

Ponencia: “El nuevo papel del funcionario cultural: de la provisión directa al control e inspección del servicio”

Autor: Marta Clari (ICUB)

Mesa redonda 6: " Amenazas y retos en torno a la calidad, la innovación y el servicio público "

La externalización de servicios no es ni nueva ni innovadora de “per se”. Es necesario aclarar, aunque a estas alturas de las Jornadas creo que no es necesario, que la delegación de la gestión no tiene nada que ver con el mantenimiento de la titularidad pública de un programa, servicio o equipamiento. **¿Se externaliza la gestión o la dirección? ¿Es posible externalizar la dirección?**

Hace mucho tiempo que se realiza la externalización por diversas razones, yo hoy describiré y concretaré tres:

- por eficiencia económica y, por tanto, en prestaciones similares lo que más se tiene en cuenta son las propuestas económicas.
- Por idoneidad técnica donde el proyecto presentado toma más valor. Normalmente el servicio resulta más caro.
- Por complicidad con los agentes asociativos o privados.

Me referiré más al segundo caso (por **idoneidad técnica**) ya que creo que es el que nos puede dar características interesantes de analizar y es donde el sector en el que trabajamos, el de la cultura, que se le puede dar un valor concreto. Entiendo que han de ser servicios o proyectos donde la calificación, la especialización y, en algunos casos, la eventualidad lo justifican.

En el primero, **eficiencia económica**, podríamos buscar razones de coste, de vinculación laboral, de condiciones especiales (horarios, noches, etc) y de poca calificación. El caso particular de la cultura, lo singulariza la necesidad de personal muy especializado con una necesidad cambiante sobre los conocimientos a aplicar. Por lo tanto, externalizar supone un cambio claro en el modelo de gestión.

Podría decirse que se externalizan los dos “**extremos**” de **tipología de servicios**, o bien aquellos muy pocos calificados profesionalmente o también aquellos que necesitan una alta calificación. Es en este segundo caso donde se hace todavía más necesario el seguimiento y el acuerdo en la forma de gestionar un servicio determinado. Seguramente la Administración tiene la necesidad de manos y de cerebros, vengo a referirme a como introducir ideas, innovación,

conceptos, especialización en una organización sin perder el “control” sobre **lo que se hace y por qué, a quien se quiere llegar y como**. No creo que en el campo de la cultura las únicas razones para la externalización hayan sido o sean las limitaciones en el crecimiento de la contratación directa, tanto de personal como de bienes, el marco jurídico limitado o limitaciones presupuestarias. Pienso que aspectos como la mejora de los servicios y el enfoque multiprofesional han sido razones de peso para avanzar en esta línea.

En el ámbito de la cultura la cantidad de servicios que un municipio presta ha crecido de forma exponencial en las tres últimas décadas. De gestionar archivos, el museo local y la biblioteca se ha pasado a una multitud de servicios bien diversos, mucho más amplios y con un grado de conocimiento disperso mucho más necesario: entonces, es donde el **gestor público de la cultura** (término que prefiero al de funcionario cultural...) ha de ejercitar obligatoriamente la **necesaria descripción de los servicios** que se quieren ofrecer y pasar de prestarlos todos a tener unas herramientas de seguimiento y, por lo tanto, de inspección y control.

En algunos casos, a este hecho se le ha asociado la distancia de la Administración respecto al servicio y, en muchos casos, se ha hablado erróneamente de “**privatización**”. Probablemente todos somos un poco responsables ya que en realidad, por parte de terceros, se puede pensar en este hecho cuando la decisión está en manos, única y exclusivamente, del privado y en el marco donde la Administración no sabe porque inicia un servicio ni a donde quiere llegar. **Sólo hay privatización si existe una desinhibición por parte del sector público**. Por este motivo atribuir al gestor público el papel de control y de seguimiento es la mejor garantía si nos referimos a gestionar un servicio para un tercero con tutela y titularidad pública y no “regalarlo” sin ninguna condición.

