Col·lecció Health Policy Papers

2019 – 02

NOUS REPTES PER A LA GESTIÓ PÚBLICA

Guillem López i Casasnovas

Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra

Centre de Recerca en economia i Salut (CRES)

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

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

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

Barcelona, Gener 2019

Col·lecció Health Policy Papers 2019 – 02

NOUS REPTES PER A LA GESTIÓ PÚBLICA

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

GRANULAR L'ACTUACIÓ PÚBLICA

La complexitat de les relacions socials , característiques personals, situacions i circumstàncies forcen a aprendre a simplificar, a 'liquidar'. La societat líquida global n'és el seu gran, i pitjor, exponent, però en molts altres ordres de la vida no hi ha altra manera millor de confrontar situacions. Aquesta percepció de la imperiositat de prendre decisions es reflecteix en tot cas en la voluntat de transaccionar (no ho podem assolir tot) fets i trets en bé de quelcom modulable, adaptable, més manejable.

A la política pública el 'granulat' no ha arribat encara i moltes decisions es prenen amb informació grollera: es supera o no una determinada renda per a tenir o no un dret, la grandària és més gran que un cert llindar per ser classigicaten una categoria tancada, sobrepassar una data fixada fa inelegible. No hi ha grisos: o blanc o negre. Sense multicriteri, sense ponderar dimensions, sense variables multidimensionals, tan reals a la vida mateixa de persones, circumstàncies i modalitats. Aquestes aproximacions de classificació no sempre es justifiquen per la rigidesa de les dades; es poden flexibilitzar. Les disfuncions de mantenir l'alternativa discreta (binario 1/0), de situacions segmentades, assumint per a cadascuna una lògica diferent i sense un algoritme compartit que internalitzi sinèrgies són enormes. No granular vol dir prendre decisions burdes del tipus 'entra / no entra' (per exemple en les prestacions públiques sanitàries): si entra, és totalment gratuït; altrament el cost complet l'ha d'assumir l'usuari. L'edat com a barrera n'és un altre: així a l'edat de jubilació, sense granular la possibilitat d'una jubilació prèvia o posterior. O tot o res. També a la classificació de centres proveïdors: un llit més o un aparell més categoritza nivells heterogenis de institucions que en tota la resta de coses son molt semblants. A la decisió de jubilació: o pensió o a continuar cotitzant, reduint així, està clar, la possibilitat d'amortitzar unes contribucions que no per més elevades allargaran la esperança de vida. Ho veiem també en els mínims elegibles: superar en un euro la renda que es guanya treballant en pot disminuir molts de subvenció o simplement et deixa de fer 'elegible'. Se l'anomena trampa de la pobresa. A la empresa, passar de cent treballadors o

d'un determinat volum de vendes marca tot un escenari de legislació sindical o fiscal de manera radical. Mantenir-se com a PIME per a fruir de cert aixopluc implica un desincentiu que actua com a fre per a que la empresa creixi. Graus i nivells a l'hora de baremar una persona funcionalment dependent venen marcats per un estàndard únic: un punt més o menys fan per prestacions força diferents. Tot això atorga drets i deures amb resultats incerts per aquells beneficiaris que sovint només divergeixen marginalment. O és que amb 49 punts de baremació de dependència no es una persona molt més similar a la de 51 que a la de 24? però ambdós es categoritzen com a diferents al voltant del tall de 50. Aquests salts, discontinuïtats, blancs/ negres suposen de fet una pèrdua gran de informació i de sensibilitat per tonalitats, situacions, circumstàncies que son a la realitat força contínues.

