de los servicios públicos y los niveles de empleo.

Las estructuras de *co-gobierno* acompañan la división más formal de competencias y tienen por finalidad alinear las decisiones de los distintos niveles de responsabilidad política. De esta forma se construye progresivamente una visión compartida de la misión de cada uno de los agentes responsables en la provisión del servicio público. El *co-gobierno* puede mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos si facilita acuerdos beneficiosos para ambas partes (*win - win*) que, por ejemplo, eviten la duplicación de esfuerzos y permitan el aprovechamiento de las sinergias.

Las relaciones de *co-gobierno* equilibran intereses políticos contrapuestos y combinan equidad y eficiencia en la formulación de políticas. Un gobierno de nivel superior se relaciona con varios de nivel inferior que tienen intereses contrapuestos pero cuya colaboración es necesaria para la adecuación de los servicios a la diversidad territorial. Aunque existen mecanismos formales para dirimir diferencias y garantizar el cumplimiento de los acuerdos (como el Tribunal Constitucional), estas relaciones son sobre todo informales y se regulan mediante fórmulas como los convenios de colaboración, los consorcios públicos y privados, o los patronatos de diversa índole.

'Bienes públicos organizativos'

Al igual que los bienes públicos, la coordinación transversal es un bien 'no-rival' y 'no-excluyente' que beneficia al conjunto de trabajadores y organizaciones que tienen la misión de proveer un servicio público. La integración de múltiples funciones requiere de la colaboración transversal entre departamentos o áreas. Cuando el éxito de un proyecto puede apropiarse por otros existen incentivos a comportamientos oportunistas, como el aprovecharse del trabajo de los demás sin aportar el esfuerzo requerido. Esto va en detrimento del beneficio colectivo ('dilema del prisionero'). La superación del oportunismo y la coordinación interna requiere de estructuras transversales sobre todo en la ejecución de proyectos.

El dinamismo de las sociedades actuales requiere emprender nuevas acciones que necesitan de conocimientos dispersos en distintas partes de la organización. Ante nuevas cargas de trabajo, la coordinación y la supervisión del proceso requieren de oficinas y direcciones con la función de coordinar las acciones de los diferentes departamentos involucrados y estudiar los factores de riesgo.

Los bienes públicos organizativos cobran múltiples formas, como las comisiones de trabajo y coordinación (departamentales, ministeriales, u de otro tipo), las oficinas

técnicas, de coordinación o de gestión de proyectos. Este último es el caso de las Secretarías Técnicas o de las Oficinas Técnicas de Gestión de Proyectos (OTGP). Estas estructuras de colaboración también tienen un alto componente de informalidad porque abordan proyectos específicos, normalmente prioritarios y estratégicos que requieren flexibilidad.

Mecanismos de participación ciudadana

La complejidad en la definición de objetivos precisos requiere del diálogo constante con la ciudadanía. Existen diversas experiencias de participación de asociaciones ciudadanas, de profesionales, particulares, propietarios y de otro tipo. Las distintas formas de participación dependen del sector, el nivel de gobierno, y la propia coyuntura. La resolución de conflictos y la prevención de problemas dependen de la deliberación y la atención de ciudadanos y de las relaciones entre distintos tipos de agrupaciones de ciudadanos.

Los distintos niveles de participación (información, comunicación, consulta, deliberación y cogestión) persiguen la influencia política de las personas y sus asociaciones como representantes de los receptores de servicios. La regulación de la sociedad civil es por definición prácticamente inexistente aunque sus relaciones con la administración están regladas en forma de reglamentos y otros instrumentos que dejan un importante margen a la *autoorganización* o *autorregulación*. Estas fórmulas cobran la forma de consejos consultivos, presupuestos participativos, comités de participación y un elevado número de variedades.

3. Los Gobiernos Territoriales de Salut de Catalunya

Los Gobiernos Territoriales de Salut (GTS) en Catalunya son consorcios públicos entre ayuntamientos y la Generalitat de Catalunya. El Decreto de Descentralización de la Salut en Catalunya (marzo 2006) establece los objetivos, organización y funcionamiento básico de los GTS. El proceso de creación de los futuros GTS parte de los Pactos de Salut entre municipios de un territorio y el Departament de Salut de la Generalitat. Estos pactos están en el espíritu de las estructuras de co-gobierno descritas anteriormente.