En la situación de tener que externalizar un servicio es necesario ser más explícito, a priori, lo objetivos y plantearse, antes de iniciar la prestación, que resultados quieren obtenerse: no llegar a ellos por la acción, sino por el análisis previo. Que es necesario saber sobre el servicio y las **características de la prestación** antes de iniciar la gestión propia o por medio de terceros:

- Explicitar los objetivos.
- Descripción lo más exhaustiva posible del tipo de servicio o bien de los resultados a conseguir.
- Criterios de selección (económicos, pero sobretodo que se valore el proyecto mejor adaptado a los objetivos marcados).
- Criterios ponderados. Son necesarios, pero muy difícil de encontrar medida cuantificadas previamente.
- Sistemas de evaluación y de seguimiento que sean claros y que impacten sobre como se continúa prestando el servicio.

- Pliegues técnicos que recojan todo lo descrito hasta el momento. Por lo tanto, pliegues singulares y no modelos genéricos para todo.
- Definir bien los ámbitos de responsabilidad de cada parte. Qua hace la parte pública y que hace la empresa privada o la asociación.
- Establecer claramente el programa de trabajo, calendario, fases,...
- Si está previamente bien definido el proyecto, servicio o equipamiento a gestionar....¿de quién son los derechos posteriores?

Al inicio hacía referencia a tres razones para la externalización. La tercera se refería a la **complicidad con agentes culturales externos** a la Administración. La gestión de la cultura pasa indefectiblemente por la colaboración público-privado ya que una parte importante de la producción del hecho cultural proviene de la sociedad y de los creadores. En este contexto la gestión compartida o la gestión “por encargo” toman un espacio imprescindible en la producción cultural, hecho que lo complica más que si lo analizamos exclusivamente des de otros campos de la gestión pública. Ejemplos de esto son la gestión de equipamientos culturales. Un ejemplo de futuro, en el caso del ICUB, es la creación de la red de espacios para la creación donde, seguramente, el modelo de gestión implicará a los sectores artísticos y más allá de la gestión posterior participarán en la definición del servicio. En este caso, ¿qué espacio le queda al gestor cultural público? Bajo mi punto de vista un espacio amplio y suficiente: facilitar los recursos y poner a su disposición la “máquina pública” para la definición y puesta en marcha de un servicio y, a la vez, ejercer, con toda la amplitud del concepto, el seguimiento del servicio ya sea a través de una concesión (servicio, equipamiento completo) o parcial a través de consultoría o asistencia (comisariados) o prestación de servicios.

¿Por qué es importante el control y el seguimiento? **Porque la responsabilidad del servicio es completa para la Administración.**

Bien es cierto que “**control e inspección**” suenan a función burocrática y poco creativa y, en cambio creo firmemente que asegura que los servicios mantengan el “espíritu” por el que fueron creados y a la vez, desde la Administración se aseguren los principios democráticos básicos. La función del control y la inspección pueden verse solo como una potestad punitiva y, en cambio, si el gestor está preparado y tiene las herramientas básicas puede convertir-se en una función que ayude a la mejora del propio servicio. No es nada más que acercarse a la **función de evaluación** la cual es una función “per se” si permite rectificar y mejorar el proceso evaluado.

¿Cuáles son los servicios, equipamientos o tareas que son más (fácilmente, estratégicamente, prácticamente o imprescindiblemente) externalizables?:

- Los que piden un grado de especialización mayor para una tarea concreta y acotada (por ejemplo, la restauración en un museo).
- Los que piden unos conocimientos específicos a aplicar intensamente en un periodo corto de tiempo (por ejemplo, el comisariado de una exposición).
- Tareas que produzcan valor añadido, pero que no formen parte del corazón del servicio (ejemplo: catalogación de un fondo bibliográfico).
- Equipamientos que difícilmente son divisibles y que se quiren gestionar con una unidad (ejemplo: la gestión de una sala de ensayo).
- Aquellos servicios que, a pesar de dar la imagen de equipamiento, no constituyen el cuerpo del proyecto y que a la vez tienen un alto grado de especialización y de conocimiento (ejemplo: la tienda o el bar de un museo). No pondría en el mismo saco los contratos externos de limpieza o seguridad donde la especialización no está vinculada a los contenidos del centro, sino a una necesidad “universal” de prestar servicio.