Contra això, cal fer espavilar la gestió pública. A la sanitat s'estableix la costum de si entra o no entra en catàleg un medicament: si entra, el proveïdor toca el cel, ja que té el finançament garantit; altrament és l'infern de l'aleatorietat del màrqueting per a mirar d'aixecar la disposició lliure a pagar entre els consumidors; d'aquí que la pressió, *lobbies*, corrupteles per entrar al 'cel' siguin enormes i de cost benefici normalment favorable invertir en pressió política per assolir-ho. A les agències de avaluació de noves tecnologies, si el benefici de la prestació no supera un determinat cost, aquesta es considera exclosa. No per efectivitat, sinó degut a un preu conjunturalment no assumible per les finances públiques. En la mesura que en una societat lliure el que l'estat no dóna no resta prohibit, el no copagament és pagament, de fet, pel cent per cent. A les pensions, l'experiència mostra que cal granular punts de drets de manera contínua ja que en la decisió hi intervenen molts factors interrelacionats que tenen el criteri únic de decisió en el benestar de l'individu i en el social a l'hora de valorar conjuntament aspectes intra i intergeneracionals, tals com la llargada de la carrera de cotitzacions, les bases per les que es contribueix, les puntes i els valls dels guanys al llarg de la vida, les diferències en el cost de l'esforç per sufragar-les, la consideració dels guariments a la llar o maternitat, els canvis a l'esperança de vida, a la bona salut per a continuar o no treballant i en diferent ritme i tipus de treball... i sempre des del gradient social que el tipus d'educació marca. A més, en els sistemes de protecció social moderns, la justícia de rendes entre actius i pensionistes demanden ajustos en els equilibris intergeneracionals davant dels impactes demogràfics i de productivitat.

Granular, valorar nocional o virtualment, graduar continuadament permet finalment, re-escalar el valor dels punts, a la vista dels recursos disponibles fent sostenible el seu finançament, tant a les dures –amb restriccions pressupostàries- com a les madures –en

expansió-, fent-ne igualment a totes les parts partícips dels canvis. Estem parlant així de oferir continuïtat a la prestació pública contra la discreció (en el sentit de les variables discretes, dicotòmiques). Altrament, si a la puntuació s'hi relacionen estrats de polítiques prou diferenciades, es genera un problema d'eficiència (per les conseqüències dels tractaments respectius, i en el seu cas de la iniquitat horitzontal, tractant de manera desigual aquells majorment iguals. I en absència de la graduació (clarament assolible en prestacions monetàries) –vegi's annex a aquest text-, pot fàcilment orientar les polítiques envers els tractaments més favorables, si be no justificables marginalment, en particular quan qui decideix no es responsabilitza financerament de les seves decisions. De manera similar s'observa en la puntuació dels exàmens (aprovat o no) quan qui avalua prescindeix dels decimals a la vora de la nota de tall, o be allunyant-se en excés o bé sobrevalorant els resultats, a fi i efectes de eludir una valoració prou discutible.

El "gra fi" es per això el terme més adient del que volem identificar; un concepte que ve de la fotografia: com mes fi, millor definició i menys percepció de "pèrdues informatives". Però l'assoliment d'unes imatges de gra fi està naturalment associada a qüestions d'exposició (temps), llum (informació) i moviment (actuar i no només parlar). Granular permet també cohesionar millor: el tot o res és un camí que pot acabar polaritzant la societat..

GRANULAR TOT I EVITANT ALGORITMES PERILLOSOS

Identificat l'objectiu, anem però a assenyalar alguns perills. I és que comencem a ser molts els que pensem que quan els mercats es globalitzen perden la seva virtut, la sensibilitat en resoldre els problemes. Això és particularment crític quan les decisions s'orienten als valors mitjans de les situacions que els decisors 'globals' confronten i ignoren les variances. Es desemparellen (*decoupling* se'n diu) així les polítiques i volent arreglar una part principal se'n empitjoren d'altres noves. De fet però, la bellesa del mercat és la descentralització que permet, l'accés obert de les persones que transaccionen en un *win to win* de benestar. La globalització el que fa efectivament és desvirtuar els mercats. Centralitza el seu funcionament a través de la reunificació del poder i per poc que hom es descuidi s'oligopolitza el mercat, conspiren els decisors contra la competència mateixa, tal és la força política dels agents que dominen el mercat global.

El que fa encara més perillosa la globalització és la manera en que despersonalitza. Sota el propòsit d'agrupar productes, de simplificar, és fàcil –més còmode- acabar agrupant

categories. S'estratifiquen, per exemple, els hipertensos amb un únic indicador. Alhora els convertim en categoria: la hipertensió no és una malaltia, ni necessàriament és per sempre; però subministrant la pastilleta se'ls fa captius del proveïdor a l hora que la persona es desresponsabilitza i abandona la situació al que el medicament faci per ell. Es converteix en categoria medicalitzada en benefici d'algun interès en joc, amb aparença de guany mutuu. Alerta doncs, en aquest sentit, pel que pugui suposar la nova medicina 'personalitzada' (estratificada millor). O la que es derivi de l'oci que ens marqui pel llibre a llegir o pel viatge que ens arriba cada cop que obrim internet.

