

II Col.loqui Servei Públic-Gestió Privada: EXTERNALITZACIÓ EN EL SECTOR PÚBLIC

Barcelona, 29 d'abril de 2003

RESUM DE LA JORNADA



Més de 140 professionals, van participar en el II Col.loqui Servei Públic-Gestió Privada celebrat el dia 29 d'abril a les dependències de l'IESE a Barcelona. El Col.loqui, enfocat aquesta any en l'*Externalització en el Sector Públic* va ser un punt de trobada on diversos protagonistes de l'àmbit de les administracions públiques i de l'activitat empresarial van poder posar en comú experiències, preocupacions i propostes en el marc de la millora i l'eficiència dels serveis públics.

Avui dia, la participació del sector privat és present en tota la cadena del servei, des de la seva planificació i valoració fins la seva execució i manteniment. Els diferents agents públics (locals, autonòmics, estatals i europeus) han hagut de formalitzar polítiques que permetin compartir esforços entre el Sector Públic i el Sector Privat de l'economia. Les administracions públiques són cada cop més receptives a incorporar empreses de l'àmbit econòmic privat per gestionar serveis públics. Les polítiques impulsades per la Unió Europea, en la línia de buscar el dèficit zero, de promoure la liberalització dels sectors i la no competència de les empreses públiques en el terreny privat, unit a l'esforç de la pròpia administració per assolir una major eficiència en el desenvolupament de les seves tasques, han afavorit els processos d'externalització.

Sessió d'Apertura

La jornada va començar amb paraules de benvinguda als assistents per part de les autoritats. En primer lloc va parlar el **Sr. Jordi Canals**, Director de l'IESE, que va destacar, entre altres coses, el canvi de plantejament que està suposant la globalització en la totalitat de procediments i *"la gran transformació que s'està produint en el management, sobre tot en sector no privat: sector públic, ONG's, etc. llocs on el concepte del management estava poc introduït"*



A continuació el **Sr. Carles Cavallé**, President del Centre SP-SP va agrair la presència dels assistents i de l'Alcalde de la Ciutat i va parlar sobre *"la cada cop més necessària estreta col·laboració entre el sector públic i l'empresa privada (amb la finalitat d'aportar valor i produir benefici) , que anirà en increment, degut principalment a una sèrie de regulacions europees que ho impulsen"*.

Finalment l'alcalde de Barcelona **Sr. Joan Clos** va agrair la invitació de l'IESE i va dir que



"Aquest és un debat molt present en el món. Al marge d'algunes excepcions, existeix una tendència mundial a optimitzar recursos i això passa per exterioritzar certs serveis". Va emfatitzar que "No és una qüestió d'ideologia sinó de model. És necessari introduir dintre del sector públic criteris d'eficiència. Cada cop el nivell d'exigència del ciutadà augmenta i vol més producte per els recursos que destina al sector públic. La forma d'introduir aquesta eficàcia és a través de la competència i el benchmarking de serveis (...) L'externalització no és camí de direcció única, vull dir amb això que no ha de servir per desmantellar l'administració i que aquesta desaparegui (el paper del sector públic és clau per la seva capacitat reguladora y normativa) , sinó que ha de servir per ajudar-la a promocionar la bona gestió publica".

Primera Ponència:

EXTERNALITZACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS. MARC CONCEPTUAL

El **Professor Antoni Subirà** va posar diferents exemples de com els polítics estan sotmesos a determinades pressions i de vegades se'ls penalitza quan manifesten el que s'hauria de fer. Va destacar el paper dels polítics europeus en posar-se d'acord sobre dos grans temes que suposen la imposició d'una autodisciplina: el dèficit zero i el Banc Central Europeu. El primer d'aquests temes, és clau per impulsar l'externalització i privatització de serveis. Va destacar també com es tendeix a dir que Servei Públic equival a Servei Universal, i com a vegades es fa servir aquest principi com excusa per justificar un monopoli (cas de Telefònica). "Crec que la tendència és imparable en els propers anys –va dir– però no estic segur que duri per sempre". Un exemple clar èxit d'externalització és el cas de la ITV dels cotxes. Les comunitats autònomes que van decidir externalitzar inicialment el servei a