¿Cuáles pongo en duda que deban externalizarse? Por mi experiencia, en aquellos equipamientos culturales donde el gestor tiene posición generalista. Me explico: un espacio para la creación sí lo sitúo como externalizable, en cambio, por una biblioteca o un museo yo no apostaría. U otro caso, un centro cívico no sería necesario, pero sí lo sería más un centro especializado en una disciplina artística determinada.

¿Cuáles son los retos que tenemos en estos servicios extrenalizados?:

- Cómo mantener el conocimiento práctico y la experiencia del día a día en la gestión de un servicio cuando se pasa al próximo adjudicatario
- ¿Cómo hacer permeable la gestión del servicio, centro o programa con el resto de servicios del mismo sector que no están externalizados?
- ¿Cómo mantener el “know-how” dentro de la Administración?
- Como no crear “bolets” autónomos, muy bien gestionados por terceros y seguidos por primeros, pero que funcionan como una isla en medio del mar.
- Como no generar monopolios de servicios públicos en manos privadas. Con tanta necesidad de especialización a la que finalmente solo puede responder aquel que la propia Administración ha formado.

¿Cómo hacer el seguimiento, el control y la inspección para intentar no solo “controlar”, sino también dar respuesta a los retos ahora planteados?

- Establecer mecanismos cuantitativos, si es posible, para evaluar resultados.
- Generar protocolos y sistemas “estandarizados” que puedan ser sistemáticamente rellenos por el prestador con la información necesaria e imprescindible o comparada en el tiempo.
- Promover memorias redactadas cualitativas que recojan más el proceso que el resultado, más de cómo se ha elaborado el programa. Que hable más de dificultades que de ganancias y que explique más lo que no ha funcionado que lo que sí. Tenemos tendencia a mostrar tan solo aquello que funciona con una postura defensiva haciendo que este tipo de documentos aporten poco y no dejen espacio para el análisis de futuro.
- Montar algunas sesiones abiertas para analizar el proyecto, servicio o equipamiento con varias personas, tanto la Administración, los prestadores y terceros. Estas sesiones permitirían conocer mejor los entresijos del funcionamiento, la metodología y los procesos.
- Y destinar el tiempo, que nunca se tiene, como inversión de futuro.

Frente todo esto pienso que pierde peso la pregunta de quien notifica el servicio y como. Poner en valor que equipo lo gestiona, por que no, puede sumar y no restar. La Administración siempre aparece por detrás debido a que lo que hace falta transmitir es la titularidad del servicio y no la gestión en concreto.

Una Administración capaz de hacer un buen seguimiento, control e inspección no es débil porque no da el servicio directamente, sino fuerte porque sabe que quiere y como; sabe determinar objetivos y funciones y es especialista ya que mide con criterio el desarrollo de los servicios prestados.

En este caso está claro que el reto, como en la mayoría en la vida, es saber cual es el equilibrio...entre la gestión propia del servicio, que capacidades y que aptitudes es necesario pedir a los gestores públicos de la cultura (al inicio del siglo XXI). Es necesario saber también cuales son las necesarias respecto a la implicación de empresas, asociaciones, profesionales, gremios, etc. en la gestión de la cultura. Cuan poco o muy especializado debe ser el gestor y que herramientas debe tener (profesionales, formativas y aptitudinales) ahora que no programa y produce, pero si que planifica, defines, sigue, controla e inspecciona el servicio que aprovisiona a terceros. Como conseguir que no quede en un simple control institucional y aporte valor añadido al propio servicio gestionado.

En cualquier caso, el objetivo último ha de continuar siendo el mantener la esencia del servicio público con una buena gestión pública o delegada que vele para que no pierda el verdadero interés general de los ciudadanos.