

Externalització de serveis culturals públics

Quaderns de Cultura

QC [núm. 1]

Recopilació de textos elaborats per a les
**Jornades sobre models d'externalització dels
equipaments i serveis culturals de titularitat
pública**, organitzades per la Universitat de
Barcelona, que van tenir lloc els dies 19 i 20
de setembre de 2007 sota la direcció del
Dr. Lluís Bonet i Agustí.

Quaderns Gescènic

Edita:
Bissap Consulting SL
Amb la col·laboració de la Fundació Romea
i de la Universitat de Barcelona

Consell de redacció:
Carles Canut, Carles Molinet,
Eduardo Galán, Jaume Colomer,
Lluís Bonet, Robert Muro,
Toni Benavent, Toni Tarrida

Quaderns de Cultura Núm. 1

Externalització de serveis culturals públics

Coordinació:
Lluís Bonet i Antoine Leonetti

Coordinació editorial:
Jaume Colomer

Primera edició:
Octubre del 2008

© Generalitat de Catalunya.
Departament de Cultura i Mitjans
de Comunicació
© Universitat de Barcelona

Disseny i maquetació:
Bissap Consulting SL

Correcció lingüística:
Dolors Berenguer

Impressió:
Agpograf

Dipòsit legal: 49.177

ISBN: 978-84-935124-3-9

Externalització de serveis culturals públics ●

**Qualitat i eficiència
en la cooperació públic-privat**

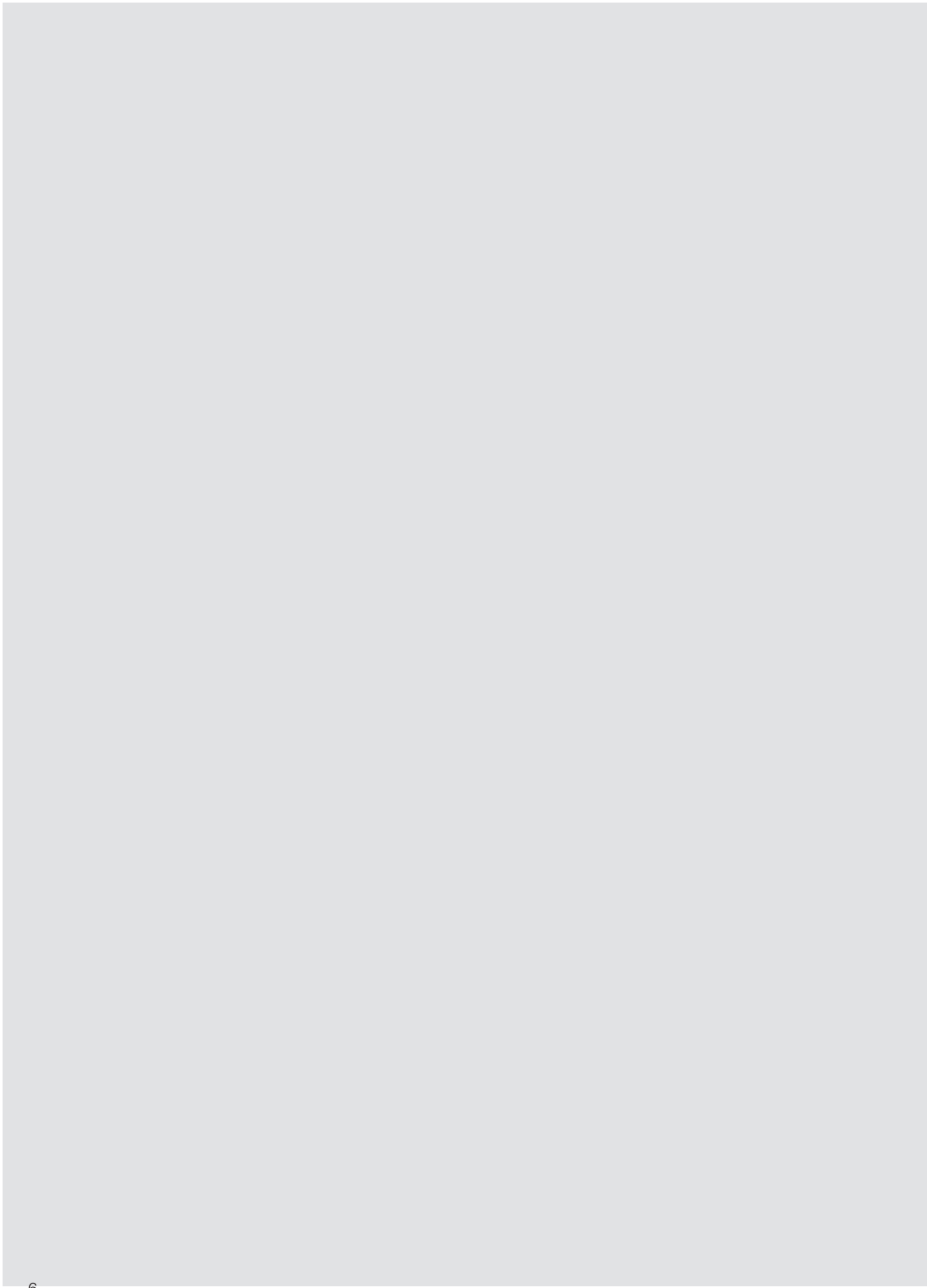
Dr. Lluís Bonet i Agustí (coord.)

Quaderns de Cultura

QC [núm. 1]

En el web del Programa de Postgraus en Gestió Cultural de la UB hi trobareu una mostra de **plecs de prescripcions tècniques** elaborats per diferents Administracions que han decidit externalitzar la direcció i gestió de diversos serveis culturals a Catalunya i País Valencià. Aquesta selecció s'ha fet en base a l'interès que representa poder disposar de mostres, amb els seus encerts i errors, en el moment d'elaborar noves propostes. La publiquem en versió digital per facilitar la seva consulta.

- 7 Presentació
Lluís Noguera i Jordana
- 11 Introducció
Lluís Bonet i Agustí
- Ponències**
- 19 Externalització i finançament alternatiu
Miquel Salazar
- 29 Els límits i les potencialitats imposats pel marc legal
i procedimental
Rafael Herrero Iturriaga
- 43 Interacció i avaluació per part de l'Administració
Albert de Gregorio
- 49 El nou paper del funcionari cultural: de la provisió directa al
control i la inspecció del servei
Marta Clari
- 55 Innovació enfront de continuïtat: riscos i avantatges competitius
Àngel Mestres
- 67 L'externalització de la gestió i difusió del patrimoni
Xavier Suñol
- 73 Models alternatius d'organització empresarial
Jaume Colomer
- 83 L'externalització de cases municipals de cultura
Ferran Farré
- 89 El repte d'un teixit local d'empreses de serveis culturals
Francesc Vila
- 95 L'experiència de disseny de plecs de condicions tècniques des
d'una Administració local
Rafa Milán
- 109 Selecció bibliogràfica i recull de normativa legal



Presentació

Lluís Noguera i Jordana

Als països occidentals, la incorporació de les forces del mercat per a la prestació de serveis públics s'ha consolidat com una eina bàsica de modernització de l'Administració pública.

Les consideracions sobre els avantatges i els inconvenients de l'externalització —connotades sovint per idees preconcebudes més que per l'avaluació empírica— requereixen d'una distinció clara entre la *provisió* i la *producció* dels serveis, funcions assimilades en antics paradigmes de l'Administració pública. La responsabilitat de la provisió d'un servei públic significa identificar i descriure quines necessitats han de ser ateses col·lectivament: quina és l'oferta, qui en són els beneficiaris i com es finançaran aquests serveis. La producció d'aquests serveis és una fase posterior, que podem portar a terme amb mitjans materials i recursos humans de la pròpia administració o, indirectament, mitjançant el concurs d'altres agents. Sovint, l'oposició a l'externalització és conseqüència de no diferenciar la provisió del servei i la seva producció, i es pensa que quan el sector públic deixa de produir un servei automàticament deixa de proveir-lo.

L'externalització, doncs, és la transferència a tercers d'una activitat que prèviament produïa l'Administració o bé que considera necessària proveir a partir d'un determinat moment. Aquesta transferència a tercers pot fer-se a d'altres organitzacions públiques o privades, amb o sense afany de lucre. Parlem amb propietat d'externalització quan els organismes responsables de la provisió estan separats dels òrgans de la producció del servei. L'externalització de serveis públics, en definitiva, és paral·lela al que en l'àmbit empresarial es denomina *outsourcing*, mitjançant el qual les empreses teixeixen complexes relacions buscant la màxima eficiència en la cadena de creació de valor.

S'esmenten, com a avantatges de l'externalització, la millora de la qualitat del servei mitjançant l'especialització o amb innovacions tecnològiques, així com la contribució al desenvolupament d'un mercat local i una gestió més professionalitzada. Pot ser una eina que incrementi l'agilitat, la flexibilitat i la simplicitat i pot aportar transparència a la gestió de recursos. Pot, fins i tot, reduir els costos del servei. Però, en contrast, també s'han descrit

casos d'externalització que han minorat la qualitat del servei i n'han incrementat els costos. Es mencionen, també com a desavantatges, que l'externalització dificulta el seguiment i el control de l'activitat amb costos de transacció elevats, que desdibuixa la responsabilització i que pot diluir la imatge de l'administració que proveeix el servei. En definitiva, cada procés d'externalització és diferent i el disseny de la situació de partida i la seva implementació seran factors crítics per assolir els objectius proposats.

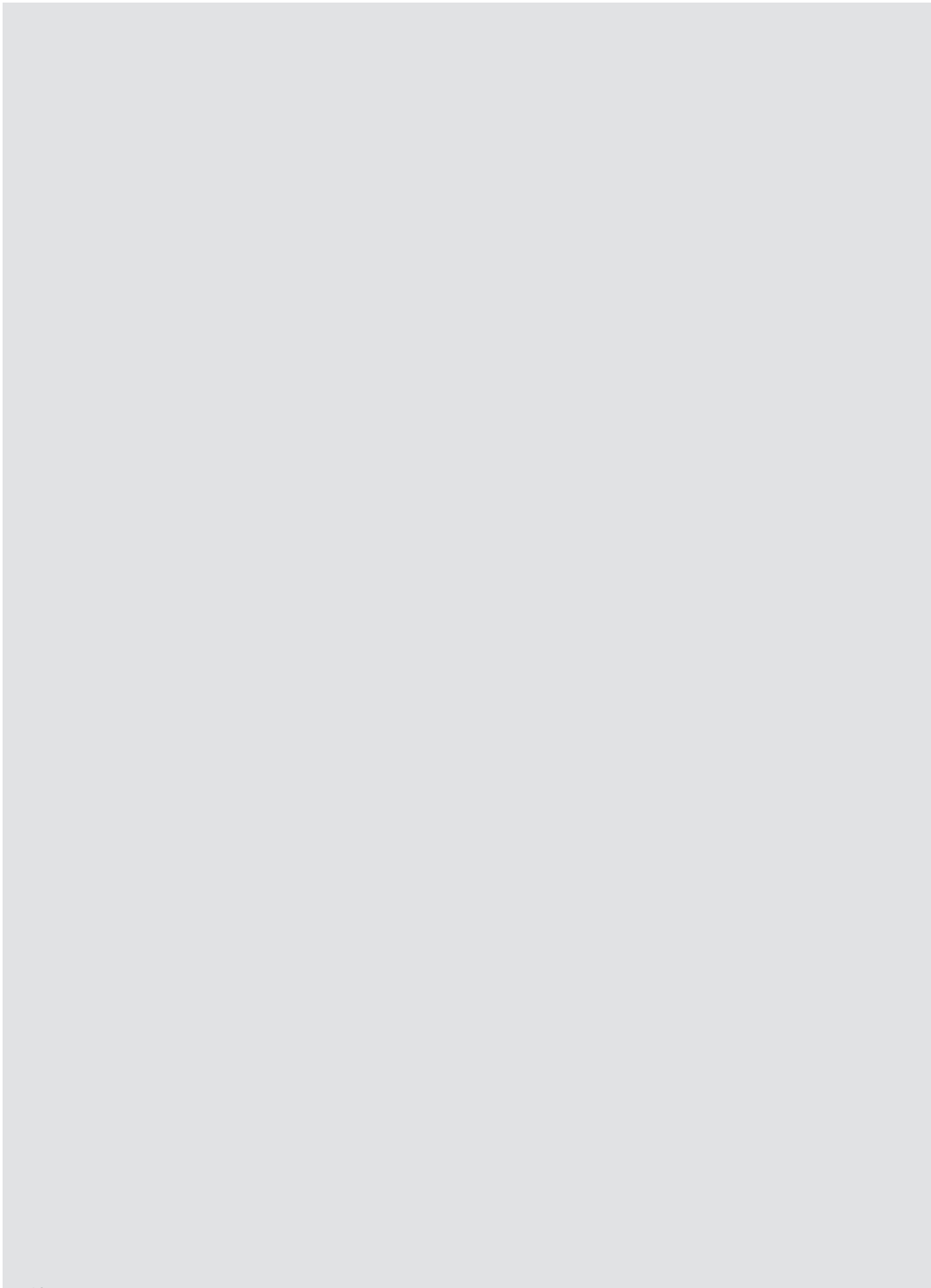
Conservar en el nucli dels organismes públics les funcions estratègiques del servei és indispensable, com ho és la determinació clara de la durada temporal i l'abast del servei a externalitzar. L'especificació dels requisits i la definició del sistema d'avaluació del procés que s'externalitza són àmbits complexos de bastir per no trencar la cadena de valor públic que pretenem millorar. Per tant, l'externalització comporta un canvi en la forma d'intervenció de l'Administració pública i és possible que algunes organitzacions, vàlides per a la gestió directa d'un servei, no s'adaptin fàcilment al canvi de rol.

