

Jornadas sobre los modelos de externalización  
de equipamientos y servicios culturales de titularidad pública  
**Relatorías del segundo taller preparatorio (21 de junio de 2007)**



Universidad de Barcelona – Programa de Gestión Cultural

**1. Ponencia de Àngel Mestres: “La gestión externalizada de equipamientos: el hilo de Ariadna”**

Ver el documento adicional en “Documentación de apoyo. Reflexiones”.

**2. Debate: “¿Como dar respuesta a los pliegos de condiciones técnicas?”**

**Lluís Bonet**

Surgen diferentes cuestiones:

El tema del interés general, de la responsabilidad institucional: parece ser que la distancia entre el funcionario que piensa en el interés general y el responsable de la empresa privada, en este caso, es mucho más corta de lo habitual. ¿Por qué es así?

¿Existe un mínimo común denominador entre los pliegos? Es decir, entre los que tienen dos o cien hojas ¿Existe obligatoriamente una parte común?

En lo referente al problema de la precariedad: ¿estaríamos creando precariedad fuera de la administración únicamente porque no es posible crearla dentro de la misma? ¿La externalización es la excusa para crear puestos de trabajo fuera del ámbito público? Esta idea contrasta con hecho que el 80% del gasto va destinado a personal.

**Ferran Farré**

Se está efectivamente precarizando las condiciones laborales de los trabajadores culturales, pero con una gran paradoja: se está contratando mal en lo referente a sueldos, pero no se está precarizando el

contenido de su trabajo. Por ejemplo, se han externalizado los comedores de guarderías, y resulta que los responsables de estos servicios tienen generalmente más formación que los propios maestros, y cobran la mitad. Otro ejemplo: se procede a la contratación de subalternos que son licenciados, y que a menudo tienen, por tanto, más nivel que los "jefes de servicios"... Es algo muy frecuente en el mundo de la cultura.

### **Àngel Mestres**

Se están creando cada día condiciones laborales más favorables y se debe trabajar para que esto sea así. Es un aspecto que se tiene que valorar a la hora de enfocar qué tipo de empresa se quiere ser (por ej. Zara o Loewe).

### **Francesc Vila**

Sobre el tema de la simbiosis, es importante que los servicios de contratación, de intervención, etc. del sector público estén a nuestro lado (los que preparamos los concursos) para guiarnos. Con frecuencia se tiene que combatir esto desde los servicios jurídicos, para poder garantizar después el seguimiento, la evaluación continua y, al final, para mejorar el servicio. En el proceso de gestación del concurso hay una gran complejidad, pueden pasar fácilmente seis meses para elaborar unas bases, y, después, dejar tan sólo diez días para el concurso... En la producción de las bases de los concursos públicos hay muy poca agilidad. Por lo tanto, se tiene de ser más ágil desde la administración, y dejar más tiempo para los candidatos al concurso.

Sobre la temporalidad de las concesiones: más o menos llevamos todos veinticinco años en este tema de la externalización, pero puede ser que veinticinco años sea todavía poco tiempo para tener una base política suficiente, para tener perspectiva. Puede que sea poco tiempo para entender desde la administración pública si es mejor externalizar un servicio por ocho, diez o doce años. Por eso mismo, todavía necesitamos tiempo y diálogo, que se produzcan los cambios políticos, etc. Para que haya una base política suficiente como para entender que si se hace un concurso para ocho años no pasa nada, al contrario, se da una mayor solidez, una perspectiva de continuidad.

No obstante, en la actualidad los contratos se hacen por segmentos de cuatro años.