Com que al proveïdor mundial 'singularitzar' li és incòmode, el que fa és classificar la població, els destinataris, els clients, els aprovisionadors. El que calgui. D'aquí que de la mà de la globalització adquireixi tanta rellevància la disposició de dades, el *big data*. I no precisament per a saber més de cadascú i ser sensible a les diferències, sinó com a material per a instrumentar les agrupacions estadístiques. Ingents muntanyes de dades entren en disputa, a la vista de què i quan consumim, per què anem al metge, sortim a córrer o agafem el caramel del mostrador mentre esperem la cua. Amb perspicàcia mínima (la tasca avorrida la fa la mineria de dades), s'anota el gest, la intenció, l'aspiració. I des de l'anàlisi multivariat de característiques variades, un algoritme matemàtic busca el tret que diagnostica cadascú de nosaltres en una determinada pertinença: consumidors compulsius, usuaris de darrera hora, d'opinió variable, fidels a marques o manies o amb prejudicis, polítics inclosos. Els proveïdors globals, amb aquesta informació, munten els seus *màrquetings*, les seves campanyes electorals, els mitjans que canvien fílies en fòbies i viceversa. Així és la manipulació que els algoritmes en funcionament generen, tant per a diagnosi com per a prognosi i corresponents antídots. I és que quan hom resta categoritzat, pel seu codi postal, pel seu lloc d'estudi, la seva classificació creditícia i ja no diguem per la seva raça o creença, desafortunadament encara les variables de diagnòstic més potent, serà tractat com a membre d'un clúster que genera el seu propi bucle: així serà valorat per l'algoritme fent-lo o no elegible per una feina, una responsabilitat o la confiança per fruir d'una oportunitat. Sense assolir res de tot això, el bucle centrípeta l'individu i l'enfonsa en la categoria conjunta que amb la diagnosi referma la seva naturalesa i atrapa a l'individu en la prognosi. El perill és doncs que un error estadístic pugui després causar així una destrucció massiva[1].

[1] Un text recent de Cathy O'Neil mostra les perversions d'aquestes classificacions. 'Armes de destrucció matemàtica', anomena al seu llibre.

CONCLUSIÓ

En aquest text hem confrontat dos extrems rellevants per a la nova gestió pública. Que per incapacitat o incompetència en afrontar-los no acabi la política pública en els dos paranys assenyalats.

Annex (article referit) El Punt Avui Opinió 2 Gener 2015, "Salts i trampes". Guillem López Casasnovas.

(https://www.elpuntavui.cat/opinio/article/8-articles/807761-salts-i-trampes.html)

Va contra la bona praxi el forçar que es prenguin decisions, establint diferències allà on hi ha continuïtats i progressió suau

"Linealitzar" o "seqüenciar" són termes que s'adiuen prou bé, de manera sintètica, al que aquí vull comentar. La idea a emfasitzar és que va contra la bona praxi el forçar que es prenguin decisions entre blancs i negres, a salts i intervals, establint diferències allà on hi ha continuïtats i progressió suau. Té a veure amb la necessitat de corregir discontinuïtats, quan com, per exemple, fins a un cert llindar el marc de requeriments i conseqüències és un, però, sobrepassat aquell límit, el marc esdevé un altre prou diferent. Així finança el sector públic els medicaments: si el medicament està en catàleg, l'estat en finança el 60%; fora de catàleg, res. Marca tipus diferents per impostos d'empreses: fins a un cert número de treballadors (pimes) un tipus impositiu (més baix); fora d'aquest, un altre (més alt). Igual amb convenis laborals, inspeccions fiscals per volum de vendes, concertació segons intervals de dimensions per grups de proveïdors. O la dependència amb prestacions monetàries o de serveis estratificats d'acord amb graus i nivells de les persones amb discapacitats funcionals.