L'externalització en el sector de la cultura té un repte afegit. La provisió de béns culturals comporta la producció d'intangibles. L'avaluació pot sobredimensionar la quantificació de processos en detriment d'indicadors qualitius que cal mesurar. Tot mantenint el valor de la creativitat com a bé públic i garantint l'accés a les expressions culturals, hem de potenciar, al mateix temps, la intervenció i el creixement dels agents culturals. L'Administració pública ha d'assumir rols ben diferenciats en situacions de quasi monopoli o en mercats que cal estimular.

Les complexitats esmentades en cap cas han de ser motiu per mantenir-nos en situacions d'aparent estabilitat proporcionada només per la inèrcia. L'adaptació a una societat de canvi i demandes creixents és indefugible. En el sector de la cultura i la comunicació constitueix un clar exemple de delimitació entre públic i privat l'acord del Consell Audiovisual de Catalunya sobre la televisió digital terrestre en l'àmbit local, aprovat el juliol de 2007. El document expressa el rol del sector públic, les seves funcions reguladores, la delimitació de competències i l'elaboració de criteris. Descriu les fun-

cions que en cap cas poden delegar-se als operadors privats (per exemple, la definició de la graella de la programació) i el caràcter nuclear del contingut de l'articulat del contracte-programa, que regula la relació entre el principal i l'agent, en el qual s'articulen paràmetres qualitius, com ara l'objectivitat, la veracitat i l'equilibri dels continguts, amb d'altres indicadors fàcilment quantificables, com les hores de programació o el percentatge de programació en cadena. La mesura d'aquestes variables permet externalitzar, tot conservant la missió de servei públic i constitueix una mostra de regulació de l'externalització en el sector cultural.

L'elaboració de reflexions i la difusió d'experiències que aportin criteri per a processos d'externalització amb la garantia d'incrementar o mantenir el valor públic és, també, un servei públic que cal impulsar i felicitar.



Introducció

Lluís Bonet i Agustí

Barcelona, agost de 2008

Aquest llibre és una recopilació de textos elaborats per a les **Jornades sobre models d'externalització dels equipaments i serveis culturals de titularitat pública**, organitzades pel Programa de Gestió Cultural de la Universitat de Barcelona, que van tenir lloc els dies 19 i 20 de setembre del 2007. L'interés de les ponències així com d'alguns exemples de plecs de prescripcions tècniques cara a externalitzar la direcció i gestió de diversos serveis culturals ens va fer veure la conveniència de publicar-les en forma de llibre.

Justificació de la compilació

En els darrers anys, el procés d'externalització dels serveis públics s'ha estès a l'àmbit de la direcció i la gestió dels equipaments culturals. Generalment a través de concursos públics, serveis culturals de nova creació o els que fins llavors havien estat gestionats directament per l'Administració, han passat a ser proveïts per empreses o col·lectius professionals externs. Aquest ha estat un procés progressiu, emparat per un moviment més ampli de l'Administració pública de tendir a delegar la gestió de tot tipus de serveis a institucions externes.

Els models seguits han estat variats en la mesura que la cultura administrativa del país evolucionava. D'una primera resistència a delegar fora de l'Administració serveis públics essencials es passà ràpidament a la multiplicació de les fórmules de gestió indirecta (organismes autònoms, fundacions públiques, empreses públiques o consorcis interinstitucionals) amb l'objectiu d'agilitzar els procediments administratius de gestió. Tanmateix, la limitació al creixement de la contractació directa de personal i en general a tot augment del dèficit públic han incentivat la recerca de formes indirectes de gestió i finançament. A aquesta primera raó, cal afegir-hi les dificultats per superar alguns constreyniments de la gestió pública tradicional i la recerca de mecanismes de competència per abaratir i millorar la qualitat del servei. El resultat d'aquest procés ha estat un moviment creixent d'externalització de la totalitat o de parts essencials de serveis públics prestats tradicionalment des de la pròpia Administració.

En l'àmbit cultural el procés s'inicià també amb la creació de figures públiques de gestió indirecta (els patronats o fundacions públiques de cultura i, en menor mesura, les empreses públiques especialitzades) amb l'objectiu d'agilitzar la gestió i poder disposar d'una major flexibilitat en la contractació i en la gestió dels ingressos. Paral·lelament, s'han externalitzat molts serveis col·laterals sense quasi implicació de contingut cultural com els de restauració, seguretat, neteja i, fins i tot, la comercialització de béns o serveis. En alguns casos, no excessivament nombrosos, s'ha utilitzat la subvenció per a la totalitat del servei, la contractació directa o via concurs més o menys dirigit. En aquest cas l'objectiu era assegurar-se que determinades institucions privades de confiança gestionessin allò que l'Administració no podia per raons d'urgència, administratives i, també, polítiques. Tanmateix, el ràpid esgotament o la inviabilitat administrativa d'aquesta darrera fórmula ha obligat a oferir concursos públics oberts amb plecs de clàusules tècniques i administratives cada cop més concises i clares.

Lentament, per la ja comentada limitació al creixement de les despeses en personal, per la recerca de serveis especialitzats a preu competitiu o perquè es dilueixen les resistències internes que unien la titularitat i la gestió pública, l'Administració cultural ha anat externalitzant cada cop més serveis culturals. Es va començar per la provisió externa de serveis col·laterals amb un major contingut (avui pràcticament tots els museus i centres d'exposicions compten amb serveis educatius o de monitoratge externs), però s'està avançant cap al traspàs del conjunt de la direcció i gestió d'equipaments culturals complets de titularitat pública. L'experiència s'estén als centres cívics, cases de cultura, espais de difusió artística, llocs arqueològics, auditoris, teatres i museus.

Com en tot procés incipient, encerts i desencerts caracteritzen l'experiència. Però, sobretot, el més important és que cada cop s'és més conscient dels temes o qüestions clau que permeten assegurar una bona gestió sense que l'essència del servei públic i la necessitat de vetllar per un veritable interès general ciutadà es perdin. Els responsables més conscients de les diverses Administracions públiques involucrades han mirat de redactar plecs de condicions tècniques que tinguin en compte aquests aspectes, així com la transmissió de l'experiència adquirida pel prestatari del servei envers l'Administració titular, ja que deixar de prestar directament un servei pot comportar una pèrdua de coneixement cabdal. És evident que el personal tècnic de l'Administració ha de deixar les tasques tradicionals de programació i producció per especialitzar-se en les de seguiment i inspecció. Tanmateix, en aquest procés de transformació cal un bon treball de reflexió i acompanyament. Aquest és el repte del projecte i la documentació que aquí s'adjunta.

Un programa de reflexió professional

Amb l'objectiu de conèixer i compartir amb els diversos professionals implicats l'estat de la qüestió sobre l'externalització de serveis de contingut cultural al nostre país, neix el present programa de reflexió. Es tracta de compartir de forma sistemàtica el conjunt de l'experiència viscuda, no amb l'objectiu de fer proselitisme sobre els nous models de gestió cultural, sinó per donar criteris objectius que permetin triar, en cada cas, el model més adequat. Amb la finalitat de reunir tota aquesta experiència, es va decidir organitzar dues jornades matinals de tallers de reflexió prèvia amb experts en el tema i unes jornades professionals posteriors per donar a conèixer l'estat de la qüestió. Per poder-ho fer amb qualitat, es va recollir la màxima documentació sobre el tema. Aquests són els materials que conformen el present volum.

Els tallers han volgut ser un espai de reflexió a fi de detectar els temes clau lligats al procés d'externalització de la direcció i la gestió dels equipaments i serveis culturals de titularitat pública. Les sessions de taller es van dividir en dues parts. Primer una presentació breu per part d'un professional amb experiència en aquest camp (d'uns 20 minuts cadascuna), seguida d'un diàleg entre els participants. Després, el debat monogràfic on cadascú aportava el seu punt de vista respecte la qüestió plantejada. Les presentacions anaven acompanyades de textos sintètics, textos que es recullen en el present document.

Per concloure el treball de reflexió es van organitzar unes jornades obertes, que pretenien fer arribar als professionals catalans i d'arreu de l'Estat el nivell de reflexió que sobre el tema s'ha anat destil·lant durant els darrers anys des dels professionals i les Administracions culturals de Catalunya més preocupades en la recerca de nous models de gestió. Poder partir del treball de síntesi previ realitzat durant els tallers va ser un dels elements de major valor afegit obtingut a les jornades. Per altra part, el present recull documental permet augmentar la qualitat de la reflexió i contextualitzar millor les aportacions dels diversos ponents convidats, així com poder-ho donar a conèixer a aquells professionals de la gestió cultural que no hi varen assistir. Aquesta és una tasca que s'escau plenament al treball del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de la Generalitat de Catalunya.

Presentació del material seleccionat

La present compilació s'estructura en tres parts. El primer bloc conté un recull de les aportacions conceptuals redactades expressament per reconeguts professionals de la gestió cultural de Catalunya.

Aquest apartat s'inicia amb la ponència magistral de **Miquel Salazar**, Director General del Departament d'Economia i finances, i reconegut expert en gestió de serveis culturals públics i en política financera, que emmarca la realitat de l'externalització dels serveis públics en el context de recerca de noves modalitats de finançament governamental. El segon text és de **Rafael Herrero**, jurista amb llarga experiència a l'administració, especialment en la cultural, que amb un llenguatge entenedor i clar planteja els límits i potencialitats imposats per l'actual marc legal i procedimental. La tercera aportació correspon a **Albert de Gregorio**, professor universitari i responsable de diversos serveis a la Diputació i a l'Ajuntament de Barcelona, amb un interessant treball sobre les formes d'interacció entre empresa i administració pública, i la problemàtica de l'avaluació. La quarta ponència és un molt interessant treball realitzat per la gerent de l'Institut de Cultura de Barcelona, **Marta Clari**, sobre el nou paper de funcionariat cultural enfront la creixent externalització de serveis culturals. A continuació, **Àngel Mestres**, Director General de Trànsit (una de les més importants empreses de serveis culturals catalanes) i coordinador acadèmic del Màster en gestió d'institucions i empreses culturals de la Universitat de Barcelona, reflexiona sobre com enfrontar la innovació en el context de l'empresa cultural, avaluant els seus riscos i avantatges competitius. El següent text és obra de **Xavier Suñol**, qui des de l'òptica de la gestió del patrimoni, àrea que dirigeix a l'Ajuntament de Barcelona, reflexiona sobre les potencialitats i límits en la gestió i difusió del patrimoni. A continuació hi ha un document de **Jaume Colomer**, professor de la UB i un dels més importants analistes sobre la planificació cultural contemporània a Catalunya, on exposa la seva tesi sobre els models d'organització empresarial en el camp cultural, dels més precaris als més consolidats. Segueix aquesta ponència un text de **Ferran Farré**, director de diverses aules de cultura a l'Hospitalet de Llobregat, en que planteja la problemàtica de l'externalització d'aquesta tipologia d'equipament municipal de proximitat. El penúltim text és de **Francesc Vila**, qui des de l'observatori de la Diputació de Barcelona reflexiona sobre els reptes i dificultats d'enfortir el teixit local d'empreses de serveis culturals. Finalment clou aquest apartat en **Rafa Milán**, amb una dilatada experiència en la prestació de serveis culturals a l'administració local, amb un text sobre l'elaboració de plecs de condicions tècniques a l'administració local.

Aquest formidable conjunt d'aportacions conceptuals s'acompanya d'una síntesi bibliogràfica i les referències de les principals normatives jurídiques d'aplicació en aquest camp.

El darrer apartat el conforma una mostra de plecs de prescripcions tècniques elaborats per externalitzar la direcció i gestió de diversos serveis culturals externalitzats a Catalunya i el País Valencià. Aquesta selecció s'ha fet en base a l'interés que representa poder disposar de mostres, amb els seus encerts i errors, en el moment d'elaborar noves propostes.

En el web del Programa de Postgraus en Gestió Cultural de la UB hi trobareu una mostra de **plecs de prescripcions tècniques** elaborats per diferents Administracions que han decidit externalitzar la direcció i gestió de diversos serveis culturals a Catalunya i País Valencià. Aquesta selecció s'ha fet en base a l'interès que representa poder disposar de mostres, amb els seus encerts i errors, en el moment d'elaborar noves propostes. La publiquem en versió digital per facilitar la seva consulta.

Per concloure, vull agrair a tots els ponents i participants la seva generositat per una reflexió col·lectiva, però molt especialment a l'Àngel Mestres pel disseny conceptual conjunt de les Jornades, i a l'Antoine Leonetti, l'Anna Camacho, en Cristobal Fernández i en Pol Viñas, per la coordinació i organització del projecte.



Externalització de serveis culturals públics ●

**Qualitat i eficiència
en la cooperació públic-privat**

Ponències

Externalització i finançament alternatiu

Miquel Salazar

**Els límits i les potencialitats imposats pel marc legal
i procedimental**

Rafael Herrero Iturriaga

Interacció i avaluació per part de l'Administració

Albert de Gregorio

**El nou paper del funcionari cultural: de la provisió directa
al control i la inspecció del servei**

Marta Clari

**Innovació enfront de continuïtat: riscos i avantatges
competitius**

Àngel Mestres

L'externalització de la gestió i difusió del patrimoni

Xavier Suñol

Models alternatius d'organització empresarial

Jaume Colomer

L'externalització de cases municipals de cultura

Ferran Farré

El repte d'un teixit local d'empreses de serveis culturals

Francesc Vila

**L'experiència de disseny de plec de condicions
tècniques des d'una Administració local**

Rafa Milán

Miquel Salazar

Generalitat de Catalunya

Departament d'Economia i Finances

Secretari de Política Financera, Competència i Consum, des del 21 de desembre de 2006.