### **Roberto Gómez de la Iglesia**

Resulta Curioso que se haya tardado tantos años, más de 20 años, en empezar a hablar de estos temas. En el camino, incluso, muchos han caído... Está bien por lo tanto estar preocupados por encontrar mejores vías de externalizar. No tiene porque dar miedo la privatización, porque la

“legitimidad” no es solamente un tema de la administración pública. Conviene preguntarse: cuando se externaliza, ¿por qué se externaliza? Hay razones de coste, de incapacidad de desarrollo, etc... Ahora, es significativo que, de repente, algo pasa hoy en el debate para decir: todo eso lo tenemos que hacer mejor, con menos precariedad, etc. Pero vuelve a plantearse un problema: ¿la administración se habrá realmente convencido, acaso, de que el sector privado tiene un papel fundamental? ¿O sigue pensando que está en una posición secundaria? ¿Será todavía que la empresa privada “me lo tiene que hacer bien y barato”?

Por otro lado, en estas fórmulas de externalización, paradójicamente se plantean grados de control que dentro de la administración ella misma no se emplearían nunca... Y también con eso se empieza a saber lo que cuestan realmente las cosas, porque si bien el sueldo de un concejal habitualmente no se cuestiona o no viene al caso, sí en cambio que se toma muy en cuenta los sueldos de los responsables de la empresa privada...

Cabe resaltar que algunos cuantos siguen pensando también que los “buenos” son los de la administración, y no los de fuera...

Por lo tanto, ¿por qué tanto miedo a hablar con el sector privado, para elaborar pliegos de condiciones? Esta realidad genera problemas prácticos, entre otros los tiempos demasiado cortos para presentarse a los concursos. Algunas empresas ni se presentan a ciertos concursos, porque las condiciones son imposibles. Y a menudo, ¡se culpabilizan a los que no se han presentado un concurso!

Esta casuística nos lleva entonces a un paso atrás. Nos lleva a hacer nuevamente esta pregunta: ¿qué papel quiere jugar la administración? Si bien algunos servicios no se pueden privatizar, otros sí, pero no hay una preocupación real por asentar el ámbito de la empresa privada. Cuando hablamos de industria cultural, todo el mundo habla, pero sin conocer la realidad de los costes, del personal, etc.

Entonces: ¿Hemos realmente acabado con el problema de la legitimidad? ¿Jugamos realmente entre “iguales” entre ámbito público y privado? Si el primero puede simplemente decir: no firmo la prorrogación, y no pasa nada, ¿estamos realmente “entre dos”?

## **Lola Ángeles**

Una propuesta de reflexión: ¿por qué estamos aquí? ¿Por qué surge la necesidad, ahora, de ésta reflexión sobre la externalización? ¿Por qué hay la necesidad de hacer una reflexión vinculada a la externalización si es una obviedad? Conviene que la administración misma ponga sobre la mesa esta cuestión y los problemas de base, partiendo de la realidad cotidiana. Tiene que partir de la realidad cotidiana, ver en qué medida todos estos responsables culturales pueden dejar de ser

“mileuristas”, ir creando una red de soluciones para evitarlo. Detrás de esto hay, probablemente, una falta de convenios, una falta de reflexión sobre ello y sobre la necesidad de implementar este tipo de convenios.

Por tanto, conviene crear foros de debate porque esto no se acaba aquí, el tema de la externalización irá a más. Es verdad que la gente que gestiona el servicio tiene, en general, mucha más formación que la gente que está por encima, más diplomas y más masters...

Otra pregunta: ¿Queremos un sector cultural comprometido con una sociedad cambiante? ¿Qué tipo de servicios culturales queremos y qué tenemos que cambiar para hacerlo posible? Lo que está muy claro es que tenemos que crecer. Para ello es interesante crear esta red de conocimiento.

Están apareciendo, por tanto, unos problemas de base: ¿Por qué tenemos miedo a evocarlos? ¿Qué problemas han hecho que estemos aquí con éste miedo? “Jugamos entre iguales”, claro, es verdad, pero tenemos que crear redes de convenios para conseguir crecer entre iguales.