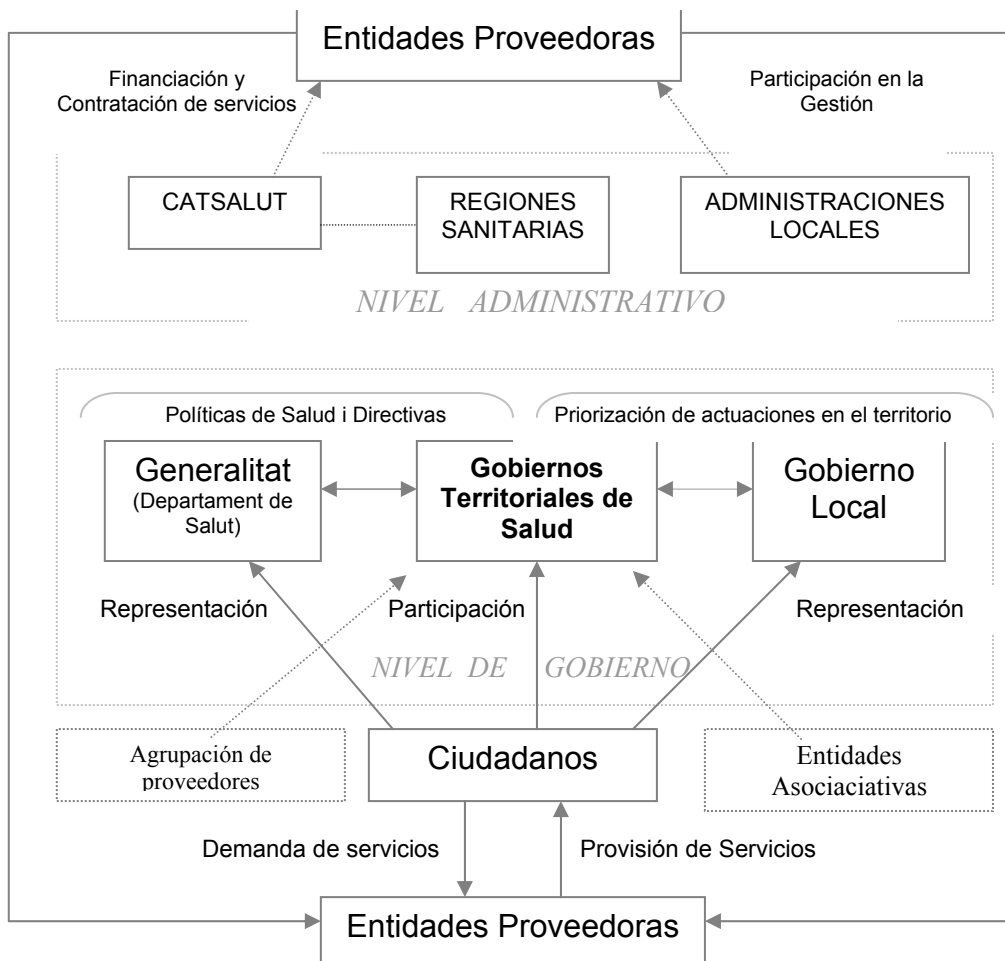
Los objetivos y funciones de los GTS son:

- i. Adaptar de las políticas de salud a la diversidad social, demográfica, laboral, epidemiológica, cultural, climática, i de transportes y comunicaciones de cada territorio.

- ii. Dar 'voz' los ayuntamientos en la política de salud según criterios de representatividad para priorizar acciones en el territorio.
- iii. Mejorar la información de que disponen Ayuntamientos y Generalitat para hacer frente a los desafíos en materia de salud y rendir cuentas a los ciudadanos.
- iv. Incrementar la participación ciudadana i crear un espacio de comunicación, diálogo i influencia de los ciudadanos en el gobierno de salud.
- v. Coordinar a los proveedores de salud en el territorio para mejorar la continuidad en la asistencia sanitaria (sistemas de información clínica compatibles, homogeneidad de la progresiva de las actuaciones, y otras).

Como muestra el Diagrama 2, los actores involucrados en la provisión de los servicios públicos de salud operan a distintos niveles. Adicionalmente, entidades proveedoras, ciudadanos, administración, y gobierno mantienen entre ellos relaciones de distinto tipo.