Nascut a Barcelona el 3 d'abril de 1956.

Llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona i Màster en Funció Gerencial en Administracions Públiques per ESADE.

Funcionari de la Diputació de Barcelona des de 1983. Fins a l'any 1987, com a cap de la Secció Administrativa del Servei d'Obres Públiques; des de 1987 a 1991 com a responsable del Servei de Cultura (Biblioteques i Gestió Cultural) de l'Àrea de Cultura i des de 1991 fins a gener de 2004, coordinador-gerent a l'Àrea de Règim Interior, Hisenda i Planificació (actualment Àrea de Govern Local).

Des de l'any 2000 va compatibilitzar les responsabilitats de gerent amb les de conseller de la Caixa d'Estalvis de Catalunya, essent membre del Consell d'Administració i de la Comissió Executiva fins al seu nomenament el 2004 com a director general de Política Financera i Assegurances del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

És membre de la Junta de Govern, del Consell Assessor i de la Comissió Executiva de l'Institut Català de Finances; membre del Consell de Direcció i de la Comissió Executiva de l'Agència Catalana del Consum; president del Patronat de la Fundació Privada Institut d'Estudis Financers; en el camp docent ha participat en diversos seminaris i postgraus relacionats amb l'Administració Pública a la Universitat de Barcelona i a la Universitat Autònoma de Barcelona, principalment, i ha desenvolupat un bon nombre de col·laboracions.

msalazar@gencat.net

Externalització i finançament alternatiu

Miquel Salazar

1. Consideracions sobre l'externalització

Durant els darrers anys, han aparegut en el sector públic estratègies encaminades a la introducció de dinàmiques de mercat en els serveis públics que han portat a:

- Privatitzar: es deixa de tenir qualsevol tipus de responsabilitat directa sobre el servei o l'actuació que fins al moment era responsabilitat de l'Administració.
- Externalitzar: implica que el servei continua essent públic i la responsabilitat (planificació, control i avaluació) també ho és.

Les raons de l'externalització de serveis poden ser l'eficiència econòmica, la idoneïtat tècnica i la complicitat social. L'eficiència econòmica es basa en:

- Les relacions laborals.
- L'estabilitat pressupostària i les normes SEC.
- Les inversions privades en infraestructures públiques.

Les relacions laborals resulten més favorables per la diferència de costos entre el sector públic i el sector privat. Les millors condicions laborals al sector públic i la sindicalització són un condicionant, sobretot quan la prestació de serveis requereixen mà d'obra intensiva i poc qualificada, i quan els serveis s'han de prestar fora dels horaris habituals.

2. El Pacte d'estabilitat i creixement

Descrivim les principals resolucions i normatives que el regulen.

2.1. El Consell Europeu de juny de 1997

En el Pacte d'estabilitat i creixement (Resolució del Consell Europeu d'Amsterdam de juny de 1997 i Reglaments (CE) números 1466/97 i 1467/97) es

van establir els criteris que es detallen a continuació:

- Es limita la utilització del dèficit públic com a instrument de política econòmica de la Unió econòmica i monetària.
- Els Estats membres de la Unió es comprometen a aconseguir una situació pressupostària pròxima a l'equilibri o en superàvit de manera que, si actuen els estabilitzadors automàtics, el dèficit es mantingui per sota del 3%.
- Els Estats membres es comprometen a presentar anualment programes d'estabilitat o convergència que recullin les mesures necessàries per aconseguir aquest objectiu.

2.2. El Consell Europeu de març de 2005

El Consell Europeu de Brussel·les de 22 i 23 de març de 2005 va ratificar l'informe d'ECOFIN de 20 de març que porta per títol «Millorar l'aplicació del Pacte d'Estabilitat i Creixement» i va aprovar les conclusions i propostes. El Consell va sol·licitar a la Comissió que presentés en breu propostes de modificació dels reglaments de 1997. A l'informe esmentat es proposa la introducció de millores en els àmbits següents:

- Millora de la justificació econòmica de les normes pressupostàries a fi que els països les assumeixin com a pròpies.
- Reforç de l'assumpció per part dels responsables polítics de les disposicions del Pacte.
- Utilització amb una major eficàcia dels períodes en què les economies creixen per sobre del nivell tendencial per a la consolidació pressupostària, amb l'objectiu d'evitar les polítiques procíclicues.
- Major consideració, en les recomanacions del Consell, dels períodes en què les economies creixen por sota del nivell tendencial.
- Major consideració, en la vigilància de les posicions pressupostàries, al deute i a la sostenibilitat.

2.3. La Llei general d'estabilitat pressupostària

La Llei general 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària estableix els principis rectors de la política pressupostària del sector públic espanyol en el context dels compromisos assumits en el Pacte d'estabilitat i creixement. Als efectes d'aquesta Llei, el sector públic es considera integrat per:

1. L'Administració General de l'Estat.
2. Les entitats que integren el sistema de la Seguretat Social.
3. Les Comunitats Autònomes.
4. Les Entitats Locals.
5. Els ens dependents d'aquestes administracions que presten serveis o produeixen béns que no es financen majoritàriament com a ingressos comercials. La resta d'ens dependents es consideren igualment integrants del sector

públic però només estan subjectes als principis generals de la Llei i a algunes normes específiques.

2.4. El principi d'estabilitat pressupostària

El principi d'estabilitat pressupostària per a les diferents administracions i per als ens dependents que no es financien majoritàriament amb ingressos comercials, s'estableix com la situació d'equilibri o de superàvit computada en termes de capacitat de finançament, d'acord amb la definició del Sistema Europeu de Comptes (SEC 95), en les condicions establertes per a cadascuna de les administracions públiques.

D'acord amb el SEC 95 la capacitat (+) / necessitat (-) de finançament és el saldo del compte financer. És a dir, l'adquisició neta d'actius financers menys els passius nets contrets (SEC 95 5.10).

El compte financer registra les operacions financeres entre les unitats institucionals. Una operació financera entre dues unitats institucionals augmenta la capacitat / necessitat de finançament d'una i disminueix, en la mateixa quantia, la capacitat / necessitat de finançament de l'altra.

En el SEC 95, el saldo del compte financer és idèntic al del compte de capital. A la pràctica, hi pot haver discrepàncies perquè es calculen a partir de fonts estadístiques diferents.

El compte de capital permet determinar en quina mesura les adquisicions menys les cessions d'actius no financers han estat finançades amb càrrec a l'estalvi i les transferències de capital.

Aquest compte mostra, o bé una capacitat de finançament que correspon a l'import de què disposa una unitat o un sector per a finançar, directament o indirecta, altres unitats o sectors, o bé una necessitat de finançament que correspon a l'import que una unitat o sector es veu obligat a demanar prestat a altres unitats o sectors.

2.5. Els objectius d'estabilitat pressupostària

Durant el primer semestre de l'any, el Govern Central, a proposta del Ministerio de Economía y Hacienda i previ informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera i de la Comisión Nacional de Administración Local, fixa l'objectiu d'estabilitat pressupostària per al conjunt del sector públic i per a cadascun dels grups d'agents públics abans esmentats per als tres exercicis següents. Posteriorment, l'objectiu d'estabilitat pressupostària proposat pel Govern ha de ser aprovat per el ple del Congrés i del Senat.

El ple del Congrés de 2 de juny de 2005 va aprovar aquest acord del Govern, però el ple del Senat de 8 de juny de 2005 el rebutjà. Per aquest motiu, es va sotmetre a una nova votació del Congrés que el ratificà en el ple de 23 de juny de 2005.

Els objectius d'estabilitat pressupostària són:

ÀMBIT	2006	2007	2008
1. Administració central	0,3	0,4	0,4
1.1 Estat i organismes	-0,4	-0,3	-0,3
1.2 Seguretat Social	0,7	0,7	0,7
2. Administració autonòmica	-0,1	-0,1	0,0
3. Administració local	0,0	0,0	0,0
CONJUNT DEL SECTOR PÚBLIC	0,2	0,3	0,4

Capacitat (+) / necessitat (-) de finançament (SEC 95)

Percentatges del Producte Interior Brut

3. La reforma prevista de la Llei general d'estabilitat pressupostària

3.1. La Proposició no de llei d'octubre de 2004

El ple del Congrés va aprovar l'octubre de 2004 una Proposició no de llei que insta el govern a la modificació de les lleis d'estabilitat pressupostària. Entre altres consideracions, s'esmenta la necessitat de considerar el cicle econòmic a llarg termini pel que fa a la seva aplicació.

3.2. El Programa d'estabilitat espanyol

L'actualització del Programa d'estabilitat espanyol per al període 2004-2008 va preveure la reforma de la Llei d'estabilitat pressupostària abans de finalitzar el 2005. La reforma té els següents objectius:

- Reforçar i fer més efectiu el compromís amb la disciplina fiscal de totes les administracions públiques.
- Redefinir l'estabilitat pressupostària com una situació d'equilibri o superàvit al llarg del cicle, reforçant el paper estabilitzador de la política fiscal.
- Millorar la transparència dels comptes públics i preveure l'adaptació a les normes comunitàries de comptabilitat nacional i l'obligació d'incloure informació sobre necessitats d'endeutament i compromisos de pagaments futurs.

Es pretén avançar cap a un model de creixement econòmic més centrat en els factors que contribueixen a augmentar el creixement potencial de l'economia i a tenir en compte que l'estabilitat pressupostària crea un major marge per augmentar les despeses productives del sector públic, especialment els associats amb la societat del coneixement i amb les infraestructures. Aquesta estratègia reforça la sostenibilitat de les finances públiques a llarg termini, que ha de fonamentar-se en accions de caràcter estructural.

3.3. La Llei general 15/2006, de reforma de la llei general 18/2001 d'estabilitat pressupostària

La Llei 15/2006 introdueix un nou mecanisme per a la determinació de l'objectiu d'estabilitat pressupostària de les Administracions públiques territorials fonamentat en el diàleg i la negociació, amb l'objectiu d'assegurar el respecte a l'autonomia financera d'aquestes administracions.

Un altre element és el desenvolupament de les obligacions d'informació d'aquestes Administracions per fer efectiu el principi de transparència.

La modificació més important és la instrumentació del principi d'estabilitat pressupostària al llarg del cycle econòmic. Aquest plantejament permet la realització d'una política fiscal de caràcter anticíclic. És a dir, estimular la demanda agregada en la part recessiva del cycle econòmic i contraure-la en la part expansiva, de forma que el saldo mig al llarg del cycle no sigui negatiu. L'exigència d'un equilibri anual, previst en la normativa vigent que ara es modifica, pot tenir en canvi un caràcter procíclic.

L'exigència d'equilibri al llarg del cycle sols és aplicable a les administracions de major dimensió, és a dir, aquelles Administracions en què existeix una influència significativa del cycle econòmic en els seus comptes. És per això que es restringeix aquesta nova forma d'instrumentar el principi d'estabilitat pressupostària a les Administracions central i autonòmica i als municipis de major dimensió.

4. Sistemes de finançament alternatiu d'infraestructures

Hi ha diversos sistemes de finançament alternatiu: a càrrec del pressupost públic, a càrrec de l'usuari i sistemes mixtos. Quan el cost recau en el pressupost públic hi ha diverses opcions:

4.1. Sistema alemany

En aquest sistema l'adjudicatari de l'obra es fa càrrec de la construcció de la infraestructura i del seu finançament fins que la posa a disposició de l'Administració. Un cop feta la recepció de l'obra, l'Administració reemborsa el cost total d'una sola vegada o en un termini de deu o quinze anys, incloent-hi el cost de construcció i el cost financer.

4.2. Peatge a l'ombra

Sistema de participació pública i privada que trasllada a futurs contribuents el pagament periòdic dels imports estipulats, a càrrec dels pressupostos públics futurs. La participació privada és més important que en altres sistemes en tant que incorpora un risc de gestió de manera que si el grau d'utilització de la infraestructura és baix, es traduirà en uns menors ingressos per l'empresa concessionària.

Els pagaments de l'Administració es poden considerar com una subvenció a l'usuari.

4.3. Arrendament operatiu

Contracte entre l'Administració promotora i l'operador perquè aquest construeixi i posi a disposició de la primera la infraestructura que s'utilitzarà per la prestació d'un servei públic o administratiu. L'operador rebrà pagaments periòdics vinculats als complimentes dels estàndards de qualitat previstos al contracte. La titularitat de la infraestructura és de l'operador i no de l'Administració.

4.4. Dret de superfície

El dret de superfície es concedeix per concurs amb la finalitat que el concessionari construeixi un immoble sobre un terreny públic amb una destinació específica fixada per l'Administració en funció de l'interès social.

L'Administració paga un lloguer per l'ús de la infraestructura; en finalitzar el dret de superfície la propietat passa a l'Administració.

4.5. Cessió de drets de cobrament futurs (I)

Consisteix a cedir o vendre drets de cobrament futurs a canvi del cobrament del seu valor present, actualitzats a una determinada taxa d'interès segons les condicions de mercat. L'import obtingut es pot destinar a noves inversions, les quals probablement s'haurien hagut d'ajornar per manca de recursos disponibles.