### **Xavier Suñol**

Además de no tener una visión tan apocalíptica del futuro (resalta además, que en lo referente a las concesiones de veinticinco años: ya estaremos casi todos jubilados...), subraya la complejidad de este sector y la necesidad de matizar cuando se compara la externalización en el sector cultural con la de otros sectores. El ejemplo de la externalización en el sector sanitario es, muy diferente. El sector del deporte sí que nos aporta más elementos: encontramos un sector privado concurrente, una generación de entidades fuertes, un ámbito en el que el sector privado ha hecho muchas inversiones, etc. Es decir, nos puede dar referencias sobre lo alcanzado, sobre los errores cometidos, etc.

La externalización es una apuesta estratégica de futuro y tenemos que pensar qué sectores son externalizables.

Otra cuestión es la de la táctica que se quiera utilizar. ¿Se trata de una táctica simplemente oportunista o se trata de una cosa en la que creemos realmente? ¿Qué servicios son externalizables en este sentido?

Con frecuencia tenemos la sensación de actuar con dos lógicas: una lógica de gestión empresarial, por un lado y una lógica del proceso administrativo por otro. Ello plantea el problema de la intersección entre las dos lógicas, se debe jugar en estos dos ámbitos. El trabajo de la Administración Pública es saber gestionar esta intersección.

Claro está, el problema de la adecuación a los puestos de trabajo, también es primordial. Tenemos que ser cuidadosos en la adecuación de los perfiles al puesto de trabajo.

## **Angel mestres**

En lo referente al tema de los deportes, aporta un matiz: entre ir a un gimnasio o a un centro cultural, está claro que la frecuencia de los usos es muy diferente...Todavía se nota más en los pueblos pequeños, en que la programación cultural no puede ser tan densa...El ejemplo del teatro es revelador, no puede haber muchas representaciones al año...

Una cuestión fundamental: es muy difícil mantener a los clientes de calidad sin sobrepasar la delgada línea roja del negocio, del ocio...Recuerda la reflexión de un ex-dirigente del Forum 2004, sobre el hecho de que le pagaban por dejarse la piel en este proyecto: una administración pública confía en un equipo para llevar a cabo un proyecto, que se ha de dejar la piel para realizarlo. Éste es el punto de partida, pero difícilmente se puede hacer negocio manteniendo unos criterios tan estrictos.

Otro fenómeno paradójico: muchas empresas crecen en volumen y se acaban vendiendo, o no se pueden vender porque ya no son rentables. Han ido creciendo en personal, pero no en contenidos. Lo ha demostrado la FNAC: no es interesante comprarla, el consumo cultural no es tan rentable

## **Ferran Farré**

Sobre el tema de la temporalidad de los contratos, apunta que sería interesante hacer un cuadro comparativo entre los diferentes ámbitos, públicos y privados, con el ejemplo de los cuatro años que duran los mandatos políticos.

## **Roberto Gómez de la Iglesia**

Sobre el tema del tiempo de concesión, comenta que la duración de esta debería ser proporcional a la capacidad para hacer rentable el esfuerzo de licitación. Hay proyectos cuya concesión no debería pasar nunca de los cuatro años, porque necesitan frescor, renovación, etc.

No obstante, subraya una paradoja: hoy en día, con frecuencia, los que controlan el sector de la gestión cultural son los proveedores y no los directivos. Sirva de ejemplo: los que controlan el mundo de los museos son los carpinteros, en función de su agenda de trabajo. Aquí no es la empresa la que controla el sector, sino el servicio auxiliar.

También hace referencia al problema de los bajos precios de licitación: si tú no te presentas, siempre habrá alguien que se presentará y con un precio más económico.

## **Ferran Farré**

Retoma el tema de la simbiosis y el sentimiento de pertenencia, cuando se externaliza, haciendo un breve apunte: el sentimiento de pertenencia no es exclusivo de la empresa privada, es muy habitual entre los trabajadores municipales.

En el ejercicio de una actividad externalizada es importante decir “yo soy” el Ayuntamiento, siendo una empresa privada. Porque si no, la gestión estará marcada por la “veneración” hacia la institución pública, el miedo al interventor, etc.