través de concessionaris, havien reduït costos, però a més a més el servei s'havia ampliat en quantitat, qualitat i franja horària, donant beneficis als concessionaris i per acabar-ho de coronar, era més barat per els usuaris. "Després això ha evolucionat a la privatització on l'administració simplement estableix una normativa i sistema de control. (...) En canvi, hi ha

sectors que se'ns fa més difícil de pensar en la seva externalització: com la justícia. En aquest cas, no es tractaria d'externalitzar la justícia en sí, sinó l'administració de la justícia (paperassa administrativa, els pilons d'expedients, etc.)". Va acabar la seva exposició dient que "En molts casos, allò que la iniciativa privada no podria fer per riscos i alt finançament, ho pot fer l'administració pública i després privatitzar-ho (cas de la ITV, el cluster de l'automoció, etc). Precisament perquè una de les principals motivacions de l'empresa privada és l'eficiència, el benefici, i en canvi els polítics tenen altres objectius condicionants. Això no vol dir que tot el que es fa des del sector privat es faci bé, sinó que s'han donat casos en el que un projecte s'ha fet malbé des del moment que se'n ha fet càrrec el sector privat". Dient això, va animar als participants de la jornada a fer les coses bé, donat que d'aquesta manera beneficiarien al conjunt de la societat.

TAULA RODONA.
L'EXTERNALITZACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS EN L'ÀMBIT DE PODER LOCAL



Aquesta taula va estar moderada pel **Sr. Francesc Castellana**, president de l'àrea d'ocupació de la Diputació de Barcelona, que va destacar que l'externalització no només permet reduir costos, sinó que a més a més, és una eina clau per trobar sinèrgies entre el sector públic i privat i d'innovar, buscar noves maneres de fer les coses en la recerca d'una major eficiència. Va centrar el debat en 3 qüestions:

- 1) la compatibilitat de les nostres activitats públiques i privades
- 2) com fer front als impactes d'aquests processos d'externalització
- 3) l'externalització: és una finalitat en sí mateixa? o és part integral d'un procés?

Segons el **Sr. Xavier Casas**, tinent d'Alcalde de l'Ajuntament de Barcelona. *"El repte de tota administració pública és millorar la relació d'eficiència entre els recursos i els serveis prestats. Aquest principi bàsic ha de guiar tota administració moderna"*. Va exposar com l'Ajuntament de Barcelona, formant part del mateix model de gestió, ha externalitzat



determinats serveis i com a conseqüència s'han produït tres factors: la descentralització territorial (donant competències als 10 Districtes), la descentralització funcional (buscant un nivell d'eficiència més elevada a través d'organismes autònoms i societats especialitzats funcionalment), i la incorporació del treball coordinat amb altres administracions en la prestació dels serveis. La forta reducció de la despesa de

personal de l'administració té el seu origen en l'augment de la productivitat que han aportat les noves tecnologies i l'externalització de determinats serveis. També va parlar dels requisits que s'han de donar per l'externalització de serveis: (1) tenir una organització madura, (2) que els sectors tinguin competència en el mercat i siguin eficients, és a dir que siguin mercats madurs, (3) són claus l'especialitat i flexibilitat, (4) transparència del procediment i (5) gradualitat i flexibilitat del procés que ha de permetre obtenir un bon

control i la possibilitat de rectificar. Finalment, va destacar que hi ha externalitzacions que es poden fer des del començament, com el cas de la gestió esportiva de l'Ajuntament de Barcelona, i altres que s'han fer per concessió.