4.6. Cessió de drets de cobrament futurs (II)

La cessió de drets es pot fer a un grup de bancs o a un vehicle creat ad-hoc, el qual emet obligacions per finançar l'adquisició dels actius (drets de cobrament futurs); en aquest darrer cas és el que s'anomena operació de titulització.

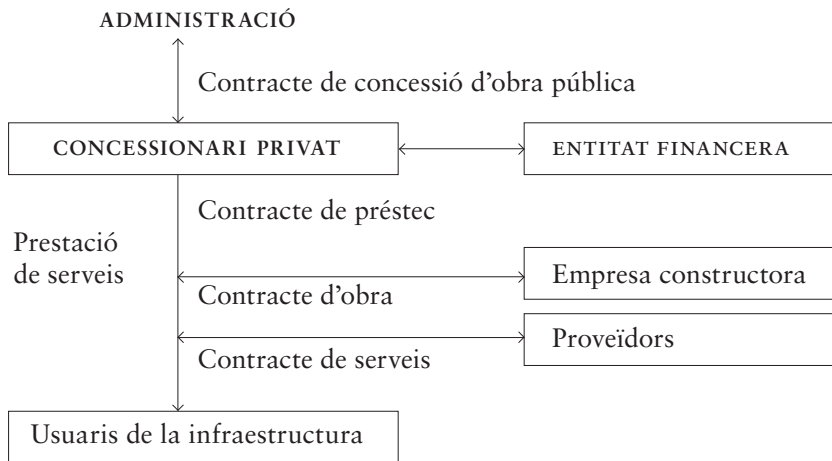
Exemples de drets de cobrament futurs que les Administracions públiques poden cedir són: lloguer d'habitatges socials, peatge d'autopistes públiques, cànon de sanejament d'aigües, etc.

5. La concessió d'obra pública

L'Administració encarrega a un tercer (concessionari que pot subcontractar la construcció) l'execució d'una obra pública. A diferència del contracte d'obra, en aquest supòsit la contraprestació no és un preu alçat sinó el dret que se li reconeix d'explotar l'obra construïda durant un període de temps determinat. Aquest contracte estarà sotmès a la Llei de Contractes.

Les característiques de la concessió són:

- L'obra a realitzar per l'adjudicatari és pública i explotable.
- La retribució del contractista consisteix en el dret d'explotació de l'obra.
- L'execució de l'obra va acompanyada del dret d'explotació.
- L'explotació pot establir un pagament per l'ús que en faci l'usuari o total o parcialment l'Administració (peatge a l'ombra) en funció del nombre d'usuaris que utilitzi.
- Es podrà establir un nombre mínim i màxim d'ingressos pel tercer.



La concessió és aplicable a qualsevol tipus d'infraestructura que sigui susceptible d'explotació econòmica i que constitueixi un bé de domini públic:

- projectes culturals
- infraestructures esportives
- explotació de serveis
- carreteres
- obres hidràuliques

La seva aplicació té uns límits definits:

- No es pot aplicar a infraestructures que només utilitza l'Administració.
- L'obra principal ha de ser explotable econòmicament i cal que paguin els usuaris o l'Administració en funció de l'ús.
- No pot haver-hi pagament al privat. Qualsevol cànon s'entendria com pagament aplaçat en un contracte d'obres.

6. Els models mixtos d'associació públic-privat (APP)

Es tracta que el projecte assoleixi una rendibilitat financera atractiva pel sector privat i que el peatge o preu suposi un cost raonable als usuaris. S'estructuren entorn d'unes aportacions de les Administracions públiques (subvencions a la inversió, al peatge, aportació de garanties al projecte; de trànsit, financeres, jurídiques, cessió de terrenys, participació en el capital del concessionari, etc.) i als recursos propis i aliens que aporti el sector privat, el qual haurà de desenvolupar el projecte aplicant-hi l'enginyeria financera més adient.

7. La gestió privada d'infraestructures: conclusions

Estem en un supòsit d'externalització de serveis per carències financeres esdevingudes pel compliment de la normativa europea en matèria d'estabilitat pressupostària. Els costos, des d'un punt de vista financer, són molt més alts que si la inversió es contempla en el marc dels pressupostos públics. Aquest major cost de finançament pot ser compensat per costos menors en les fases de construcció, gestió i manteniment. Pot introduir millores en la gestió derivades de la competència entre diferents concessionaris.

Des de l'òptica del desenvolupament econòmic d'un país, i sempre que les operacions es facin en la mesura suficient de tal manera que la previsió de pagaments futurs no generi un dèficit insostenible, és aconsellable la participació de privats en el finançament i la gestió d'infraestructures públiques per raons de:

a. Idoneïtat tècnica:

- tipus de contracte: contracte de serveis
- característiques: qualificació, especialització, oportunitat, eventualitat

b. Complicitat social: quan trobem un col·lectiu que per raons d'interessos propis tenen disponibilitat per gestionar una activitat que repercuteix en col·lectivitat.

La disponibilitat es pot basar en la necessitat de gestionar un interès particular que afecta el col·lectiu quan la participació en la gestió es basa en una motivació fonamentada en raons de caràcter altruista. L'externalització suposa un canvi del model de gestió en:

a. Administrats / Administradors:

- Nova concepció, ja no parlem d'administrats sinó de ciutadanes i ciutadans.

- Les accions necessiten motivar-se.

- La comunicació és imprescindible en un sistema modern de relacions.

b. El paper del directiu:

- El directiu ja no roman aïllat.
 - Necessita explicar i, de vegades, negociar els seus projectes.
 - El mandat es dilueix en una demanda de relació més permanent.
 - La comunicació com a eina es torna Imprescindible.
- c. La divulgació dels projectes:
- La presentació i publicació dels projectes supera el requeriment legal.
 - Explicar i negociar els projectes és un requeriment inel·ludible.
 - Comunicar bé ha esdevingut una qüestió vertebral de l'èxit d'un projecte.
- d. Les relacions administratives:
- Confluència de diferents administracions.
 - Cal que les administracions actuïn de forma oberta i trenquin les barres tradicionals.
 - Cal inventar un llenguatge comú que ajudi a millorar les relacions.

Rafael Herrero Iturriaga

Ajuntament de Barcelona

Intervenció

Nascut el 24-10-1964. Llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona. Post-Grau Dret Mercantil i Tributari a la Universitat de Barcelona. Curs de Propietat Intel·lectual a l'IDEC. Advocat i tècnic Superior en Dret per oposició lliure de l'Ajuntament de Barcelona. Advocat del Departament d'Urbanisme a l'Ajuntament de Barcelona (1992-1999). Cap del Servei de Contractació de l'Institut de Cultura (2000-2002). Secretari Delegat de l'Institut Municipal de Cultura (2002). Interventor Delegat de l'Institut Municipal de Cultura i del Consorci de l'Auditor (2003-2007). Advocat dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona (2007). Col·laborador de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Col·laborador del Centre d'Estudis Financers.

rherrero@bcn.cat

Els límits i les potencialitats imposats pel marc legal i procedimental

Rafael Herrero Iturriaga

1. Qüestions prèvies

El procés d'externalització de la gestió dels equipaments i els serveis culturals de titularitat pública pot ser objecte d'anàlisi des de diferents perspectives (econòmica, jurídica, social, etc.); es tracta, en definitiva, d'un fenomen pluri-disciplinari, en el sentit que la seva interpretació i enteniment necessita d'una pluralitat d'eines que provenen de diferents branques del coneixement.

Es pot fer una anàlisi econòmic del que suposa l'externalització. També es pot fer una anàlisi des del punt de vista de les ciències de l'Administració pública, tenint en present el model d'Administració pública que volem, la configuració de la cultura com a servei públic i el que suposa la col·laboració amb entitats privades. Finalment, es pot fer el que serà objecte d'aquest treball: una anàlisi dels instruments jurídics dels què se serveix l'externalització així com de les fronteres normatives dintre les quals s'ha d'emmarcar.

No pretenem aquí determinar si, des del punt de vista jurídic, l'externalització és o no és un expedient genèricament vàlid per a la gestió cultural. De fet, el que podem dir és que, tal i com passa amb tots els instruments de gestió, l'externalització és una eina efectiva únicament si la utilitzem de manera adequada i sense caure en apriorismes o prejudicis que ens impedeixen analitzar adequadament les millors respostes per la que ha d'ésser en definitiva la finalitat de tot instrument de gestió: millorar la qualitat del servei que es presta als ciutadans. Des d'aquest punt de vista la nostra intervenció ve centrada en la problemàtica jurídica que planteja l'externalització sense fer, insistim, judicis de valor que no corresponen a aquest àmbit.

El contingut de la ponència, tal i com s'ha indicat en el títol, és determinar els límits i les potencialitats que el marc jurídic vigent pot oferir a les diferents propostes d'externalització dels serveis públics culturals. En conseqüència tractarem d'abordar la qüestió de l'externalització des d'una perspectiva estrictament jurídica i fixar els paràmetres normatius dintre dels quals es pot situar aquesta qüestió.

Per tant, nosaltres ens centrarem aquí en la determinació de les variables jurídiques a tenir en compte, tant en el caràcter previ com durant l'execució

del procediment que ens portarà finalment a l'externalització de la gestió d'un equipament o d'un servei públic de caràcter cultural. Es tracta d'acotar, en termes jurídics, el marc en què s'ha de moure l'externalització, assenyalant tant els instruments que poden fer-la efectiva, com els límits amb què hem de comptar per no caure en formulacions contràries a dret.

L'iter expositiu que seguirem partirà de determinar dues premisses bàsiques. Per una banda ha de tenir en compte l'ens jurídic de naturalesa pública que tingui atribuïda la competència per prestar el servei públic de caràcter cultural, qüestió aquesta important ja que incidirà en els instruments jurídics que pot utilitzar l'ens públic per exercir les seves funcions. I per l'altra, la consideració del contracte, concretament del contracte administratiu, com a institut jurídic al voltant del qual s'articula el procediment i execució de l'externalització. A continuació, i a efectes merament expositius, distingirem entre l'externalització de la gestió d'equipaments culturals (fórmula de caràcter global) i l'externalització de la prestació de determinats serveis culturals (fórmula de caràcter parcial), ja que l'abast és diferent i per tant també seran diferents les qüestions jurídiques a considerar. Es tractarà aquí d'aplicar els diferents instruments de contractació a aquestes dues fórmules d'externalització. Per últim tancarem la nostra exposició amb algunes consideracions de caràcter general sobre els límits de l'externalització i les friccions de caràcter jurídic que poden sorgir si aquests límits no són respectats.

En tot cas, partim de la base que la prestació dels serveis culturals porta incorporada una sèrie d'elements que no es poden considerar de naturalesa cultural. Per exemple, els serveis de fotocòpies, la seguretat d'edificis i de fons artístics i documentals, etc. Tots aquests serveis, que ordinàriament no es presten per personal de la institució cultural sinó que es contracten a empreses externes, no els considerarem externalització en el sentit que hi donem aquí, sinó que tan sols incloem dins d'aquest concepte aquelles funcions i serveis que integren el que anomenem nucli de l'activitat cultural i que, bàsicament, són la formulació i l'execució de projectes culturals i la gestió d'equipaments culturals.

Una última consideració: aquest treball no pretén tractar detalladament totes les implicacions jurídiques de l'externalització dels serveis públics de caràcter cultural, cosa que no seria possible donat el temps de què disposem, sinó enunciar les línies jurídiques bàsiques i les referències normatives essencials que s'han de tenir en compte en aquesta matèria, així com exposar els instruments que el nostre ordenament jurídic ens pot facilitar a aquests efectes, sobretot tenint en compte que es tracta d'una matèria en constant evolució i que dista molt de ser una qüestió tancada.

2. La naturalesa jurídica de l'ens de gestió dels serveis públics de contingut cultural

Les fórmules previstes a l'ordenament jurídic com a formes de prestació del servei públic de contingut cultural (en realitat es preveu per a tots els serveis públics) parteixen d'una *summa divissio* entre gestió directa i gestió indirecta.

2.1. Gestió directa

La gestió directa es caracteritza pel fet de que és la pròpia Administració pública la que presta el servei sigui pels seus propis òrgans o sigui a través d'un ens creat amb aquesta finalitat prestacional.

Les formes de gestió directa a l'Administració local són les següents:

- Gestió per la pròpia entitat local, amb o sense òrgan diferenciatiu.
- Organisme autònom local: sotmès al règim pressupostari i a fiscalització prèvia.
- Entitat pública empresarial: sotmès al règim comptable privat i al sistema d'auditories a posteriori.
- Societat mercantil pública amb capital que pertany íntegrament a l'entitat local.

Tot i que ens hem referit a l'Administració local, de fet aquestes formes, amb les corresponents variants i adaptacions, es poden extrapolar a l'Administració autonòmica o a l'Administració de l'estat.

D'aquestes formes de gestió directa, la prestació dels serveis públics culturals utilitza preferentment la d'Organisme autònom i la d'entitat pública empresarial (per exemple recentment l'Institut de Cultura de Barcelona).

La gestió per la pròpia entitat local, amb o sense òrgan diferenciatiu és utilitzada per ens locals en què, sigui per pressupost o sigui per d'altres circumstàncies, l'activitat cultural no té el volum o el grau de complexitat necessaris per crear una persona jurídica diferenciada que tingui com a objecte la gestió cultural sigui en la seva totalitat o sigui només parcialment.

La gestió mitjançant societat mercantil pública s'ha utilitzat quan es tracta de gestionar equipaments que tenen una clara funció d'intervenció en el mercat a través de la promoció i difusió d'activitats culturals.

