

Ponencia: "Innovación frente a continuidad: riesgos y ventajas competitivas"

Autor: Angel Mestres (Transit)

Mesa redonda 5: " Claves en la presentación de las propuestas técnicas "

LA GESTIÓN EXTERNALIZADA DE EQUIPAMIENTOS:

EL HILO DE ARIADNA

¿Externalizar implica perder el control sobre aquello que se externaliza?, ¿es la externalización uno de los recursos de la administración para eludir sus responsabilidades?, ¿es legítimo hablar de un equipamiento público gestionado desde el sector privado¹?...

Éstas son sólo algunas de las múltiples preguntas que se plantean ya hace años en torno a un modelo de gestión que, si bien hace tiempo que se ha puesto en práctica, todavía provoca conflicto. Desde el sector público, el sector privado ha sido apartado tradicionalmente; por un lado, la Administración se posiciona como garante de los valores culturales fundamentales y el sector privado, inmerso en la lógica del mercado, busca sólo obtener beneficios; por otro, la progresiva externalización de servicios públicos es vivida con frecuencia como el reconocimiento tácito de la incapacidad del sector público para prestar servicios de calidad y rentables. Ninguna de estas afirmaciones es cierta desde nuestro punto de vista, pero se encuentran tan firmemente asentadas en el imaginario, que explican el tortuoso camino que sigue la externalización en el campo cultural.

No es porque sí el que en este sector todavía no se haga visible la necesidad de contribuir al desarrollo económico sostenido de las empresas de iniciativa privada, hecho que en cualquier otro sector ha sido y es uno de los motores primordiales del binomio público/privado.

El acceso del sector privado a la gestión de servicios de la Administración se explica, sobre todo y por desgracia, por un contexto marcado por la progresiva disminución de recursos económicos públicos, hecho que obliga a buscar nuevas vías para producir servicios que respondan a la demanda creciente por parte de los ciudadanos. Quiere decir esto, que el proceso de diferir la gestión de servicios y proyectos viene amparado por una lógica economicista y no por una reflexión técnica cuidada y estratégica, la externalización de servicios ha seguido por inercia: la necesidad de que el sector público y privado se encuentren es una realidad que hoy no se puede obviar (ni en cultura ni en ningún otro ámbito de actuación) y, como tal, hay que buscar los mecanismos para poner en funcionamiento una estrategia de trabajo conjunto. Prácticamente nadie negará, en el marco teórico, que se puede apostar por modelos que permitan una mayor agilidad y capacidad de innovación en el planteamiento de proyectos, donde tanto el sector público como el privado tienen su papel.

¹ El concepto Sector Privado hace referencia a organizaciones con y sin ánimo de lucro.

En unos casos, el sector público facilita las infraestructuras y la viabilidad económica de las propuestas y centra su actividad en las estrategias políticas más que en la gestión directa de servicios; y el sector privado puede aportar metodologías propias de la gestión cultural: marketing, planificación, captación de patrocinios...En otros casos, puede ser a la inversa. Pero este análisis es eso, teórico; la realidad, impregnada del discurso mencionado, es que la gestión externalizada se entiende como una relación cliente/proveedor, en la que el sector privado ha de ser únicamente ejecutor, abaratando costos.

Bajo la pretensión de no perder el control se dificulta la creación de binomios público/privado que, a partir de una misión y de unos objetivos generales marcados y garantistas, pacten estrategias a largo plazo y establezcan líneas de actuación conjuntas, complementarias, eficaces e innovadoras; éste es el reto.

Así pues, la actualidad viene definida por la pobreza de modelos de gestión externalizada y por pliegos de condiciones laberínticos, constreñidores, en los que el control de una gestión transparente se confunde con el establecimiento de directrices predefinidas que restringen cualquier opción de creatividad e innovación. La Ley de contratos de la Administración Pública 13/1995 nace en este contexto y, como tal, es muy restrictiva y rígida; a pesar de las posteriores modificaciones realizadas, continúa siendo un corpus legal demasiado cerrado como para poder dar respuesta a las nuevas necesidades.

Así, la organización que opte a la gestión de alguno de los servicios que se externalicen, se encontrará inmersa en un laberinto burocrático, opcional en ocasiones, impuesto en otras; aquí perfilamos algunos elementos característicos de este laberinto, pistas que nos pueden servir, como hilos de Ariadna, para acercarnos a la salida.

1. Externalizar, descentralizar i privatizar.

Entender que la externalización de servicios implica que la administración se desentiende de un servicio que ha de continuar siendo público, lleva a la confusión de roles en la gestión: los servicios públicos externalizados son siempre "de responsabilidad pública". La Administración tiene el deber de planificar, dirigir y evaluar la gestión que lleva a cabo la organización privada.