Hoy por hoy, es verdad que no hemos conseguido, en general, que el aparato público entienda realmente lo que hacemos desde la empresa privada. El interventor, con frecuencia, no entiende nada de las actividades que se realizan...

### **Marta Clari**

Argumenta que no es tan de esa forma y que es un tanto peligroso poner el conocimiento sólo de un lado...

También remarca que generar bloques (público frente a privado), no ayuda a nadie, ya que situar el conocimiento sólo de un lado no es bueno. Ha de existir permeabilidad.

### **Ferran Farré**

Admite el matiz, pero resalta, de todas formas, el problema de la legitimidad y el hecho de que estamos entre “iguales”. A menudo, en el diálogo entre empresa privada e institución pública, tiene más conciencia pública la empresa privada que el ámbito público. La empresa privada no tiene obligación de hacerlo así, pero ocurre con frecuencia.

### **Òscar Muñoz**

Hay que señalar una debilidad en esto de la “simbiosis”: muchas veces puede no funcionar, cuando todavía impera un cierto tono amenazador por la parte pública y unas condiciones draconianas... Todavía la administración es desconfiada y acomplexada.

### **Òscar Muñoz**

Cabe señalar una debilidad con esto de la “simbiosis”: muchas veces puede no funcionar, cuando todavía impera un cierto tono amenazador por la parte pública, y unas condiciones draconianas... Todavía la administración es desconfiada y acomplexada.

Cabe también mencionar una oportunidad: la relación público – privado, donde se puede encontrar un escenario de futuro interesante en el ámbito de las corporaciones locales, de los municipios más pequeños, para favorecer los escenarios de colaboración y de confianza. ¿De qué manera se puede aprovechar mejor de la legislación para que los pliegos puedan mejorara en este sentido? ¿Cómo podemos encontrar resquicios para que el tema de la contratación de servicios tenga otro tono y carácter? Cabría explorar la posibilidad de desarrollar a largo término un tejido de empresas locales dedicadas a la cultura.

Otra posibilidad sería el diseño de pliegos estándar.

### **Santi Martínez**

Da el ejemplo de uno e los cinco libros más vendidos para la San Jordi, escrito por un “subalterno E10”, de las Tierras del Ebro...

### **3. Ponencia de Miquel Salazar: “Hacia donde caminamos: una visión prospectiva de la gestión pública externalizada”**

Ver el documento adicional en “Documentación de apoyo. Reflexiones”

### **Debate sobre la presentación de Miquel Salazar:**

#### **Miquel Salazar**

Las empresas contratadas quieren términos largos para amortizar la inversión. La consolidación de la gestión también se da porque se ofrece un buen servicio, pero el problema aparece cuando se redactan pocas cláusulas de seguimiento.

Sin embargo, se tiene que tener presente que hacer una concesión es algo muy complejo.

A propósito de una pregunta de Roberto Gómez de la Iglesia, preguntando si existe algún caso de concesión en infraestructura cultural, contesta que en Cataluña no le suena que se haya dado el caso.

#### **Ferran Farré**

Observa la necesidad de alargar las concesiones, para poder amortizar las inversiones. Por eso es importante diseñar mejor los pliegos en cuanto a las cláusulas de revisión de los contratos de concesión.

Discrepa sobre el hecho de que para buscar valor añadido se tenga que ir fuera de la administración, porque el funcionariado no es válido.

### **Miquel Salazar**

Recuerda también el tema de los voluntarios en el proceso de externalización. Se tiene que tener muy en cuenta (como el ejemplo del servicio de las cárceles, donde hay muchísimos voluntarios en Cataluña).

Lo mismo con el sector asociativo (da el ejemplo de la asociación de padres y madres de disminuidos en Santa Coloma). El valor de estas instituciones, en cuanto a la externalización, es absolutamente básico. Hay muchos colectivos sin ánimo de lucro que están muy capacitados para realizar las actividades. Estos colectivos tienen que tener entradas dentro de la prestación de servicios que afectan a la sociedad, para que haya una mayor complicidad social. Se tiene que tener presentes porque excluirlas es un error. Estos colectivos tienen buen conocimiento del tema y desde el punto de vista de gestor no se tienen que menospreciar ya que tienen unos valores muy buenos.