També, i encara que no estigui prevista específicament a l'ordenament jurídic com a forma de gestió, comença a ser freqüent la utilització de fundacions públiques per prestar determinats serveis de naturalesa cultural tot i que la utilització de fundacions pot tenir una explicació de caràcter fiscal: que les aportacions d'entitats privades a projectes culturals puguin beneficiar-se de determinats incentius fiscals previstos a l'ordenament jurídic fiscal.

Per últim, i tot i que no es pot conceptuar com a forma de gestió directa, també s'han de tenir en compte aquelles personificacions jurídiques que surten de l'acord entre dues o més administracions amb la finalitat de

prestar un servei de naturalesa cultural (per exemple: els consorcis) que afecta les competències, territori i població de més d'una administració pública.

El que hem de destacar a efecte del que aquí interessa és que si la prestació del servei públic cultural es realitza mitjançant la utilització de formes de gestió directa o a través de fundacions, consorcis o ens de naturalesa pública, en cap d'aquests casos estem davant d'una externalització global de la gestió, sinó que aquesta es limitarà a determinats aspectes i normalment es concretarà en la prestació d'alguns serveis o en la formulació d'algun projecte. Però sota aquestes fórmules no podem parlar de corresponsabilitat en la gestió, sense perjudici que l'ens públic de gestió directa pugui acordar una externalització global de la gestió d'algun equipament cultural i, per tant, utilitzar també formes de gestió indirecta.

Veurem que els instruments jurídics útils a efectes de l'externalització de la gestió cultural són bàsicament els contractes administratius de consultoria i assistència o de serveis, als quals es referirem més endavant.

2.2. Gestió indirecta

La gestió indirecta es caracteritza perquè l'Administració presta un servei públic a través d'un tercer, que pot ser una persona natural o jurídica i adoptarà alguna de les següents formes:

- concessió
- gestió interessada
- concert
- societat d'economia mixta

Aquí sí que s'externalitza la gestió d'equipaments de caràcter cultural, i l'externalització s'utilitza com a fórmula de caràcter global. És en aquest àmbit en què considerem que la participació del sector privat és present durant tot l'*iter* prestacional del servei públic (des de la planificació fins a l'execució).

També en aquest àmbit hem de fer una precisió: externalització no és privatització. En la privatització la responsabilitat de la prestació del servei passa totalment del sector públic al sector privat, mentre que si parlem d'externalització la responsabilitat de la gestió del servei continua situada en el sector públic.

3. Externalització. Instruments jurídics en la gestió directa

En l'externalització de serveis públics de contingut cultural en forma de gestió directa, si es pretenen transferir al sector privat únicament determinades funcions o serveis culturals es farà mitjançant els següents contractes administratius:

- contracte de consultoria i assistència
- contracte de serveis

En aquesta modalitat destaca el fet que no s'externalitza tota la seqüència de la prestació del servei, sinó únicament algunes parts. Normalment recourà en aquelles parts que tenen un contingut més específic i especialitzat i sobre el qual l'ens públic no disposa de mitjans per satisfer adequadament la demanda prestacional.

El pressupost jurídic habilitat per a la utilització dels contractes administratius de consultoria i assistència i de serveis, com a instruments que permeten l'externalització, està previst a l'article 202.1 del Text Refós de la Llei de contractes de les Administracions públiques (TRLCAP): «A l'expedient de contractació haurà d'incorporar-se un informe del servei interessat en la celebració del contracte, al qual es justifiqui degudament la insuficiència, la falta d'adequació o la conveniència de no ampliació dels medis personals i materials amb què compta l'Administració per a cobrir les necessitats que es tracta de satisfer a través del contracte». Per tant, ens hem de preocupar d'incloure a l'expedient administratiu aquest informe com a justificació de la contractació a realitzar.

A partir d'aquesta primera consideració podem tractar de manera diferenciada els aspectes més destacats del contracte de consultoria i assistència, que probablement en aquest àmbit de la gestió cultural és el que ofereix una problemàtica més amplia.

Farem també una breu referència al contracte de serveis tot i que la utilització d'aquest contracte a l'àmbit de l'Administració pública està molt estès i en absolut circumscrit al sector cultural.

3.1. Contracte de consultoria i assistència

A mesura que l'Administració ha anat estenent el seu camp d'actuació a sectors culturals cada cop més especialitzats, s'ha fet necessari contractar persones qualificades i amb coneixements específics de cada matèria. Aquesta situació ha donat lloc als processos d'externalització, per als quals ha calgut dotar-se de mecanismes jurídics adequats, tals com el contracte de consultoria i assistència. Com que, en definitiva, es tracta de cobrir la necessitat de personal tècnic qualificat, es planteja una de les qüestions que afecta amb més intensitat aquest tipus de contractes: determinar en quins supòsits i sota quines condicions l'Administració pot utilitzar el contracte de consultoria i assistència en substitució del seu propi personal.

Una pauta interpretativa la proporciona el ja esmentat article 202.1 TRLCAP, que estableix clarament la subsidiarietat d'aquesta figura, ja que només es pot utilitzar quan s'ha acreditat la concurrència de les circumstàncies a les quals es refereix aquest precepte bàsic: si l'Administració no disposa entre el seu personal de professionals prou qualificats per a desenvolupar una determinada feina i no preveu ampliar la plantilla, per utilitzar la via

de la contractació externa. I és aquí quan sorgeixen dubtes des d'una altra perspectiva: la contractació laboral, que de fet opera com a límit a l'externalització.

El contracte de consultoria i assistència està regulat en els articles 196 i següents del Text Refós de la Llei de contractes de les Administracions públiques. A continuació enumerem les qüestions d'aquesta regulació que poden tenir més transcendència en l'externalització del serveis públics de caràcter cultural:

– La durada del contracte no pot excedir els dos anys, prorrogables per idèntic període, i sense que la durada total, incloses les pròrrogues, pugui ser superior als quatre anys.

– Les matèries i els objectes per als quals es pot utilitzar el contracte de consultoria i assistència vénen relacionats a l'article 196 del TRLCAP. En general es tracta de prestacions de caràcter intel·lectual que poden ser realitzades íntegrament per un tercer (adjudicatari del contracte) aliè a l'Administració o bé en col·laboració. L'adjudicatària del contracte no ha de ser necessàriament una empresa, ja que el que caracteritza al contracte de consultoria i assistència és el fet que qui executa el contracte ha de ser un professional que reuneixi els requisits acadèmics i de solvència tècnica i professional que es demanen per poder optar a l'adjudicació.

– Dins el contracte de consultoria i assistència tenen substantivitat pròpia el contracte de publicitat, el contracte d'edició i els contractes artístics.

a. En el contracte de publicitat hi ha dues possibles prestacions:

- Creació publicitària. Hi predomina l'aspecte intel·lectual i creatiu. Pot consistir en l'elaboració de dibuixos, frases, etc. En aquests contractes la Llei general de publicitat presumeix que mitjançant el contracte de creació publicitària els drets d'explotació d'aquestes creacions se cedeixen en exclusiva a l'anunciant o a l'agència per a la finalitat prevista en el contracte, excepte en pacte contrari.

- Difusió publicitària. Hi predomina l'aspecte de serveis d'inserció dels programes i activitats culturals en els mitjans de comunicació. En aquest cas el contracte pot ser entre l'Administració i l'anunciant, o bé entre l'Administració i una agència de publicitat que gestionarà la publicitat en els diferents mitjans. Aquest sistema s'utilitza quan la publicitat que cal contractar té un cost econòmic alt; per fixar el preu del contracte s'aplica el sistema de preus unitaris en què obté la millor puntuació l'empresa que, partint d'un preu determinat en el contracte, ofereix un major nombre d'insercions publicitàries.

Cal tenir present que en els contractes de publicitat estan prohibides les clàusules d'exoneració de responsabilitat així com d'imputació anticipada de responsabilitat a una de les parts contractuals.

– El contracte d'edició té per objecte l'encàrrec de l'elaboració d'una obra literària a una persona física i el seu finançament pel contractant. A canvi d'una compensació econòmica, l'autor de l'obra cedeix a un editor el dret de reproduir-la i distribuir-la pel seu compte i risc. És un contracte de col·laboració que, com a instrument jurídic, té especial importància en la reproducció d'obres artístiques, científiques, dramàtiques, literàries, musicals...

– En els contractes artístics es contracta una execució artística que ha de ser realitzada per un autor concret.

– Els requisits de capacitat i de solvència en el contracte de consultoria i assistència. La característica fonamental d'aquest tipus de contracte és precisament el component intel·lectual, que planteja importants problemes a l'hora de definir els criteris adequats per a la selecció del contractista. Als requisits tradicionals de capacitat d'obrar i solvència econòmica, s'hi afegeix la necessitat que el contractista tingui els coneixements necessaris per poder executar el contracte. Es tracta, per tant, d'establir com a requisits de solvència els coneixements tècnics i l'experiència professional del contractista (i no com a criteris d'adjudicació). La forma d'acreditació s'ha de plantejar de manera oberta: currículum acadèmic, equips de què disposa el contractista, treballs similars realitzats, certificats de qualitat, etc. Es tracta d'evitar que es puguin interessar per l'adjudicació aquells contractistes que *ab initio* no reuneixen les condicions de solvència tècnica necessària per a assegurar una correcta execució del contracte.

– L'adjudicatari, sigui una persona física o jurídica, ha de tenir una activitat social de naturalesa similar a la que s'ha establert com a objecte del contracte. Hem de tenir en compte que el TRLCAP prohibeix contractar l'empresa que hagi elaborat el Plec de prescripcions tècniques.

– L'objecte del contracte ha d'estar clarament determinat. El caràcter intel·lectual de la prestació dificulta el compliment d'aquest requisit. Però en tot cas l'objecte contractual ha de contemplar la totalitat de les prestacions exigides al contractista. Això evitarà problemes durant l'execució del contracte.

– Els drets de propietat intel·lectual que es deriven dels contractes de consultoria i assistència. En aquests contractes l'Administració adquireix la propietat intel·lectual; el contractista té prohibida la utilització de l'obra intel·lectual i la seva publicació total o parcial, excepte amb autorització escrita de l'Administració. D'altra banda, el contractista haurà de facilitar a l'Administració totes les dades, càlculs, processos i procediments que ha emprat durant l'elaboració de l'obra, llevat aquells el caràcter reservat dels quals s'hagi fet constar a l'oferta presentada pel contractista.

– La determinació del preu en els contractes de consultoria i assistència. El preu del contracte ha de quedar fixat *ab initio*, tot i que cal tenir en compte que determinades circumstàncies en poden fer variar el preu final.

El preu inicial del contracte ha de ser adequat als preus de mercat (article 14 TRLCAP). Això en els contractes de consultoria i assistència és complicat d'aplicar, ja que l'activitat intel·lectual és precisament la més difícil de valorar i de reconduir a paràmetres objectius. Els sistemes preferents que conté el TRLCAP són els d'unitats d'obra, les unitats de temps o l'aplicació d'honoraris per tarifes i, per últim, el sistema del tant alçat que consisteix en el preu referit a la totalitat del treball o a aquelles parts que són susceptibles de lliurament parcial. El pagament s'ha de fer en funció de la prestació efectuada realment i d'acord amb el que es va pactar (aquí s'ha d'apuntar la dificultat de valorar els treballs efectivament realitzats).

– Importància dels Plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques. El component tècnic, intel·lectual o artístic d'aquests tipus de contractes fa que la redacció acurada dels Plecs sigui especialment important. S'han de fixar amb claredat els mitjans per acreditar la solvència financera, tècnica i professional del contractista, el sistema de determinació del preu, el lloc de lliurament dels informes, estudis o projectes, comprovacions a realitzar i temps per executar el contracte. També serà important establir un programa i un calendari de treball.

– La forma d'adjudicació. Les característiques de l'objecte contractual fa que la forma normal d'adjudicació d'aquests tipus de contractes sigui el concurs, ja que els criteris de valoració de les ofertes seran de caràcter tècnic, mentre que l'oferta econòmica, tot i ser un element important, no acostuma a ser l'element determinant, ja que el que estem valorant és un contingut de caràcter intel·lectual o artístic.

– Les facultats de direcció i control de l'Administració. L'exercici d'aquestes facultats plantegen alguns problemes en els contractes de consultoria i assistència degut al seu contingut de creació intel·lectual i artística acreditada per la qualificació professional del contractista. En realitat és molt difícil exercir un control de l'execució del contracte, i el que s'acostuma a fer és controlar la correcta execució quan la prestació ja està finalitzada i en base al resultat final. En tot cas serà important que amb caràcter previ a l'inici de l'execució del contracte es presenti un programa de treball que detalli les dates de lliurament del resultat final així com les principals obligacions que hauran de complir les parts, entre altres els equips i mitjans a destinar en l'execució del contracte, les dates de lliurament parcial si així s'han fixat i la valoració mensual i acumulada dels treballs que es vagin realitzant. En aquest contracte la principal garantia amb què compta l'Administració és l'atribució directa de responsabilitat al contractista per les prestacions realitzades.

– La cessió de contracte i la subcontractació han de tenir un àmbit d'actuació molt restringit. Es tracta d'un contracte en què es demana al contractista coneixements, qualitat i dedicació que justifiquin la solvència tècnica i professional. Això fa que el contracte de consultoria i assistència sovint

participi de la naturalesa dels contractes *intuitus personae* i, per tant, no resulti possible la cessió de contracte i la subcontractació només sigui possible amb caràcter molt restringit i limitat.