Si estas premisas no se tienen claras desde la administración, se confunde el control con el intervencionismo i con frecuencia se pierden la calidad e innovación que han motivado la externalización; las imposibilidades propias de la administración para dar respuesta a estos servicios, se traspasan así a las empresas, inutilizando el procedimiento y haciéndolo ineficaz.

Estamos analizando los procesos de externalización, argumentando que suponen una mejora de la gestión. Los procesos de descentralización (agencias, empresas mixtas...) también están planteadas bajo este parámetro de la mejora continuada. Pero... ¿conocemos procesos de descentralización que hayan sido eficaces o eficientes?... pocos.

La privatización en la administración pública, salvando pequeñas excepciones, no se ha producido a lo largo de los últimos treinta años, mucho menos en cultura, ámbito en que no se puede hablar de privatización en ningún caso.

Primer tramo del laberinto: si la externalización no ha sido una buena herramienta i tampoco conocemos muchos procesos de descentralización exitosos... ¿hay que seguir por esta vía, o es necesario buscar nuevas formas?... Seguimos buscando la salida del laberinto.

2. Monopolio.

Siempre que aparece esta palabra en nuestras clases de la Universidad, los alumnos hablan de: Microsoft, Telefónica, RENFE... u otros servicios. Nosotros hablamos de la biblioteca del pueblo.

Hablamos de monopolio en dos líneas:

- a) Muchos de los servicios culturales que se ofrecen en un territorio (puede ser un pueblo o un barrio, es más difícil que se de en las grandes ciudades con muy buena movilidad), son en régimen de monopolio. Por tanto, a veces, nos puede preocupar poco la mejora de la gestión.
- b) Muchas de las empresas de servicios culturales dependen de forma exclusiva de la gestión de servicios de la Administración, este monopolio permite el establecimiento de relaciones viciadas, de difícil salida, en las que impera el dicho “*qui paga mana*” (el que paga manda), más que la cultura del “suma y vencerás”.

Como ejemplo muy ilustrativo -aplicable al caso a) y exportable al caso b)-, las palabras textuales de Tim Harford²:

“En el Reino Unido los salarios de los maestros son bajos, a pesar del hecho de que hay escasez de maestros cualificados. Esto se debe a que el Gobierno, como único empleador, tiene un poder de negociación descomunal. Comúnmente, cuando hay escasez de trabajadores, la competencia entre los empleados debería hacer subir los salarios. Sólo un empleador monopolístico podría, posiblemente, mantener una situación en la que exista un importante déficit de maestros y, sin embargo, los salarios no aumenten en respuesta a ello. Los maestros tienen cierto poder proveniente de la escasez, pero, en este caso, el poder del Gobierno es mayor”.

Segundo tramo del laberinto: como dicen Ridderstrale y Nosrdström, pensad que hay que tener el monopolio temporal de alguna cosa, pero... temporal... Más cerca de la salida.

² Harford, Tim. *El economista camuflado*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 2007.

a) El control.

El miedo a la pérdida del control de los proyectos externalizados es uno de los peores enemigos a la hora de buscar salidas. Si bien estamos de acuerdo en que cualquier servicio público externalizado tiene que responder al principio del interés general explicitado en un conjunto de objetivos marcados desde la Administración, no hay que confundirlo con el dirigismo rígido que elimine la razón de ser de la externalización: la aportación que, desde una organización especializada, se puede hacer al servicio de la calidad y eficiencia de los proyectos. Hay que partir de una definición clara de la misión y objetivos del servicio y dejar que las estrategias de intervención las diseñen los gestores del proyecto, evaluando su idoneidad en conjunto. Aunque, como dice Jorge Wagensberg³, “adivinar el futuro es el segundo oficio más antiguo del mundo”, ciertamente, estamos en un momento en que es difícil hacer predicciones. Por tanto, ¿cómo podemos hacer buenos controles y evaluaciones de nuestros proyectos?

Dos buenos consejos:

Uno de María Bustelo⁴: dedicar el 5% a la evaluación del proyecto.

Un segundo, de nuevo de Jorge Wagensberg⁵: “conversar es una buena idea, porque en general no ignoramos lo mismo”.

Por tanto, rechacemos aquellos indicadores estándar que creemos que funcionan bien para cualquier teatro o biblioteca o... i pensemos modelos de evaluación que supongan una mejora continuada. Para hacerlo hay que tener espacios temporales y presupuestos específicos (he aquí que el 5% es algo más que una reserva de dinero, es una reserva de tiempo) para poder diseñar conjuntamente (metodologías y herramientas de evaluación de los proyectos).