El **Sr. Lluís Corominas**, Alcalde de l'Ajuntament de Castellar del Vallès, va explicar el cas d'un ajuntament petit (20.000 habitants). *"Un dels objectius de l'externalització és donar qualitat al ciutadà. En general s'arriba a l'externalització per evitar un sobredimensionament de les administracions, la seva ineficiència o bé buscant un valor afegit derivat de l'especialització del proveïdor extern. Però aquesta externalització cada cop més s'està*

convertint en l'única opció que tenen les administracions petites i mitjanes, on a part de l'escassetat de recursos i l'objectiu d'assolir un dèficit zero, s'han de sumar la manca de professionalització de la majoria dels polítics, l'escassa estructura i especialització dels departaments tècnics i la centralització en molt poques persones de la presa de decisions. Malgrat tot, les administracions mitjanes i petites tenen un gran repte: el control. No poden renunciar a aquesta responsabilitat donat que d'ella depèn la qualitat del servei. Per assolir una millor eficiència en la prestació de serveis s'estan traspasant competències de control a organismes supramunicipals i consorcis, que de vegades poden oferir directament determinats serveis". Finalment, va destacar que un benefici col·lateral que s'està obtenint de la externalització és la seva capacitat de ràpida adaptació al canvi derivat de la gran mobilitat de població existent, que requereix constants ajustos en els serveis.



Per la seva part el **Sr. Fernando Porta**, Director Corporatiu d'Innovació, Medi Ambient i Relacions Institucionals del Grup AGBAR, va exposar el tema de l'externalització dels serveis públics en l'àmbit del poder local centrat en els serveis d'aigua potable i de sanejament. Va destacar que *"el fet que l'administració pública tingui una estructura més rígida i jerarquizada, amb pocs incentius i reduïda capacitat financera, fa convenient la*

privatització d'aquests serveis (...)

Hi ha empreses públiques de gestió d'aigües molt bones, però sempre hi ha el risc de recórrer a la subvenció pública". Va incidir en que *"la privatització no significa minvar el poder local, sinó que és la mateixa administració qui continua controlant la qualitat del servei, podent exercir aquest control de diverses maneres (valoració quotidiana, fixació de la tarifa, ...)".* Va parlar dels avantatges i inconvenients dels quatre tipus de gestió

delegada segons el grau de responsabilitat de l'operador privat i la procedència dels recursos econòmics: assistència tècnica, explotació i manteniment, contracte d'arrendament i finalment concessió d'obra i/o de servei (on la responsabilitat arriba fins a la creació de noves infraestructures). *"Una última forma seria l'empresa d'economia mixta, amb una participació pública del 51% i privada del 49% i una duració màxima de 50 anys, en la que l'Ajuntament forma part del Consell d'Administració"*.

L'últim ponent d'aquesta primera taula, va ser el **Sr. Jordi Payet**, Director de Mediambient de Fomento, Construcciones y Contratas (FCC). Després de fer una presentació de FCC, va explicar les característiques dels diferents models de contractació que contempla la llei espanyola i l'ordenament jurídic actual: concessió (l'empresa



gestiona el servei sota el seu propi risc per un període de 50 anys); gestió interessada (administració i empresari participen en els resultats de l'explotació); concert amb persona natural o jurídica que realitza prestacions anàlogues a les que constitueixen el servei públic i Societats d'Economia Mixta (l'administració participa directament o mitjançant una entitat pública). Va citar també alguns motius per una externalització: qualitat de servei, tecnologia, logística, recursos humans, estructura, competència, etc. El sector privat està especialitzat en activitats, i per tant pot aportar avantatges competitives i gaudir d'economies d'escala per obtenir una millor eficiència. També va presentar possibles problemàtiques que poden sorgir: *"Crec que només pensar en un inversor privat i no en un gestor de serveis, pot portar a una gestió deficient i una alça de preus"*. Els serveis de neteja i recollida d'escombraries a nivell nacional estan gestionats més del 65% de manera privada, però encara hi ha oportunitats de negoci en el tractament de residus, plans integrals de clavegueram, potabilització d'aigua i plans de regadiu.