– La valoració dels treballs realitzats. Bàsicament hi ha dues formes possible de pagament: el pagament del preu total un cop finalitzada l'execució del contracte o bé pagaments parcials en concepte d'abonaments a compte. En el segon cas, s'hi pot incloure el pagament per operacions preparatòries: el contractista té dret a percebre fins a un 20% del preu total per aquest concepte.

– La responsabilitat derivada de l'execució del contracte de consultoria i assistència. És responsabilitat del contractista indemnitzar els danys que es produeixin a tercers o a l'Administració a conseqüència de l'execució del contracte.

3.2. Contracte de serveis

Molts aspectes del contracte de consultoria i assistència són aplicables al contracte de serveis. De fet, la regulació normativa d'aquest contracte està continguda al Títol IV del Llibre II del TRLCAP, que tracta la regulació de tots dos contractes, sense perjudici de fixar una sèrie de particularitats per a cadascun.

– A la regulació del TRLCAP, el contracte de serveis es caracteritza bàsicament pel caràcter residual respecte dels contractes de consultoria i assistència.

– Presenta problemes de fricció amb la legislació laboral (els exposarem al final del treball).

– És un clar exponent del grau d'externalització que té una Administració pública i es plasma en el pressupost que aprovi l'entitat: és suficient comparar els Capítols I i II del pressupost de l'entitat per extreure conclusions sobre quin és el grau d'externalització (aquesta consideració també és aplicable al contracte de consultoria i assistència).

– La prestació objecte del contracte és més tangible i es pot sotmetre a paràmetres objectius per mesurar tant els serveis efectivament prestats com la seva qualitat. Això facilita el control per part de l'Administració així com la fixació d'un programa de treball molt més concret i determinat.

– Si la quantitat del contracte excedeix de 120.202,42 euros, el contractista que vulgui optar a l'adjudicació del contracte haurà d'estar en possessió de la corresponent classificació empresarial. Aquesta classificació de fet fa de filtre per impedir que empreses sense una mínima solvència financera, tècnica o professional puguin ser adjudicatàries d'un contracte públic. Només en quedaran exempts aquells contractes que tinguin per objecte l'execució d'espectacles.

– És important la contractació centralitzada i de l'homologació de serveis, perquè permet abaratir el cost dels serveis i simplificar els tràmits de la contractació.

4. Externalització. Instruments jurídics en la gestió indirecta

La gestió indirecta del servei públic és un dels més clars exponents de l'externalització com a fórmula de caràcter global de col·laboració entre el sector públic i el sector privat en l'activitat prestacional de l'Administració. Quan l'Administració utilitza la gestió indirecta ja no s'està limitant a encarregar al sector privat de manera parcial algun dels elements que integren el servei públic, sinó que està convertint el contractista en una espècie de soci implicat directament en el resultat total de l'activitat prestacional. L'objecte contractual que s'encarrega al sector privat és una activitat prestacional adreçada al ciutadà i que és competència de l'Administració. És a dir, es tracta d'una activitat que hauria de prestar l'Administració pública als ciutadans i que per raons d'eficiència o d'economia s'encarrega al sector privat; l'Administració es reserva els poders d'inspecció i control de la prestació del servei. En la prestació dels serveis públics locals no és una fórmula nova. Ja estava contemplada i àmpliament regulada al Reglament de Serveis de les Entitats Locals de 1955. Però el que destaca actualment és el seu ús generalitzat, probablement sigui perquè els àmbits d'actuació de l'Administració pública han anat augmentant en extensió i en complexitat.

Tot i que, segons estableix l'article 155.1 TRLCAP, el servei a contractar ha de tenir un contingut econòmic que el faci susceptible d'explotació pels empresaris particulars, el cert és que aquesta clàusula no té una aplicació completa en l'àmbit dels serveis locals, sobretot si es té en compte que el Reglament d'obres activitats i serveis dels ens locals permet que, per tal d'aconseguir l'equilibri econòmic i financer de la concessió, l'Administració pugui retribuir mitjançant subvencions al contractista adjudicatari de la concessió. Aquesta clàusula s'aplica amb freqüència si es tracta de serveis públics culturals de caràcter local, com és el cas de la concessió de centres cívics i, en general, en tots aquells casos en què el servei públic es presta gratuïtament o bé es demana un pagament quasi simbòlic als usuaris. En tot cas, la subvenció no pot suposar l'assegurament d'un rendiment mínim al concessionari.

La contractació de la gestió dels serveis públics pot adoptar qualsevol de les següents modalitats:

4.1. Concessió

L'empresari gestionarà el servei al seu propi risc i ventura. És la fórmula de gestió indirecta més utilitzada i la que té un desenvolupament normatiu més extens al nostre ordenament jurídic. Ja hem dit la particularitat que té aquesta fórmula en els serveis públics culturals: la necessitat de subvenció en determinats casos.

– La concessió és la forma paradigmàtica de la gestió indirecta dels serveis públics. Consisteix a transferir a un gestor indirecte (subjecte privat) facultats originàriament administratives.

- El càlcul del cànon ha de ser adequat a l'import del rendiment que s'espera per l'explotació del servei públic, mantenint en tot moment l'equilibri econòmic i financer.
- És important establir mecanismes de seguiment periòdics per tal d'assegurar la correcta prestació del servei públic.
- Hi ha d'haver un control del concessionari i del seu compte d'explotació, que ha de ser diferenciat respecte altres activitats que pugui exercir en el mercat.
- Cal una determinació de la inversió que en el seu cas ha de realitzar el concessionari.
- S'ha de fixar el termini d'amortització de la inversió a realitzar.
- Es controlarà la reversió: instal·lacions i instruments de gestió que han de revertir a l'Administració un cop finalitzat el contracte de concessió.
- S'ha d'elaborar un estudi econòmic i financer el més ajustat possible per tal de que des del començament de la gestió la inversió estigui determinada i les possibles subvencions a lliurar també estiguin consignades al compte d'explotació.
- Cal mantenir l'equilibri econòmic durant tot el temps de la concessió.
- La redacció dels Plecs de clàusules administratives particulars i els Plecs de prescripcions tècniques ha de ser el més precisa possible per determinar amb claredat els drets i les obligacions tant de l'Administració com del concessionari.
- Els preus (sigui en forma de taxes o sigui en forma de preus públics) que hagin de pagar els usuaris del servei han de ser aprovats prèviament per l'Administració titular de l'equipament.
- Cal un control de la subcontractació. S'han de conèixer els diferents proveïdors i col·laboradors que farà servir el contractista per executar el contracte. I, en tot cas, establir amb claredat al Plec de clàusules que el personal del contractista no tindrà cap vincle laboral amb l'Administració.

4.2. Gestió interessada

L'Administració i l'empresari participen en els resultats de l'explotació del servei en la proporció que s'estableixi en el contracte. Aquesta forma de gestió requereix que l'activitat produeixi determinats resultats i que a la vegada requereixi alguna inversió que no pot afrontar per sí sol l'empresari.

4.3. Concert

Concert amb persona natural o jurídica que ja estigui realitzant prestacions anàlogues a aquelles que constitueixen el servei públic de què es tracta. Aquí, pròpiament no hi ha una externalització, sinó que l'Administració aprofita l'existència en el mercat de subjectes privats que presten el servei

sota fórmules privades i els contracta o els subvenciona perquè entrin al circuit públic, total o parcialment. És una fórmula molt emprada a l'ensenyament i la sanitat. El concert ve a suplir la incapacitat de l'Administració per a prestar un determinat servei amb la quantitat i qualitat que li demanden els ciutadans.

La forma d'instrumentar els concerts pot ser mitjançant un procediment de contractació amb pública concurrència quan hi ha pluralitat d'interessats en concertar els seus serveis amb l'Administració o bé mitjançant un conveni específic de col·laboració quan es tracta d'una activitat que és exercida només per un subjecte privat. En aquest últim cas, l'Administració subvenciona l'entitat privada i aquesta es compromet a obrir l'ús de l'equipament als ciutadans usuaris.

4.4. Societat d'economia mixta

L'Administració participa per si o per mitjà d'una entitat pública en concurrència amb persones naturals o jurídiques. En aquesta forma de gestió indirecta, que és la més propera a les tècniques privatitzadores, l'Administració ostenta la majoria del capital social i per tant el control últim de la gestió resta en mans públiques.

Destaquem els següents requisits bàsics per a les formes de prestació indirecta:

- S'ha d'elaborar i aprovar un avantprojecte d'explotació que contindrà els corresponents estudis econòmics i financers, un programa d'explotació i, si s'escau, un projecte d'obres.

- S'ha de determinar el règim jurídic bàsic de la gestió del servei públic. L'aprovació de reglaments de caràcter intern poden acabar de perfilar el règim jurídic del servei públic.

Pel que fa a l'adjudicació d'aquests contractes, la regla general és la utilització del procediment obert o restringit mitjançant concurs.

5. Límits jurídics de l'externalització

Fins ara hem exposat els instruments jurídics que permeten externalitzar la gestió dels serveis públics de caràcter cultural. Ara ens centrarem en l'enunciació de les limitacions, també de caràcter jurídic, que emmarquen l'actuació en aquest àmbit:

- No és possible l'externalització de serveis que impliquin actes d'autoritat. Per exemple, l'Administració no pot deixar al criteri del concessionari l'exercici de la potestat tributària consistent en la fixació i aprovació de taxes.

- L'externalització de la gestió no implica privatitzar el servei. En conseqüència, l'Administració no pot renunciar a establir els mecanismes de

control necessaris per tal que el contractista s'ajusti a les prescripcions que en cada moment estableixi l'Administració titular del servei.

– La normativa laboral. Molts contractes de consultoria i assistència o de serveis se situen de ple en una zona fronterera entre el contracte administratiu i el laboral. Els pronunciaments jurisprudencials sobre aquesta matèria són dispars, cosa que no contribueix a dotar de seguretat jurídica l'actuació dels operadors en aquest àmbit. En tot cas és important diferenciar entre feines estructurals i feines vinculades a projectes concrets.

– Les competències corresponents a cada Administració pública.

– L'atorgament i el control de les subvencions per a la gestió d'equipaments culturals.

– Els principis de publicitat, concurrència, igualtat i no discriminació en els procediments de contractació.

Seria possible afegir-hi altres limitacions, per exemple el control en la prestació dels serveis, la consideració del principi d'eficiència, el control d'ingressos, etc.; però aquestes qüestions en realitat no operen com a límits, sinó com a prevencions a tenir en compte en l'execució dels corresponents contractes.

Albert de Gregorio

Diputació de Barcelona
Àrea de Cultura

Economista. Professor dels cursos Gestió Cultural de la Universitat de Barcelona. Coordinador del Màster en Gestió Cultural de la Universitat de Barcelona des de 1998 a 2003. Des de 1999 professor associat en la Diplomatura de Gestió i Administració Pública de la Universitat de Barcelona. Gerent de l'ICESB (1995-1998). Cap del Servei d'Educació de la Diputació de Barcelona (2003).

agregorio@bcntv.cat

Interacció i avaluació per part de l'Administració

Albert de Gregorio

Del marc de la relació entre Administracions locals i empreses de serveis culturals destacaré algunes qüestions que poden millorar els processos, que no els procediments, d'aquesta relació. Començaré amb una petita reflexió sobre els objectius d'aquesta relació, després tractaré algunes qüestions del procediment de contractació i, finalment, proposaré quatre qüestions per el debat relacionades amb la fase prèvia a la contractació, amb la prestació del servei, amb els possibles conflictes i amb la renovació dels contractes. Es tracta d'una visió particular, basada en l'experiència adquirida en una Administració de segon nivell com és la Diputació de Barcelona. Per tant, es fonamenta més en l'observació de la realitat dels municipis de la província que no pas en la gestió directa.

Objectius

Qualsevol manual d'avaluació prescriu que el primer pas perquè aquesta existeixi és la prèvia definició d'objectius. En el cas de l'externalització de serveis, aquests haurien de ser, a més a més, compartits i, en principi, dissenyats per gestionar un servei públic de qualitat amb eficàcia i eficiència.

Des del punt de vista de l'Administració pública la primera qüestió que es planteja és decidir entre gestió directa o indirecta. A la gestió indirecta l'Administració pública és titular del servei, però el gestor és una entitat diferent seleccionada d'acord amb la normativa de contractació administrativa. Per tant, la primera qüestió que hauria de tenir una resposta clara és la motivació per a l'elecció de la gestió indirecta: flexibilitat, capacitat d'adaptació a la realitat, costos, coneixement del tema, falta de recursos tècnics, avaluació centrada en el resultat, etc. Dissortadament, aquesta pregunta no té sempre té una resposta clara.

D'altra banda, parlem de gestió directa i indirecta, oblidant que la complexitat de l'actuació de les administracions públiques modernes supera la visió estrictament jurídica. La responsabilitat política (la governança) supera la cotilla jurídica actuant amb instruments polítics (incentius, acords, convenis, etc.) que superen la restricció de gestió directa o indirecta. La decisió sobre l'externalització d'un servei es realitza en el marc d'una actu-

acció política en la qual s'utilitzen, també, altres instruments. Hi afegim el fet que en el terreny de la gestió de serveis públics la realitat acostuma a ser el que podem anomenar gestió mixta, tot i que aquesta figura no aparegui dins l'ordenament legal. D'aquesta manera, són freqüents els casos en els que el servei públic local és de gestió directa, però s'externalitzen serveis accessoris (tot i que podríem discutir que entenem per accessori).

Com és obvi, però no menys important, determinar amb claredat els objectius del servei i les característiques de l'entitat que el prestarà facilita la redacció dels Plecs de condicions i el seu posterior seguiment.