#### **4. Debate “Retos, límites, buenas y malas prácticas y experiencias a compartir en la externalización de servicios y equipamientos culturales públicos”**

### **Isabel Vidal**

En la relación empresa privada / empresa pública, se habla de crisis, pero piensa, como Miquel Salazar, que en el sector cultural hace poco no había todavía mercado, es decir que el “sector” como tal no existía realmente. Al principio se externalizaba solamente ciertos servicios y técnicas, por motivos de cosos y de idoneidad técnica. Hoy la empresa privada ha llegado a unos niveles internos de control más avanzados que los de la administración pública. Hoy, además, la responsabilidad de cara al público de la empresa privada está muy avanzada.

La empresa privada (es el caso de Focus) cree que lo que hace es para el interés general, y esta idea se asume como propia de forma muy natural.

Le modelo privado ya ha alcanzado unos máximos, y se pone en relación con la administración para decir-le “busquemos soluciones conjuntas”. El sector de la cultura no es tan impermeable como se pensaba, y hoy los dos agentes se entienden mucho mejor.

Comenta que toda la gestión es teóricamente delegable, y que es de hecho muy importante por parte de la administración delegar inteligencia para poder retro-alimentarse a partir de aquella, también después.

Subraya también el problema de la hyper formación de la gente del sector: pasa en la empresa privada, como en la pública, mientras que el mercado laboral es bastante limitado. Es común que haya en la sociedad actual mucha gente muy preparada con una categoría laboral muy baja (no es un problema exclusivo del sector cultural).

Cree que la externalización se encuentra en un proceso de maduración, pero que en ningún caso está en crisis. La administración pública tiene que dar un paso más para que las empresas privadas imaginen nuevas fórmulas para poder evolucionar.

### **Santi Martínez**

La externalización continuará, está claro, pero sería interesante preguntar-se si se trata de un planteamiento también estructural, es decir, si se trata de una estrategia a largo término, pensada *para no volver a internalizar*, o si en función de la coyuntura se puede volver a internalizar los servicios en cuestión.

### **Rafa Milán**

Opina que, por parte de la administración, tenemos tendencia a externalizar servicios sin saber bien lo que tenemos entre las manos, y estamos poco preparados para hacer este cambio. Se hace con poca profesionalidad, debido a que la administración pública no tiene personal lo suficientemente preparado. Las condiciones, detrás de la administración, tienen que ser muy claras: tiene que ser “uno igual a uno”, y por eso se tiene que reconocer el valor del sector privado. Ahora bien, también se tiene que saber bien donde se sitúa el propio sector público, y cuál es su propio valor. Se tiene que entender su posición, y esto todavía falla mucho. En algunas ocasiones, también nos encontramos en una situación en la cual el sector privado nos tiene que decir lo que tenemos que hacer, porque nosotros no lo sabemos.

Considera que la profesionalidad del sector tiene que pasar por saber que el sector público lidera los procesos. Hace falta que las organizaciones culturales estén muy preparadas y que interioricen el valor de lo “público” para que no haya diferencias entre público y privado.

### **Esteve León**

Cita las otras fórmulas que se están produciendo en el sector cultural, como la agencialización, el diseño de consorcios, etc., y precisa que debe de haber un interés deliberado, sino la lógico de la cultura no lleva naturalmente hacia aquello.

La agencialización, como modelo, es una forma de organización más específica. Permite resolver temas económicos, de plantilla, de endeudamiento, etc., un modelo que sería oportuno si lo que nos interesara fuese ver el buen funcionamiento del sector público en términos globales.

Con el ejemplo de la externalización de las bibliotecas en Inglaterra, cita un informe general de la Diputación de Barcelona, cuyo objetivo es montar una red de las bibliotecas de Diputación, donde existe una gran dispersión, y donde se tienen que federar los sistemas.