Tercer tramo del laberinto: mejoremos nuestra organización para controlar, o es a partir del control y la evaluación como mejoramos nuestra organización... ¿Vemos la luz de la salida?

b) La delegación.

Entender la implicación del sector privado desde la delegación, quiere decir pensarlo en perspectiva de complicidad, de un trabajo interdisciplinario en el que las potencialidades de cada miembro se

³ Wagensberg, Jorge. *Si la naturaleza es la respuesta ¿Cuál era la pregunta?*. Tusquets. Barcelona.2002.

⁴ Bustelo, M. (2002), “¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?”, en Bañón R. (comp), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz Santos, Madrid.

⁵ Id. 4

mueven en términos de especialización y no de jerarquía; se delega en aquel que tiene las capacidades más adecuadas para desarrollar la labor asignada, i esta acción implica dejar tomar decisiones sobre los procedimientos, evaluando después la consecución de los objetivos y las mejoras a introducir. La delegación es, además, bidireccional, el que delega tiene que exigir resultados y evaluarlos pero, a la vez, tiene que aportar las herramientas necesarias (estratégicas y funcionales) para garantizar que la labor se pueda realizar correctamente. Es una vía de doble sentido en la que sólo se circulará con fluidez si cada uno asume las responsabilidades que le corresponden.

En general cuesta mucho conseguir que se delegue en estos términos por varias razones:

- a) Se tiene que dar en todos los niveles (políticos, directivos, técnicos, auxiliares...) y en cada una de las organizaciones implicadas.
- b) No se debe tener miedo a la sensación de que, en determinados momentos, perdemos la fidelidad a la propia organización por el bien del proyecto.
- c) No se delegará nunca cuando se tiene miedo a perder las “funciones propias”.

Estos tres apartados resumen las razones de más peso para no apostar por la externalización.

Cuarto tramo: “simbiosis: uno mas uno igual a uno”. Intentemos que la opción de la externalización suponga que, aunque haya diferentes organismos con vidas propias, mejore la vida en común. Y, además, que el usuario lo viva como si fuera uno sólo... Puede ser que, si vamos juntos, encontremos antes la salida, ¿No?

c) La temporalidad.

Gestionar con rigor y calidad, sobre todo en cultura, implica una visión estratégica a largo plazo que contemple los procesos de diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y redefinición; adjudicar servicios por un año (dos, en el mejor de los casos), implica trabajar sin perspectiva de futuro, con la sensación de hacer una carrera contrarreloj desmotivada y que no acaba en ninguna parte; un centro cívico, un festival, una muestra, un proyecto de intervención con jóvenes... Requieren inversión temporal para asentarse y transformarse, sino, estamos hablando de un collage de actividades en las que el único indicador posible será la asistencia, pero no el impacto ni la eficacia. ¿Tener el control pasa por renovar el contrato anualmente, asegurando así que los equipos no hagan suyo el proyecto, o pasa por garantizar la temporalidad necesaria para realizar el ciclo completo y poder hacer una evaluación que permita redefinir con garantías el servicio?

Los contratos, como los matrimonios, siempre se pueden anular; es preferible “casarse” y acabar en divorcio que no hacerlo por miedo al compromiso.

Quinto tramo: las prisas... la cruda realidad... como es propio de nuestra profesión... no tengo tiempo para una cita... ¿Estamos ya cerca de la salida?

d) Plazos de presentación.

El diseño de un proyecto tiene que partir de un análisis riguroso de la realidad y un diagnóstico que dote de validez a la propuesta de intervención definida. Los plazos de entrega de propuestas que define la LCAP (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) son de quince días⁶. El 90% de los anuncios cumplen estrictamente esta temporalidad (el 8% se anuncia con procedimiento de urgencia, lo que reduce el plazo a ocho días; el 2% restante permite plazos de veintiséis días).

Podemos hablar de un cambio de paradigma en la concepción público/privado cuando no se cumple la temporalidad que permite la Ley, sino los plazos necesarios que requiera el proyecto.

**Sexto tramo: “Cuando se gana espacio o tiempo casi siempre es gracias al vecino⁷”
¿Intentamos pensar espacios temporales para la conceptualización de proyectos y su planificación, coherentes con el nivel que demandan? ¿El responsable del concurso ha tardado ocho días en pensar el pliego? Paremos un momento, te dejo un tiempo para pensar: ... ¿Dónde está la salida?**

e) Los Pliegos de condiciones.