Procediments

Per a l'Administració pública la segona qüestió és la redacció dels Plecs de clàusules administratives i de condicions tècniques.

Un sol procés

De vegades, encara, es tracta de dos processos independents. Per un costat, els serveis jurídics preparen les clàusules administratives i, per l'altre, el Departament de Cultura prepara les condicions tècniques.

Ambdues són qüestions vinculades i que no poden ser contradictòries. Les qüestions formals i de procediment no poden passar per davant dels objectius de l'externalització.

Exigències

L'Administració pública obliga a les entitats a presentar la documentació estatutària, d'obligacions fiscals i socials, de solvència tècnica i el dipòsit de garantia. D'aquesta forma es garanteixen les qüestions formals, però pot ser que es resti temps i recursos a l'anàlisi de les propostes tècniques. És obvi que l'objectiu del procediment és garantir la millor externalització possible i no limitar-se a complir les qüestions formals.

De vegades, la complexitat de les qüestions administratives acaba convertint-se en una barrera per a la transparència de les actuacions. Tot el contrari del que la llei pretén.

Col·laboració

Els tècnics i els gestors culturals han de perdre la por als serveis de secretaria i d'intervenció. Aquests tenen la seva funció: garantir la legalitat de les actuacions públiques. La pràctica demostra que és possible treballar conjuntament.

De vegades, la insistència dels departaments jurídics per preveure possibles conflictes és clarament justificable. Els contractes han de preveure possibles situacions de conflicte: drets de reproducció, propietat intel·lectual, responsabilitats legals, etc.

Forma part de les responsabilitats de gestió pensar tant en els resultats

esperats del contracte com en la forma de resoldre els possibles conflictes que es puguin produir.

Execució

Alguns plecs tècnics consten dels següents apartats: objecte, condicions tècniques, requisits del licitador, obligacions del contractista, calendari, pressupost i criteris d'avaluació. Malgrat tot, els plecs acostumen a oblidar aspectes relacionats amb el funcionament del contracte i amb la forma de resoldre possibles conflictes.

Els Plecs que acostumem a considerar correctes són els que descriuen amb claredat els objectius del servei, els serveis a prestar o els documents que ha de presentar l'entitat candidata. Tot i així no és freqüent trobar Plecs en que s'estableixen les condicions de prestació del servei i, fins i tot, els indicadors a utilitzar.

Qüestions

El bon funcionament de la relació entre Administració pública i entitat contractada depèn, entre altres aspectes, de factors que no acostumen a incorporar-se al procés de contractació (ja que no formen part dels procediments legals) o que es deixen en mans de la improvisació.

Prèvies

Res no priva de realitzar contactes previs amb les entitats complint la legalitat. Complir amb la legalitat i fer-ho amb transparència no impedeix conèixer al possible contractista, les seves capacitats, disponibilitat, etc.

Les qüestions prèvies no formen part del procediment administratiu, però sí de la responsabilitat del gestor públic.

A la prestació del servei

Al procés de contractació s'hi hauria d'afegir la forma de solucionar aquells conflictes que no apareixen Plec de clàusules. Poden sorgir problemes, per exemple, de gestió de recursos humans, perquè en un servei poden coincidir personal municipal i personal de l'entitat contractada. Els plecs tècnics acostumen a obviar aquesta previsió. S'hi especifiquen obligacions genèriques del tipus: «El contractista ha de mantenir els estàndards de qualitat i les prestacions equivalents als criteris econòmics que serveixen de base a l'adjudicació del contracte i el personal que s'adscriu a la prestació dels serveis ha d'observar els nivells mínims de comportament i les regles de decència adients; quan alguna de les persones no observi aquests nivells i regles l'Administració n'informarà al contractista, que ho haurà de subsanar en el termini més breu possible». Però és habitual oblidar qüestions com la forma de seguiment del servei, la documentació que es farà servir pel control i l'avaluació, etc. Per això és important establir un marc de relació que,

complint amb la legalitat, permeti realitzar el seguiment del servei que es presta. Aquest marc ha de permetre que sorgeixin qüestions que es realitzen de manera informal: gestió de recursos humans, proposta de continguts i activitats, incorporació de canvis, control i avaluació.

En resum, i tornant a qüestions que són òbvies, controlar i avaluar permet de millorar el servei que es presta.

Conflictes

En totes les relacions és possible l'existència de conflictes. Malgrat això, els conflictes que es preveuen als plecs són de tipus administratiu, però no de caràcter tècnic. S'hi preveu la resolució del contracte, fins i tot les sancions. Però abans d'arribar a aquests extrems haurien d'existir solucions intermèdies. Què fem amb el servei que s'està prestant si arribem a una situació de revolució? El suspenem? Es preveu, per exemple, les causes de resolució del contracte, en general, i els seus efectes són els que s'estableixen als articles de la llei corresponent. A més d'aquestes causes, també és causa de resolució del contracte el fet que el contractista incorri en qualsevol de les causes de prohibició per contractar amb la Administració pública.

També es preveu que els incompliments del previst a les clàusules del Plec que regeix la prestació del servei públic, sempre que sigui per causa imputable a l'adjudicatari, facultarà l'Administració perquè pugui discrecionalment, ponderant els danys causats, resoldre el contracte amb la pèrdua de la fiança o aplicar les sancions descrites al Plec un cop iniciat el corresponent expedient per la infracció comesa. Es podrà imposar sancions a l'entitat en cas d'infracció comesa per incompliment del previst a les clàusules del Plec. Aquestes infraccions es qualificaran de lleus, greus o molt greus. El problema és que, si és necessari arribar a aquests extrems, el principal perjudicat serà el servei que es presta. Per tant, l'objectiu de l'Administració pública hauria de ser evitar d'arribar a aquests extrems. Per això és necessari:

- Definir clarament qui o quins seran els interlocutors que representin l'Administració pública en la relació amb les entitats.
- Preveure quins seran els mecanismes de seguiment i els criteris i indicadors de control i d'avaluació, com es calcularan i elaboraran, com s'actuarà en cada cas, etc.

La renovació

És freqüent la renovació de contractes, cosa que comporta la continuïtat en la gestió del servei. Si el servei externalitzat ha funcionat d'acord als objectius fixats és lògic pensar en la seva renovació. Però aquesta hauria d'emparar-se en la valoració dels criteris de seguiment i l'avaluació prèviament establerts. Per aquest motiu s'ha d'insistir en la necessitat de comptar amb indicadors d'avaluació, tant els previstos en els plecs tècnics com els acordats amb l'empresa contractada. L'objectiu és garantir la qualitat, l'eficàcia i

l'eficiència en continuïtat del servei que es presta. La incorporació de criteris d'avaluació redundarà en l'estabilitat de la prestació del servei.

També podria ser interessant comptar amb el coneixement del servei que ha acumulat l'entitat gestora. La informació que pugui aportar pot contribuir a incorporar millores de qualitat als nous plecs tècnics.

Confio que les qüestions que he plantejat serveixin al debat sobre la millora de la relació entre entitats i administracions públiques.

Marta Clari

Ajuntament de Barcelona
Institut de Cultura de Barcelona

Nascuda el 1966. Llicenciada en Psicologia clínica infantil (Universitat Autònoma de Barcelona, promoció 1985/1989). Master en Gestió Cultural (Universitat de Barcelona, curs 1991-93). Màster en Direcció Pública (Executive Master In Public Administration, ESADE. III promoció, any 2005). Directora del Centre Cívic de Torre Llobeta a Nou Barris (1988-1990). Assessora tècnica de benestar social dins el Programa de Cultura al districte de Nou Barris (1990-1995) amb la coordinació de centres cívics, el programa de cultura i les activitats a biblioteques. Gerent de la ONG Pallassos sense fronteres (1995-1996). Adjunta a la Direcció-Gerència de l'Institut de Cultura de Barcelona (ICUB) essent responsable de Plans i Programes (curs 1996-1997). Responsable del Programa de cooperació cultural amb districtes de l'ICUB (1997-2000). Coordinació del Pla de biblioteques de Barcelona. Docent en diferents seminaris i màsters. Gerent del Consorci de Biblioteques de Barcelona (2001 - maig 2006). Des de juny de 2006 és a l'Institut de Cultura de Barcelona, primer com a Gerent Adjunta i des de juny de 2007 com a Gerent.

mclari@mail.bcn.es

El nou paper del funcionari cultural: de la provisió directa al control i la inspecció del servei

Marta Clari

L'externalització de serveis no és ni nova ni innovadora de *per se*. Cal aclarir que la delegació de la gestió no té res a veure amb el manteniment de la titularitat pública d'un programa, servei o equipament. S'externalitza la gestió o la direcció? És possible externalitzar la direcció?

L'externalització fa molt temps que es practica per diverses raons. En descriure i concretaré només tres:

a. Per eficiència econòmica, a prestacions similars el que més es té en compte són les propostes econòmiques.

b. Per idoneïtat tècnica. Aquí el projecte presentat agafa més valor i, normalment, el servei surt més car.

c. Per complicitat amb els agents associatius o privats.

Jo em referiré més al segon cas (per **idoneïtat tècnica**), ja que ens aporta característiques interessants d'analitzar i el sector en què treballen, la cultura, li pot donar un valor concret. Entenc que han de ser serveis o projectes on la qualificació, l'especialització, l'oportunitat i en algun casos l'eventualitat ho justifiquen.

En el primer, l'**eficiència econòmica**, hi trobem les raons de cost, de vinculació laboral, de condicions especials (horaris, nits, etc.) i de poca qualificació. En el cas particular de cultura, el singularitza la necessitat de personal altament especialitzat, amb necessitats variables respecte els coneixements a aplicar. Per tant, aquí externalitzar suposa un canvi clar en el model de gestió.

Podríem dir que s'externalitzen els dos «**extrems**» de tipologia de serveis: aquells molt poc qualificats professionalment o aquells en què es precisa una alta qualificació. I és en aquest segon cas on és més necessari el seguiment i l'acord en la manera de gestionar un servei determinat. Possiblement, l'Administració té necessitat de mans i de cervells; jo em centraré a la manera d'introduir idees, innovació, conceptes i especialització en una organització sense perdre el «control» sobre **què es fa i per què, a qui es vol arribar i com**. No crec que les úniques raons per a l'externalització en el camp de la cultura hagin estat i siguin les limitacions en el creixement de la contractació directa, tant de personal com de béns, el marc jurídic

limitat o limitacions pressupostàries. Opino que aspectes com la millora dels serveis i l'enfoc multiprofessional han estat raons de pes per avançar en aquesta línia.

El nombre de serveis culturals que un municipi presta ha crescut exponencialment durant les tres darreres dècades. De gestionar arxius, el museu local i la biblioteca, hem passat a una gran diversificació de serveis, més amplis i amb un grau de coneixement dispers més necessari. En aquest punt el **gestor públic de la cultura** (m'agrada més que funcionari cultural) ha d'exercitar obligatòriament la **necessària descripció dels serveis** que es volen donar i passar de prestar-los tots a tenir eines de seguiment, és a dir, d'inspecció i control.

En alguns casos a aquest fet se l'ha associat a la distància de l'Administració al servei i moltes vegades s'ha parlat erròniament de privatització. Ben segur que tots en som una mica responsables, ja que en realitat per part de tercers es pot pensar en aquest fet quan la decisió està en mans, únicament i exclusiva, del privat i l'Administració no sap per què inicia el servei i on vol arribar. **Només hi ha privatització si hi ha desinhibició per part del sector públic.** Per això atribuir al gestor públic el paper de control i seguiment és la millor garantia que realment es tracta de gestionar un servei per un tercer amb la tutela i titularitat pública i no de «regalar-lo» sense condicions de cap tipus.

En la situació d'haver d'externalitzar un servei, cal explicitar *a priori* molt més els objectius i plantejar-se, abans d'iniciar la prestació, quins resultats es vol aconseguir; no arribar-hi per l'acció sinó per l'anàlisi prèvia.

Alguns aspectes que cal saber sobre el servei i les característiques de la prestació abans d'iniciar la gestió pròpia o per tercers són:

- Explicitar els objectius.
- Descripció exhaustiva del tipus de servei i/o dels resultats a aconseguir.
- Criteris de selecció (econòmics i, principalment, l'adequació del projecte als objectius a assolir).
- Criteris ponderats (tot i que són necessaris, és difícil de trobar mesures quantificades prèviament).
- Sistemes d'avaluació i de seguiment clars i que impactin sobre com es continua prestant el servei.
- Plecs tècnics que recullin tot l'anterior; per tant, han de ser plecs singulars i no models genèrics.
- Definir bé els àmbits de responsabilitat de cada part: què pertoca a la part pública i què pertoca a l'empresa o l'associació.
- Establir clarament el programa de treball, calendari, fases, etc.
- Si prèviament el projecte, servei o equipament a gestionar està ben definit, de què són els drets posteriors?

A l'inici em referia a tres raons d'externalització. La tercera fa referència a la **complicitat amb agents culturals externs** a l'Administració. La gestió

de la cultura passa indefectiblement per la col·laboració públic-privat ja que una part important de la producció del fet cultural prové de la societat i dels creadors. En aquest context la gestió compartida o la gestió «encarregada» pren un espai imprescindible en la producció cultural, fet que ho complica més que si s'analitza exclusivament des d'altres camps de la gestió pública. Un exemple és la gestió d'equipaments culturals. Un exemple de futur, en el cas de l'ICUB, és la creació de la xarxa d'espais per a la creació on, de ben segur, el model de gestió implicarà els sectors artístics i on més enllà de la gestió posterior participaran en la definició del servei. En aquest cas, quin espai queda al gestor cultural públic? Per mi un espai prou ampli i suficient: facilitar els recursos i posar a disposició la «màquina pública» per a la definició i posada en marxa d'un nou servei i, alhora, exercir amb tota l'amplitud del concepte el seguiment i del servei, ja sigui a través de concessió (servei, equipament complet), parcial a través de consultoria o assistència (comissariats) o prestació de serveis pel que fa a projectes.