Diagrama 2
Nueva Gobernanza de los Servicios de Salud en Catalunya



3.1 Proceso de formulación e implantación de los Gobiernos Territoriales de Salud (GTS)

El proceso de formulación e implantación del proceso de creación de los GTS ha sido básicamente relacional y poco regulado. En cada fase las responsabilidades de los distintos involucrados han sido distintas. Las funciones de liderazgo y coordinación han recaído en la Secretaría Técnica del Servicio Catalán de la Salud (CatSalut), pese a que se trata de una política que va más allá del cometido formalmente establecido al CatSalut en la Ley d'Ordenació Sanitària de Catalunya (LOSC). La implantación se ha preparado a partir de la creación de una nueva Dirección de Descentralización – de momento todavía informal – que tiene la atribución de coordinar y aprovechar las economías de escala existentes (por ejemplo, en la creación de un entorno virtual que acompañe la puesta en marcha). Como se describe a continuación, tanto en la formulación como en la implantación los 'bienes públicos organizativos' han tenido un papel fundamental aunque han operado fundamentalmente en la informalidad.

En la formulación, la Secretaria Técnica del CatSalut se ha apoyado en el Grupo de Descentralización creado *ad hoc* para el proyecto y compuesto por representantes del Departamento de Salud (DG de Salud Pública y DG Planificación y Evaluación), del Servicio Catalán de la Salud (Área de Compras y Área de Servicios de Información), de las Regiones Sanitarias. También ha participado el Departamento de Relaciones Institucionales a través de la DG de Participación Ciudadana, el Departamento de Economía, y otros de la Generalitat de Catalunya. Por el lado del gobierno local, la Asociación y la Federación de Municipios de Catalunya (AMC y FMC) y diversas alcaldías. Adicionalmente han participado dos consultoras (IIGC y Deloitte).

La implantación de los GTS está siendo coordinada por la Dirección de Descentralización que, informalmente, depende de la Consellera del Departament de Salut y del Director del CatSalut. Como la Secretaria Técnica del CatSalut carece del tiempo y los medios para implantar el proceso, la Dirección de Descentralización se responsabiliza de la implantación y la coordinación de las primeras pruebas y el desarrollo final del proyecto. Esta dirección utiliza las estructuras de coordinación creadas y mantiene aquellas relaciones más estratégicas (Dirección de Participación Ciudadana, Grupo de Descentralización, y

las consultoras que conocen el proceso). También aparecen nuevos actores a medida que surgen nuevas necesidades como, por ejemplo, las informáticas, que obligan a integrar a la Secretaria General de Telecomunicaciones de la Generalitat de Catalunya.

Los retos del proceso sobre todo se encuentran en el nivel político y en los sistemas de información. La dinámica política determina en gran medida el cronograma de implantación y la propia estabilidad del proceso. La alternancia política puede generar cambios bruscos en las políticas o paralizar procesos en marcha. El segundo reto es la creación de sistemas de información que acompañen el proceso y contribuyan a reducir los efectos de las asimetrías informativas entre actores y mejorar la información disponible para la toma de decisiones.

3.2 Organización i funciones de Gobiernos Territoriales de Salud en Catalunya

Para llevar a cabo sus funciones los GTS se componen de tres órganos: un Consejo Rector, un Consejo de Alcaldes, un Consejo de Salud, una Comisión Coordinadora de Entidades Proveedoras. Estos órganos tienen en el Decreto de Descentralización una regulación poco precisa y que da un amplio margen a la autorregulación en cada territorio a través de reglamentos internos.

El **Consejo Rector (CR)** es el órgano que reúne las capacidades del mundo local y la Generalitat de Catalunya para formular, priorizar, coordinar y supervisar las actuaciones en el territorio. El Departamento de salud sigue siendo responsable de la suficiencia financiera y la equidad en las políticas. Este es un órgano de *cogobierno* entre el nivel local y autonómico de gobierno en el que también cabe la representación transversal de la Generalitat de Catalunya a través de la incorporación de otros Departamentos de la Generalitat que pudieran tener responsabilidades en el ámbito de salud, como el de Bienestar y familia.