### **Roberto Gómez de la Iglesia**

Nos encontramos frente a un problema de definición previa: ¿el Estado quiere ser un árbitro, un promotor de las necesidades de los demás, o simplemente un promotor competitivo? Hacen falta personas capaces de diseñar estas políticas.

Por otro lado, recuerda que hay partes de la inteligencia que no se pueden contratar. Tiene que haber inteligencia organizativa, relacional e incluso inteligencia emocional... La cuestión es que para conseguir esto, necesitamos cierto tipo de administraciones, cuando en general funcionan con otra dinámica. En la realidad nuestras administraciones crecen siempre, sin planteamiento, allí donde pueden crecer, con funcionarios bastante bien pagados, que sea en el sector cultura como en cualquier otro. Allí tendrían que ser más regulados por el mercado.

En cuanto a la exposición de Miquel Salazar sobre la descripción del sector, de las obras, da el ejemplo de Córdoba con la operación de construcción de un nuevo palacio de congresos, y cita una anécdota a propósito de un proyecto similar para un equipamiento equivalente que se presentó para una ciudad media. Los gestores privados que habían ideado el proyecto solicitaron el apoyo financiero de un gran banco, al cual les gustó el proyecto y lo respaldaron. Pero como es un sector, la gestión cultural, que no tiene excesiva credibilidad financiera, (salvo la SGAE...), cuando estaban un día reunidos el alcalde, el presidente de la diputación, un consejero, y la multinacional que venía de su mano, se acabó la reunión y los políticos comentaron "está bien que esta gente cuente con vosotros"... O sea que al final, tú, como gestor cultural, simplemente desapareces, porque lo que fascina es el dinero... Los que se quedan, en definitiva, son los que nos posibilitan el ladrillo...

Existe por lo tanto un riesgo, de que lleguemos a estos modelos sin haber pasado por el primer paso, sin pasar por el "mayor". Recordemos que hoy ¡son casi los carpinteros de Madrid los que "subcontratan" a los museos!

Aquí está entonces la reflexión: ¿qué tipo de sector cultural queremos? ¿Tienen que dominar las multinacionales, los grupos multimedia, los financieros?... Aquí los ámbitos públicos están como fascinados... No se ha ordenado el mercado en este sentido.

### **Miquel Salazar**

Aquí el papel de la administración pública es muy difícil y variado: hace de supervisor, de regulador... Actualmente, la Generalitat está revisando todos los procesos que tiene abierto con el sector privado a través de una comisión. Esta comisión considera que no se deben hacer nuevas leyes con nuevos procesos. El sector público tiene que hacer de promotor.

Por otro lado, el proceso de agencialización se está finalizando. Este es el país de los consorcios, y la cultura es el paradigma de aquello: ley de contratos, ley de función pública,..., ya no hay una razón concreta para funcionar con una personalidad jurídica propia. Este proceso de agencialización ayuda a activar determinados equipamientos. Nos está ayudando mucho a montar servicios, incluso si un día quizás se tendrán que desmontar.

Para la buena gestión de los servicios externalizados, no existe ninguna fórmula, sino que se externaliza lo que se cree oportuno.

Externalizar por externalizar no tiene sentido, no se puede vaciar la administración de la gente que piensa, no se la puede vaciar de su inteligencia... Y tampoco el sector privado tiene que hacer obligatoriamente de peón, de negro.

Aquí vale la anécdota del arquitecto municipal, el cual constantemente tiene que negociar, con los vecinos, con los constructores, etc... No vale nada más ser buen arquitecto, vale también saber negociar, saber otras cosas. El sector público también ha cambiado, tiene muchas caras, la prestación de servicios es muy compleja y también tiene muchas caras diferentes.

### **Àngel Mestres**

Apunta la importancia de ir siempre hacia "los grandes" y, sobre la inteligencia, observa que nadie quiere perderla. Hay que definir mejor por lo tanto los roles de cada uno, y es importante, por eso, cuidar el tema del liderazgo.