Després va haver un curt debat amb participació dels assistents, que es va resumir dient que l'externalització actualment **és una oportunitat** i es va parlar de la necessitat de **no fer contractes a curt termini** perquè ambdues parts surten perdent. L'administració no pot renunciar a: l'exercici de l'**autoritat**, el **control** sobre el servei que es presta i la responsabilitat sobre l'**eficiència** del servei. Per això els contractes han de ser flexibles, i en cas necessari ha d'estar oberta la possibilitat de canviar de proveïdor. En serveis socials d'atenció primària és difícil externalitzar la presa de la decisió dels recursos al que té dret cada ciutadà, perquè es tracta d'un exercici d'autoritat. Però un cop presa la decisió, la prestació del servei és perfectament externalitzable. En el món sanitari ja s'està produint un canvi de model, encara que el debat està obert ¿ l'externalització ha de venir de la mà d'empreses del sector públic o del sector privat? En els serveis socials, encara hi ha poques experiències. El que sembla clar és que l'externalització requereix un canvi intern en la manera de pensar i de fer de la pròpia administració.

El repte no és tant sols del sector públic (millora de l'eficiència i qualitat dels serveis), sinó que el sector privat té també un repte d'innovació i de responsabilitat social, necessaris per una bona col·laboració entre tots dos sectors.

TAULA RODONA.

REALITATS I PERSPECTIVES DE L'EXTERNALITZACIÓ ALS SISTEMES PÚBLICS D'INFORMACIÓ



Aquesta tercera sessió va començar amb la intervenció del moderador de la taula **Sr. Josep M^a Via**, President i Conseller Delegat de Gesaworld S.A, que va plantejar als ponents avantatges i inconvenients d'externalització dels sistemes públics d'informació, tot tenint en compte que creia que en la realitat, quan s'entra en un procés d'externalització, hi ha sovint una interferència en els interessos laborals i sindicals.

El Sr. **José Manuel Desco**, soci d'Accenture, va explicar que l'any passat, donat el clima d'incertesa econòmica, el mercat de les tecnologies de la informació va créixer només un 3%, mentre que l'outsourcing del TI dintre del sector privat espanyol ho va fer un 18%. Malgrat tot, dintre del sector públic només un 5% de la gestió està externalitzada.

"Aquesta és una dada molt rellevant, sobretot si es té en compte que dintre d'aquest 5% no hi ha encara massa contractes associats a la gestió de TI i a l'aportació de valor real, ni de la generació de sinèrgies que afectin a més d'una administració pública. Aquesta tendència s'ha de trencar ja que hi ha 3 factors que fan considerar l'outsourcing a nivell estratègic: la constricció pressupostària, el ràpid ritme de transformacions de les noves tecnologies i la



cada cop més alta demanda per part dels ciutadans". També va exposar les conclusions d'un estudi fet en països on aquest procés està més avançat, que té per objectiu identificar elements crítics del procés. S'ha detectat que el mercat d'outsourcing està creixent amb operacions cada cop més complexes i globals, que hi ha dues trajectòries clares (millora de l'eficiència i transformació de la pròpia administració pública), que s'estan desenvolupant noves pràctiques públiques per poder gestionar adequadament la complexitat d'aquests nous contractes i que els contractes d'outsourcing estan sent satisfactoris en termes de transformació i d'estalvi de recursos. Tot això fa pensar que serà una pràctica creixent en aquest sector.



Per la seva part, la **Sra. Marta Contente** (directora de serveis de comunicació i atenció al ciutadà de l'Ajuntament de Barcelona), va exposar el procés d'externalització del servei del 010 de Barcelona Informació, i com ha tendit a la baixa l'evolució del número d'empleats a la vegada que es buscava eficiència creant consorcis. A l'any 1996 es va detectar que el servei moria d'èxit i que era necessari externalitzar-lo. Una part del servei (un 20%) se segueix fent des de Barcelona Informació per poder conèixer millor què demana l'usuari i les bases de dades estan i depenen de l'Ajuntament. També va explicar com han aconseguit mitjançant la ISO 9002 un alt grau de qualitat i es va implantar un sistema de formació i avaluació de la satisfacció de l'usuari. El seu model implica mantenir a casa els agents d'innovació (que permetien

mobilitzar l'organització), la presa de decisions estratègiques, mantenir el control de la implantació i organitzar un sistema de control exhaustiu i immediat. Finalment, avaluava de forma positiva l'experiència ja que *"la decisió presa fa uns anys, ens ha permès donar un millor servei amb un número reduït de persones"*.