En el **CR** está presidido por el delegado territorial de la Generalitat, que coincide con el cargo de Gerente de Regió Sanitària (RS). Los representantes de la Generalitat provienen de las RG, el Departamento de Salut, y el Server Català de la Salut (CatSalut). Los representantes del mundo local se escogen siguiendo criterios de representatividad territorial aconsejados por la Federación y la Asociación de Municipios de Catalunya (FMC y AMC).

El **CR** se reúne como mínimo tres veces al año en las que debe aprobar un Plan Estratégico Plurianual, un Plan de Acción, y una Memoria Anual. La infraestructura burocrática que utiliza el CR es fundamentalmente la de actuales Regiones Sanitarias y los Sectores Sanitarios desarrollados.

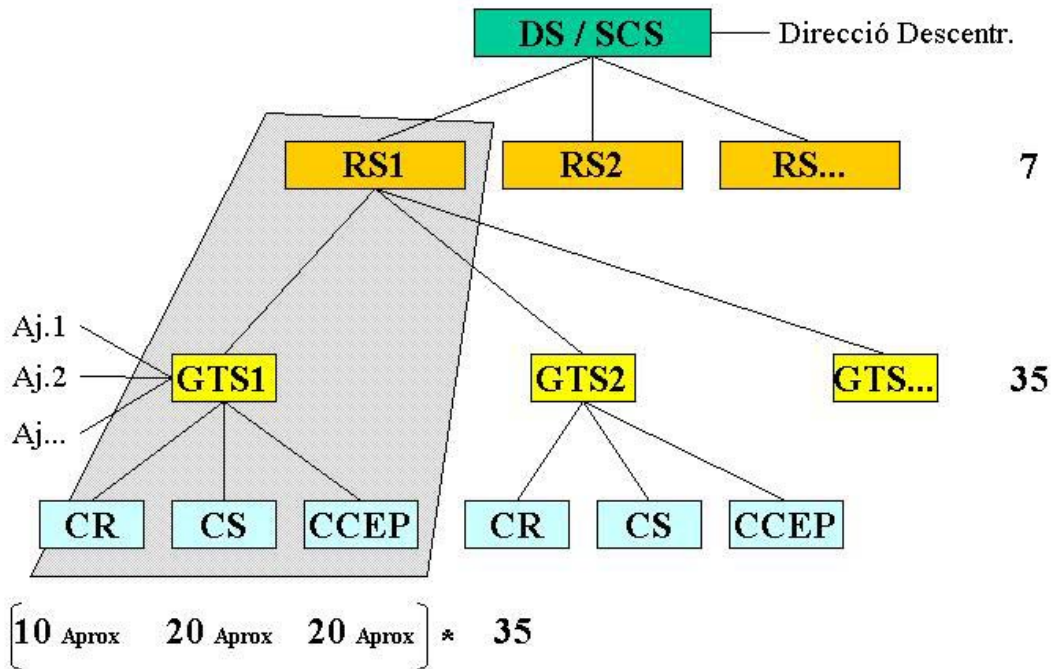
El **Consejo de Salud (CS)** es un órgano de participación que da 'voz' a las asociaciones de ciudadanos para garantizar que los afectados por las decisiones forman parte del proceso político y fomentar el asociacionismo, la deliberación y el capital social en el territorio. En el CS están representadas asociaciones vecinales, de profesionales, sindicales, y de otro tipo³. Como mínimo se reunirán dos veces el mismo día que el CR, los mecanismos de selección de las asociaciones combinarán representatividad y capacidad técnica mediante reglamentos creados *ad hoc*.

La **Comisión Coordinadora de Entidades Proveedoras (CCEP)** reúne a los proveedores para fomentar la continuidad asistencia (por ejemplo, entre la atención básica y hospitalaria). La representación de hospitales, servicios de atención primaria, transportes, y centros sociosanitarios sirve para mejorar los objetivos de las contrataciones y detectar problemas y soluciones de la manera más flexible y adaptada al territorio posible. El Director Ejecutivo pertenece también a la Región Sanitaria de las CCEP y actúa de enlace con el CR. Esta previsto que la CCEP se reúna como mínimo dos veces al año.

Finalmente, el **Consejo de Alcaldes (CA)** es el órgano que realiza agrupa al mundo local y facilita la representación de los ayuntamientos de cada territorio. El Consejo de Alcaldes delibera sobre las cuestiones de mayor relevancia para elevarlas al CR. En el CA están todos los ayuntamientos mientras que en el CR están representados únicamente una parte de los mismos. Los alcaldes que asisten al CR rinden cuentas en el CA.