Entremos de lleno dentro del laberinto, la aventura se complica; el pliego de condiciones tiene que ser el documento que garantiza la descripción exacta y precisa del servicio que se externaliza, hay que garantizar, por tanto, que la información que contiene sea clara, poco dada a interpretaciones y facilitadota para la elaboración de proyectos que se adecuen con exactitud a las condiciones requeridas. Los pliegos no son “papel mojado” tienen que ser el contrato detallado de las condiciones en que se difiere la gestión, y los contratos tienen que ser transparentes, claros, comprensibles y consecuentes. El marco que determina qué hay que hacer y cómo hacerlo, no se puede limitar a cumplir los formalismos legales y “después ya veremos...”, esta irresponsabilidad lleva a confusiones y malentendidos que se podrían evitar fácilmente si el proceso está bien planificado desde el origen. Nos atreveremos a hacer algunas sugerencias, más hilos para no perderse, que faciliten el camino:

⁶ La temporalidad se amplía en el caso de que, por su importe, el concurso tenga que ser publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

⁷ Id. 4.

- Pactar una estructura única, realista y útil para todos los pliegos, un índice común donde encontrar la información sea cual sea el concurso, tener una brújula nos orientará dentro del laberinto.
- Consensuar unos contenidos mínimos de las especificaciones técnicas: es necesario establecer un buen marco del cual partir para diseñar las intervenciones, habría pues, que evitar los pliegos faltos de condiciones técnicas (o con especificaciones insuficientes).
- Establecer mecanismos (las nuevas tecnologías son un buen aliado en este caso) por los que las diferentes dudas que surjan se resuelvan y comuniquen automáticamente a todas las empresas interesadas, reduciendo así, considerablemente, el margen de error de las propuestas.

Séptimo tramo: los pliegos tienen que ser clarificadores, porque los que tienen que trabajar con ellos, tienen dudas. Y “existe la duda del científico, la del artista y la del creyente”⁸ ... Sigamos caminando, que ya se ve el final

8. Los contratos o los contratos programa.

Habría que generalizar el modelo de contrato programa como herramienta de planificación estratégica; es un instrumento adecuado para la articulación de los compromisos entre administración e instituciones. Mejora considerablemente la eficiencia en el uso de los recursos y propicia un cambio cultural en las partes, en la dirección de hacerlas, al mismo tiempo, corresponsables y partícipes de los beneficios producidos por la consecución de los objetivos de mejora planteados.

Los contratos programa se caracterizan por el establecimiento de unos objetivos de mejora, a medio plazo, de carácter plurianual y compartido. Su grado de consecución se valora anualmente a través de unos indicadores preestablecidos que determinan una parte de la subvención a recibir.

Más allá de lo que el contrato programa puede tener de herramienta de gestión de los recursos públicos y de incentivo para introducir mejoras, explícita de forma clara cuál es el uso que se quiere hacer de los recursos públicos y los resultados que se quieren alcanzar con éstos. Esta transparencia y una temporalidad más amplia otorgan al modelo de contrato programa muchas más garantías de éxito, especialmente cuando hablamos de gestiones indirectas a largo plazo.

Octavo tramo: no dejemos el contrato sólo en manos de los juristas e interventores o será una herramienta de uso exclusivo para cuando las cosas vayan mal. Dejemos los aspectos jurídicos, que hacemos otro tramo.... Y no vemos el final.

9. Ingresos y gastos.

⁸ Id. 4

El control económico y su optimización es la piedra angular de la externalización. La necesidad de una gestión económica transparente y eficiente es innegable, pero claro, racionalizar adecuadamente los mecanismos adoptados para hacerlo: realizar una auditoría para fiscalizar el presupuesto de un proyecto que destina un 80%⁹ a personal, quiere decir hacer una inversión exageradamente elevada con el objetivo de controlar sólo el 20% del total; sin tener presente que, además, la auditoría la paga el mismo proyecto, el despropósito es absoluto. La paradoja es que es el propio auditor quien, como conclusión de su informe, tendría que recomendar el establecimiento de otros elementos de control más adecuados.

Noveno tramo: apliquemos las nuevas tecnologías al seguimiento económico y veremos cómo es mucho más sencillo: “Puede que trabajemos más, pero con más ideas”¹⁰. Por cierto, tanto laberinto y caminar y todavía no hemos hablado del GPS... Así que no encontraremos la salida.