A continuació el **Sr. Manuel Feu** del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya, va explicar el procés començat l'any 1999 quan es van cedir 400 persones a més a més de les infraestructures, a l'Empresa DEVIS traspasant tot l'àmbit informàtic i de telecomunicacions de l'administració autonòmica.



Això es va produir al considerar que el subministrament de serveis TIC no era competència pròpia de l'Administració Pública. " *L'oferta privada és prou àmplia per oferir alta qualitat . Així ens estalviem fortes inversions, en un àmbit que requereix constant renovació . Els procediments utilitzats han estat bé per concurs, bé per procediment negociat. El temps ha demostrat que la qualitat del servei s'ha mantingut i en molts casos s'ha*

millorat". Malgrat tot, no s'està exempt d'inconvenients : " *Ens resulta difícil de dir que els costos dels serveis s'han reduït. També existeix el risc que els adjudicataris realitzin accions comercials usant informació privilegiada, i un altre dels problemes que tenim és que, a vegades, la inversió en la infraestructura necessària per nous serveis depèn únicament dels criteris de rendibilitat de l'empresa contractada*".

Finalment, el **Sr. Carlos Izquierdo**, Director de la Divisió de Consultories de T-Systems, va afirmar que " *L'externalització de les TIC permet concentrar-se en l'activitat bàsica de l'administració. Aquesta, ha de tenir clar quin model li convé més, ja que l'outsourcing té molts matisos i és bàsic preguntar-se com pot ajudar quantitativament a millorar l'organització i gestió de l'administració*". També va comentar algunes de les claus per ajudar a decidir si s'han d'externalitzar les TIC: quan hi ha problemes pressupostaris (permet estalvis de costos del 15 al 25%), quan es detecta una baixa qualitat del servei, quan es rep poc suport de la direcció i quan es donen elevades tasses de rotació de personal.



En el debat posterior, es van aportar algunes idees noves, com que la contractació ha de ser suficientment **flexible**, que cada cop la informàtica i les telecomunicacions aniran més juntes, i per tant es fa imprescindible a l'hora de contractar una externalització que l'empresa sigui mixta, i finalment que s'ha de tractar de **contractes més curts** que en el cas d'altres serveis, degut a la ràpida evolució de les tecnologies.

Segona Ponència:

EL ROL DEL SECTOR FINANCER EN LES ACTUACIONS D'EXTERNALITZACIÓ DE SERVEIS I INVERSIONS PÚBLIQUES

La intervenció del **Sr. José M^a Abril** (Director de banca majorista i d'inversions del BBVA) va començar parlant de la importància de la dotació de capital públic (físic, humà i tecnològic) a fi de romandre competitiu i assegurar el creixement del PIB. Moltes d'aquestes inversions poden externalitzar-se. Aquesta inversió pot realitzar-se en diversos formats, segons la involucració del sector privat i de qui assumeix els costos. Va explicar detalladament les diferents formes d'externalitzar i els efectes que tenen sobre els fluxos de fons i l'assumpció de riscos (finançament per administració pública, per ens públic, per contractista i per concessionari) i els avantatges i inconvenients de cadascun.



També va analitzar els pros i els contres d'estructures més complexes com el "project finance". Finalment va parlar d'un nou projecte de llei que permetrà introduir algunes innovacions en les fórmules de "finançament creuat", que consisteix en la possibilitat de finançar una obra pública, corresponent al sector privat un protagonisme creixent. "La incorporació del sector privat permet abaratir el finançament de l'obra, diversificar el risc, incrementar el control del mercat per part del sector públic. I fomentar l'entrada de capital privat".

Tercera Ponència:

CAS D'ÈXIT INTERNACIONAL: COL.LABORACIÓ SECTOR PÚBLIC-SECTOR PRIVAT



Mr. Brian Frisendahl, Director del Danish Health Portal va explicar l'experiència de la seva empresa. Sundhed.dk és una iniciativa del consorci farmacèutic danès que engloba les 280 farmàcies del país. El sector farmacèutic danès està fortament regulat i les farmàcies estan integrades dins d'un sistema de salut pública, finançades en un 50% amb fons públic.