³ Per a una anàlisi més àmplia de la participació en la salut a Catalunya i els models alternatius d'organitzar la participació podeu veure el document de treball de l'Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, *La Participació i Salut a Catalunya* (2006).

MAPA DE ACTORES DE LOS GTS



4. Conclusiones

Los servicios públicos son 'bienes de mérito' (*merit goods*) con fuertes externalidades positivas que los representantes políticos deben proveer en condiciones de igualdad. Sin embargo, la igualdad es cada vez más complicada de alcanzar porque la mejora en la calidad de los servicios no puede generalizarse por un problema de costes, y los consumidores más informados con mayor capacidad adquisitiva tienen más alternativas disponibles. La organización de las relaciones entre los actores de los distintos oferentes y demandantes de servicios contribuye a la definición colectiva de los objetivos y las prioridades y, por tanto, a lograr un equilibrio entre igualdad y eficiencia en la provisión de servicios públicos. El gobierno relacional vincula a los actores responsables de la provisión de servicios, fomenta la transmisión de información e incrementa la rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos.

El gobierno de las relaciones fomenta la cooperación necesaria entre los agentes de una red de políticas. Las redes informales contribuyen a ajustar las expectativas entre los miembros facilitando la colaboración entre departamentos, áreas o grupos. Las comunidades de prácticas (*communities of practice*) son un ejemplo de

la adaptación de la organización a la adaptación a un contexto más complejo en el que la colaboración transversal es cada vez más importante.

La organización de las relaciones es esencial para las operaciones de las organizaciones y pone en entredicho la visión tradicional más jerárquica. La desconsideración de las relaciones informales en la gestión de una organización limita sus capacidades para detectar nuevas oportunidades a través del diálogo y la comunicación entre actores con intereses diversos. A su vez, cuando no se tienen en cuenta los sistemas relacionales, el gobierno se vuelve más opaco dando lugar a mayores suspicacias y menor transparencia.

La cooperación no es un fenómeno conducido únicamente por el interés particular de las partes, sino que se induce a través de redes sociales (por ejemplo, entre gestores públicos o entre ciudadanos) que incrementan las sanciones a comportamientos no-cooperativos. Adicionalmente, la gestión de las relaciones reduce la incertidumbre y los incentivos al oportunismo asociados con la colaboración horizontal. La gobernanza relacional provee de las 'tecnologías organizativas' que estimulan la cooperación a través de un mayor control colectivo sobre las decisiones y mejores canales de transmisión de información.

El avance hacia fórmulas de gobierno relacionales es un reto clave para el funcionamiento de las organizaciones responsables de la provisión de servicios públicos. La creatividad, la experimentación, y la investigación sobre la organización de las redes de políticas públicas prometen contribuir significativamente al mejor aprovechamiento las capacidades de los distintos actores involucrados. La construcción de la gobernanza relacional es una tarea incremental sometida a fuertes economías de aprendizaje que requiere del trabajo conjunto entre gestores y académicos. En los próximos años el desafío de combinar igualdad y eficiencia de manera legítima dependerá en gran medida del éxito en la creación de una gobernanza relacional.

Bibliografía

Besley, T. y Ghatak, M. 2003. "Incentive, choice and iaccountability in the provision of public services" Institute of Fiscal Studies WP 03/08. Disponible en <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0308.pdf>

Dixit, A. K. 1996. *The making of Economic Policy. A transaction – cost politics perspective*. Cambridge (Mass): MIT Press.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York. The Free Press

Gallego, R, Subirats, J, y Gomá. 2003. "Las dinámicas de cambio en las políticas sociales : España en perspectiva comparada". En Gallego, R, Subirats, J, y Gomá, R. (coord) *Estado de bienestar y comunidades autónomas : la descentralización de las políticas sociales en España* .

Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology* 78.

Knack and Keefer. 2005. "Social capital, social norms, and the new institutional economics". En Ménard, Claude y Shirley, Mary M. (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.

Kooiman J. (ed.) 1993. *Modern Governance: Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993.

Kooiman, J. 1999. "Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design". *Public Management Review* 1: 67-92.

Prats, J. 2005. *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. INAP. Madrid.