La realitat és, però, més aviat contínua (en nivells d'efectivitat de fàrmacs, dimensió empresarial, volum dinerari, punts avaluats de dependència). Malgrat això, és una determinada aproximació que pretén simplificar l'operativa la que la fa discontínua: si entre 31 i 40 punts identifiquem una situació, i de 41 a 50, una altra totalment diferent, portant aparellats els dos nivells drets diversos, és probable que per poc compassiu que sigui qui ho determina, trobem molt pocs 40 i molts 41; especialment si no suporta qui avalua les conseqüències de la seva decisió. Com probablement passa amb la correcció d'exàmens: no qualifiquem 4,9, sinó que o bé tirem cap endarrere o bé cap endavant, vist l'infinit que hi ha entre un aprovat i un suspens. No pot sorprendre en aquests contextos l'esforç i pressions dels proveïdors, posem que de medicaments, als quals resulta decisiu estar en catàleg, ja que altrament depenen del pagament de l'usuari al cent per cent.

El cas més important d'aquestes discontinuïtats és el de l'anomenada trampa de la pobresa. Aquesta resulta del fet d'establir un programa per a tots aquells que no superin una determinada renda, de manera que se'ls garanteix una renda de reinserció. Posem per cas que és de 400 euros. Però per ser elegibles no poden superar els 700. És clar que amb 400 euros no es

viu i que és probable que la persona intenti incrementar la renda garantida amb alguns petits treballs addicionals, que en la mesura en què assoleixin aquella quantia fa eliminar la prestació pública. De manera que en la situació de guanyar treballant un euro per sobre dels 700 n'acabaria perdent 400. Vol dir que aquella renda addicional (per 701) suportaria una mena d'impost marginal del 40.000 per cent! En aquest marc, és clar, per poc que la persona pugui, submergirà la seva activitat per tal de no perdre el subsidi públic. O, posats a tenir la mateixa renda (400 euros) treballant o no, és probable que prefereixi no treballar. És la trampa d'ancorar els pobres en la pobresa, no per la malevolència d'aquests sinó simplement pel mal disseny de la política.

El tema guanya interès quan es contemplen les dues bandes del pressupost (ingressos i despeses). En els països nòrdics, guanyar renda no tan sols fa augmentar tipus a l'impost sobre la renda, sinó que detreu prestacions que es determinen segons prova de mitjans: és a dir, es meriten en la mesura que el nivell de renda és baix. I així arriben aquells països fàcilment a tipus marginals efectius de més del 80%. Però, contràriament al que pensaria un economista del seu *homo economicus*, els nòrdics continuen treballant! El valor del treball que dignifica, que es fa permeable a altres obligacions familiars, a l'educació dels nens, a la formació pròpia, etc. n'és el seu antídot.

Nosaltres, però, no som nòrdics. Veiem la tributació com una coacció fiscal i no com una contribució per finançar entre tots els béns col·lectius, de manera que mentre sigui aquesta la cultura fiscal, totes aquelles polítiques que contenen trampes, discontinuïtats, salts en els drets que es meriten o obligacions que es generen necessiten un important *fine tuning* (*tunejament*) i més cirurgia fina que no cops de destral. I, en tots aquests àmbits, la política pública a casa nostra necessita millorar, i molt.

Darrers Títols de la Col·lecció Health Policy Papers:

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

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

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

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

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

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

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

López-Casasnovas, G. Rosselló Villalonga, J. "**Las estimaciones de necesidades de gasto para la definición de la financiación autonómica y de la sanitaria en particular**". Col·lecció Health Policy Papers 2018-05_GL_JR.

López-Casasnovas, G. "**El interfaz entre los responsables de la economía y de la asistencia sanitaria**". Col·lecció Health Policy Papers 2018-04_GL.

López-Casasnovas, G. "**Tres refexions crítiques sobre el futur de l'Estat del Benestar".** Col·lecció Health Policy Papers 2018-03_GL.

López-Casasnovas, G. "**Solvència del sistema fiscal i sostenibilitat de l'Estat del Benestar".** Col·lecció Health Policy Papers 2018-02_GL.

MJ Pueyo, R Escuriet, M Pérez-Botella, I de Molina, D Ruiz, S Albert, S Díaz, P Torres-Capcha and V Ortún. "**Health policies for the reduction of obstetric interventions in singleton full-term births in Catalonia.**" *Health Policy.* 2018; doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.01.016.

https://www.upf.edu/web/cres/health-policy-papers