L'associació farmacèutica fa de pont entre las farmàcies i el govern. El portal és també una via directa d'accés al sistema de salut públic, des d'on es poden demanar receptes, hora amb el metge, etc . Al febrer del 2002 van signar un contracte d'outsourcing. L'acord traspasa tota la responsabilitat per el desenvolupament de la gestió a Accenture en matèria de management, marketing, aliances i noves tecnologies. *"Les principals raons per externalitzar la gestió del portal i tota la seva infraestructura van ser: les limitacions de recursos, l'experiència de l'associació, i finalment l'eficiència en costos i temps dels gerents de l'associació, que es poden dedicar a feines del seu "core business".*

Quarta Ponència:

EI PARTENARIAT PÚBLIC-PRIVAT (PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS)

El Sr. **Juan Pedro Marín Arrese**, President de la Comissió CEEP (Centro Europeo de la Empresa Pública) va examinar els avantatges derivats d'associar al sector privat en la provisió de serveis públics, a través de la fórmula PPP, així com els límits i cauteles que s'han d'adoptar per una correcta utilització d'aquesta modalitat, sempre tenint present que un dels principals objectius del partenariat és l'eficiència. Va incidir en que la privatització ha de tenir sempre caràcter parcial, ja que l'Estat ha d'assegurar una sèrie de bens i serveis bàsics. *"Les condicions que porten a l'èxit d'un partenariat son dues: en primer lloc, establir un marc estable (evitant al màxim els canvis) i en segon, saber i establir clarament els requisits per ambdues parts assignant valors concrets encara que a vegades resulti difícil quantificar-los".* També va posar sobre la taula el gran debat que hi ha a Europa on alguns països han decidit que els principals serveis (aigua, llum, etc.) han de ser privats (com a Espanya i Anglaterra) i altres com a França, que mantenen que han de seguir sent públics. Va acabar dient, que *"La relativament curta experiència de la fórmula PPP no permet oferir respostes unívocues a un ampli número de qüestions plantejades, on les solucions concretes depenen en bona mida de l'entorn jurídic, empresarial i financer, així com de la tradició i vocació de les autoritats públiques en aquest àmbit"*



Cloenda:

En l'acte de cloenda, primer va intervenir el **Sr. Carles Cavallé**, que va agrair la presència del assistents i dels ponents, i va fer un resum dels diferents temes i propostes que s'havien pogut sentir al llarg de tot el dia.

El **Sr. Jordi Canals** va prendre la paraula per manifestar que la intenció del Centre era seguir fent treballs de recerca, conferències científiques i col·loquis amb l'objectiu de fomentar les relacions i l'intercanvi d'idees i iniciatives entre el sector econòmic privat i les administracions públiques.



Finalment l'Honorable **Sr. Francesc Homs**, Conseller d'economia i finances de la Generalitat de Catalunya va agrair al Centre la iniciativa de l'organització del Col·loqui. *"Els agents públics necessitem debats seriosos i reflexions com aquests, que estiguin per sobre del debat polític i trenquin moltes i que ens ajudin a trobar sortides per posicionar-nos a Europa"*. Va posar la sanitat com un exemple a Catalunya d'un acord entre el servei públic i la gestió privada, i també l'ensenyament, que a Catalunya ja està gestionada en un 50% per particulars sota control públic. Va citar algunes àrees en les que preveia que en el futur seria necessària una major especialització i inversió de recursos i que s'han de veure com externalitzar-les. Dos d'aquests sectors serien, per una part, els serveis socials (on el servei públic està totalment desbordat i les previsions apunten que encara ho estarà molt més) i les infraestructures (fortament limitades pel dèficit zero, però que s'han de seguir fent per la forta demanda de la societat).



Finalment, coincidint amb les observacions que el Professor Subirà feia a primera hora del matí, va recordar que el sector privat no és sempre més eficient i que per molt que es vulguin optimitzar els fluxos de caixa d'àrees com els servies socials, aquest seran negatius. *"No obstant, l'administració pública s'ha de sacsejar, és a dir, moure's i reinventar-se constantment, intentant copiar la inèrcia del sector privat"*.