10. La precarización.

El último hilo, y el más pernicioso, la externalización ha sido y es, con demasiada frecuencia, una excusa para la precarización de los proyectos. La gestión público/privada tiene que garantizar la mejora de la eficiencia de los recursos, pero confundir esta premisa con el abaratamiento de los servicios a externalizar, es un error. Es función de las administraciones el determinar el coste económico del servicio y el establecer el presupuesto que consideren necesario para llevarlo a término con garantías de calidad; las provisiones basadas, de forma casi exclusiva, en temas económicos obvian la necesidad de hacer un análisis más detenido que contemple otros factores fundamentales. La administración no puede legitimar, bajo ningún concepto, la precarización de las condiciones de trabajo de los servicios que dependen de ella, y eso es lo que, con frecuencia, ocultan las propuestas económicas demasiado alegres.

La evaluación de las diferentes propuestas no se puede definir sólo en términos mercantilistas, hay que poner en marcha fórmulas más creativas y adecuadas: más rentabilidad no es sinónimo de menor coste económico, con frecuencia es a la inversa. La innovación, la capacidad de actuación, la buena gestión de proveedores, la capacidad de poner las Tic al servicio de los proyectos, la creación de redes de trabajo e intercambio, las políticas de formación de personal, el cumplimiento de la normativa de integración de minusválidos, el establecimiento de mecanismos de control de seguridad, higiene y calidad en el trabajo...son algunas de las pautas a tener en cuenta.

Pero en esta ocasión, para poder seguir el camino, el sector privado tiene en ello mucha responsabilidad. En el campo de la cultura, éste ha sido un sector disgregado y poco

⁹ Rafael herrero, en un artículo de las Jornadas sobre externalización, habla de comparar los Capítulos I y II para ver el volumen externalizado. Creemos que mirando qué porcentaje de los concursos va a personal, se puede ver muy claro si hablamos de subcontratación o no.

¹⁰ Id. 4

profesionalizado, en general, que ha sobrevivido casi a “salto de mata”; si bien, últimamente se han ido creando iniciativas de agrupación y de establecimiento de criterios unificadores, todavía queda un largo camino por recorrer. Para poder encontrar las salidas adecuadas, hay que establecer con urgencia, pactos de sector ambiciosos, estratégicos, que no privilegien los intereses puntuales, sino que piensen en términos globales y de futuro.

Tramo décimo: no tiene citas divertidas... Si no solucionamos este apartado, no hay salida, no hay futuro.

Algunos apuntes para concluir...

No se ve una salida a corto plazo, es cierto estamos todavía inmersos en un ámbito en que las líneas de crecimiento no han tenido presente la importancia de la colaboración público-privado (en ningún otro ámbito es así).

Es necesario buscar con urgencia nuevas vías de trabajo, modelos más flexibles; pero la administración no puede cometer el error de aislarse para hacerlo, tiene que crear órganos mixtos, capaces de hacer un diagnóstico (¿un observatorio?) y de generar nuevas propuestas. Esto implica contar con un sector privado fuerte, profesionalizado, con visión estratégica y con una administración accesible y predispuesta.

El tema que nos ocupa en este artículo es complejo. Implica la participación de diferentes profesionales con diferentes formaciones y trayectorias; interventores, gestores, jefes de programa, políticos, auditores, dinamizadores, artistas, creadores... por tanto, es fundamental el dialogo para poder establecer un camino conjunto. Esto

Sólo será posible, si hay buenos interlocutores formados en su área específica, pero con capacidad para poder analizar las problemáticas (a veces sencillas, a veces complejas) desde una perspectiva mucho más global.

El otro día, en la conferencia de clausura del Master en Gestión Cultural de la UB, Javier Brun decía: “nos formamos como directivos, para trabajar como auxiliares”. Por tanto, si tenemos la formación y vemos la necesidad de elaborar un discurso y praxis en este ámbito de la externalización, hagámoslo. Pero no vale la pena hacerlo sólo porque tengo un problema en la Biblioteca de mi pueblo y necesito alguno que la abra los domingos, y eso requiere un gran proyecto, para poder firmar la carta para la administración que nosotros no sabemos hacer; no tenemos ninguna duda de que encontraremos una empresa privada (con afán de lucro o no) dispuesta a ponernos los recursos humanos que necesitamos.

La nueva Ley de Contratos de las Administraciones, que se prevé para otoño, seguramente agilizará muchos de los trámites que hemos enumerado; es un paso más en este camino que se prevé todavía largo y accidentado. Pero, como hemos dicho, estos no son más que hilos para no perdernos, no soluciones. Sólo la concepción de la externalización como mejora, como suma de competencias (y no como pérdida de *know how*) y como responsabilidades compartidas, puede llevar a un diálogo real entre sectores que permita emerger a nuevas formas de colaboración más efectivas.

La solución, como casi siempre, el diálogo

Gemma Lladós (gllados@transit.es)

Àngel Mestres (amestres@transit.es)