Per què són importants el control i el seguiment? **Perquè la responsabilitat del servei és completa per l'Administració.** Possiblement, «control i inspecció» sonin a funció burocràtica i poc creativa; en canvi, estic fermament convençuda que asseguren que els serveis mantinguin «l'esperit» per al qual han estat creats i alhora des de l'Administració s'assegurin els principis bàsics democràtics. La funció del control i la inspecció es pot veure només com una potestat punitiva i, en canvi, si el gestor està preparat i té les eines necessàries, pot convertir-se en una funció que ajudi a millorar el propi servei. No és més que apropar-se a la **funció d'avaluació** on té funció *per se* si permet rectificar i millorar el procés avaluat l'endemà d'haver fet l'anàlisi.

Quins serveis, equipaments o tasques són més (fàcilment, estratègicament, pràcticament o imprescindibles) externalitzar?

- Els que demanen un grau d'especialització molt gran per a una tasca concreta i acotada (per exemple la restauració en un museu).
- Els que demanen uns coneixements específics a aplicar intensament en un període curt (per exemple el comissariat d'una exposició).
- Tasques que donin valor afegit però que no formin part del cor del servei (per exemple catalogació d'un fons bibliogràfic).
- Aquell equipament que difícilment és divisible i que es vol gestionar com una unitat (per exemple la gestió d'un espai d'assaig).
- Aquells serveis que donen més valor afegit si fan una mirada transversal en diversos àmbits (per exemple el servei de taquilles d'un conjunt de centres).
- Aquells serveis que, tot i que donen la primera imatge d'equipament, no constitueixen el cos del projecte i alhora tenen un alt grau d'especialització i coneixement (per exemple la botiga d'un museu, o el bar-restaurant). No posaria al mateix sac els contractes externs de neteja o seguretat on l'espe-

cialització no va vinculada als continguts del centre sinó a una necessitat «universal» de prestar el servei.

Quins poso en dubte que calgui externalitzar? Per la meua experiència, aquells equipaments culturals on el gestor té posició generalista. M'explico: un espai per a la creació el considero externalitzable, en canvi una biblioteca o un museu jo no és tan clar. Un altre cas: un centre cívic no caldria, en canvi seria més necessari un centre especialitzat en una disciplina artística determinada.

Quins reptes tenim en aquells serveis que han estat externalitzats:

- Com mantenir el coneixement pràctic i l'experiència del dia a dia en la gestió d'un servei quan es passa d'un adjudicatari al següent.
- Com fer permeable la gestió del servei, centre o programa amb la resta de serveis del mateix sector que no estan externalitzats?
- Com mantenir el *know how* dins l'Administració?
- Manera de no crear «bolets» autònoms, molt ben gestionats per tercers i seguits per primers, però funcionant com una illa al mig del mar.
- Com evitar els monopolis de serveis públics en mans de privats. Amb tanta necessitat d'especialització finalment només ho pot respondre aquell que la pròpia Administració ha format.

Com cal fer el seguiment, el control i la inspecció per intentar no tan sols «controlar», sinó donar resposta als reptes actualment plantejats?

- Establir mecanismes quantitius, si és possible, per avaluar resultats.
- Generar protocols i sistemes «estandaritzats» que el prestador pugui omplir sistemàticament amb la informació necessària, imprescindible o comparada en el temps.
- Promoure memòries redactades qualitatives que recullin el procés més que no pas el resultat, més com s'ha elaborat el programa, que parli de dificultats més que de guanys, que expliqui més allò que no ha anat bé que el que ha funcionat. Tenim tendència a mostrar només allò que va bé, amb una postura defensiva, i aquesta mena de documents aporten poc i no deixen quasi res per a l'anàlisi de futur.
- Muntar algunes sessions obertes per analitzar el projecte, servei o equipament amb persones tant de l'Administració com els prestadors com tercers que permeti conèixer en profunditat el funcionament, la metodologia i els processos.
- Destinar-hi temps, que mai no se'n té, com a inversió de futur.

Davant de tot això, opino que perd pes la pregunta de qui notifica el servei i com ho fa. Posar en valor quin equip el gestiona —perquè no?— pot sumar i no restar. Ja que l'Administració sempre apareix al darrere donat que el que cal transmetre és la titularitat del servei i no la gestió en concret. Una Administració capaç de fer un bon seguiment, control i inspecció no és dèbil perquè no dóna directament el servei, sinó forta perquè sap què vol i com ho vol, sap determinar objectius i funcions, i

és especialista ja que medeix amb criteri el desenvolupament dels serveis prestats.

Està clar que en tot cas el repte, en aquest cas com en la majoria a la vida... és saber on és l'equilibri... entre la gestió pròpia del servei, quines capacitats i quines aptituds cal demanar als gestors públics de la cultura (a l'inici del segle XXI) i quin respecte a la implicació d'empreses, associacions, professionals, gremis, etc. en la gestió de la cultura. Quin grau d'especialització ha de tenir el gestor, quines eines professionals, formatives i aptitudinals ha de tenir ara que no programa ni produeix, però sí que planifica, defineix, i ha de fer un bon seguiment i control dels serveis que proveeixen tercers. Finalment, com es pot aconseguir que no es quedi en un mer control institucional i que porti valor afegit al propi servei gestionat. En tot cas l'objectiu final ha de continuar essent mantenir l'essència del servei públic, amb una bona gestió pública o delegada, que vetlli perquè no es perdi el veritable interès general dels ciutadans.

Àngel Mestres

Trànsit

Gestor Cultural. Consultor d'empreses relacionades amb l'educació i la cultura. Director general de Trànsit 1993-1995 / 1997-1999 i de 2002 fis avui. Director general de Distesa Grup Anaya 1995-1997. Director de comunicació i recursos externs de l'Institut de Cultura de Barcelona, 1999-2001. Conseller delegat d'Innovació, transferència i desenvolupament des de 2001. Coordinador del Màster en Gestió Cultural per la Universitat de Barcelona.

amestres@e-itd.com

Innovació enfront de continuïtat: riscos i avantatges competitius

Àngel Mestres

La gestió externalitzada d'equipaments: el fil d'Ariadna

Externalitzar implica perdre el control sobre allò que s'externalitza? És l'externalització un dels recursos de l'Administració per eludir les seves responsabilitats? És legítim parlar d'un equipament públic gestionat des del sector privat¹?

Aquestes són només algunes de les múltiples preguntes que es plantegen, ja fa anys, al voltant d'un model de gestió que, si bé fa temps que s'ha posat en pràctica, encara provoca conflicte. Des del sector públic, el sector privat ha estat bandejat tradicionalment; d'una banda, l'Administració es posiciona com a garant dels valors culturals fonamentals i el sector privat, immers en la lògica de mercat, busca només obtenir beneficis; de l'altra, la progressiva externalització de serveis públics és viscuda sovint com el reconeixement tàcit de la incapacitat del sector públic per prestar serveis de qualitat i rendibles. Des del nostre punt de vista cap d'aquestes afirmacions no és certa, però es troben tan fermament assentades en l'imaginari, que expliquen el tortuós camí que segueix l'externalització en el camp cultural. No és perquè sí que en aquest sector encara no es fa visible la necessitat de contribuir al desenvolupament econòmic sostingut de les empreses d'iniciativa privada, fet que en qualsevol altre sector ha estat i és un dels motors primordials del binomi públic/privat.

L'accés del sector privat a la gestió de serveis de l'Administració s'explica, sobretot i per desgràcia, per un context marcat per la progressiva disminució de recursos econòmics públics, fet que obliga a cercar noves vies per produir serveis que responguin a la demanda creixent per part dels ciutadans. Això vol dir que el procés de diferir la gestió de serveis i projectes ve emparat per una lògica economicista i no per una reflexió tècnica acurada i estratègica. L'externalització de serveis ha seguit la inèrcia i la necessitat que els sectors públic/privat es trobin és una realitat

¹ El concepte "sector privat" fa referència a organitzacions amb i sense afany de lucre.

que avui no es pot obviar (ni en cultura ni en cap altre àmbit d'actuació) i, com a tal, cal buscar els mecanismes per posar en funcionament una estratègia de treball conjunt. Gairebé ningú negarà, en el marc teòric, que es pot apostar per models que permetin una major agilitat i capacitat d'innovació en el plantejament dels projectes, on tant el sector privat com el públic hi tenen el seu paper.

En uns casos, el sector públic facilita les infraestructures i la viabilitat econòmica de les propostes i centra la seva activitat en les estratègies polítiques més que no pas en la gestió directa de serveis, mentre que el sector privat pot aportar metodologies pròpies de la gestió cultural: màrqueting, planificació, recerca de patrocinis... En altres casos, pot ser a la inversa. Però aquesta anàlisi és això, teòrica; la realitat, impregnada del discurs mencionat, és que la gestió externalitzada s'entén com una relació client/proveïdor, en què el sector privat ha de ser únicament executor, abaratint costos. Sota la pretensió de no perdre el control es dificulta la creació de binomis públic/privat que, a partir d'una missió i d'uns objectius generals marcats, garantistes, pactin estratègies a llarg termini i estableixin línies d'actuació conjuntes, complementàries, eficaces i innovadores; aquest és el repte.

L'actualitat ve definida doncs per la pobresa de models de gestió externalitzada i per plecs de condicions laberíntics, constrenyedors, i en els quals el control d'una gestió transparent es confon amb l'establiment de directrius predefinides que restringeixen qualsevol opció de creativitat i innovació. La Llei de contractes de l'Administració pública 13/1995 neix en aquest context i, com a tal, és molt restrictiva i rígida; tot i les posteriors modificacions realitzades, continua essent un corpus legal massa tancat per poder donar sortida a les noves necessitats. Així, l'organització que opti a la gestió d'algun dels serveis que s'externalitzen, es trobarà immersa en un laberint burocràtic opcional de vegades, imposat en altres; aquí perfilem alguns elements característics d'aquest laberint, pistes que ens poden servir, com fils d'Ariadna, per acostar-nos a la sortida.

1. Externalitzar, descentralitzar i privatitzar

Entendre que l'externalització de serveis implica que l'Administració es desentén d'un servei que ha de continuar essent públic porta a la confusió de rols en la gestió: els serveis públics externalitzats són sempre «de responsabilitat pública». L'Administració té el deure de planificar, dirigir i avaluar la gestió que duu a terme l'organització privada. Si aquestes premisses no es tenen clares des de l'Administració, es confon control amb intervencionisme i es perd sovint la qualitat i la innovació que han motivat l'externalització; les impossibilitats pròpies de l'Administració per donar resposta a aquests serveis es traspassen així a les empreses, inutilitzant el procediment i fent-lo ineficaç.

Estem analitzant els processos d'externalització, argumentant que suposen una millora de la gestió. Els processos de descentralització (agències, empreses mixtes, etc.) també estan plantejats sota aquest paràmetre de la millora continuada. Però, coneixem processos de descentralització que hagin estat eficaços o eficients? Pocs.

La privatització a l'Administració pública, fora de petites excepcions, no s'ha produït al llarg dels darrers trenta anys i molt menys en cultura, àmbit en què no es pot parlar de privatització en cap cas.

Primer tram del laberint: si l'externalització no ha estat una bona eina i tampoc no coneixem gaires processos de descentralització exitosos, cal continuar per aquesta via o cal cercar noves formes? Continuem buscant la sortida del laberint.

2. Monopoli

Sempre que surt aquesta paraula a les nostres classes a la Universitat. Els alumnes parlen de Microsoft, Telefónica, Renfe o altres serveis. Nosaltres parlem de la biblioteca del poble.

Parlem de monopoli en dues línies:

a. Molts dels serveis culturals que s'ofereixen en un territori (pot ser un poble o un barri, costa més que es doni a les grans ciutats amb molt bona mobilitat), són en règim de monopoli. Per tant, de vagades, ens pot preocupar poc la millora de la gestió.

b. Moltes de les empreses de serveis culturals depenen de forma exclusiva de la gestió de serveis de l'Administració, aquest monopoli permet l'establiment de relacions viciades, de difícil sortida, en les quals impera la dita «qui paga, mana», més que no pas la cultura del «suma i venceràs».

Com a exemple molt il·lustratiu —aplicable al cas (a) i extrapolable al cas (b)— cito les paraules 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».

² HARFORD, Tim. *El economista camuflado*, Madrid: Temas de Hoy 2007.

Segon tram del laberint: com diuen Ridderstrale i Nosrdström³, penseu que cal tenir el monopoli temporal d'alguna cosa. Però... temporal. Més a prop de la sortida.

3. El control

La por a la pèrdua del control dels projectes externalitzats és un dels pitjors enemics a l'hora de buscar sortides. Si bé estem d'acord que qualsevol servei públic externalitzat ha de respondre al principi de l'interés general explicitat en un conjunt d'objectius marcats des de l'Administració, cal no confondre-ho amb el dirigisme rígid que elimini la raó de ser de l'externalització: l'aportació que, des d'una organització especialitzada, es pot fer al servei de la qualitat i eficiència dels projectes. Cal partir d'una definició clara de la missió i objectius del servei i deixar que les estratègies d'intervenció les dissenyin els gestors del projecte, avaluant la seva idoneïtat en conjunt. Tot i que, com diu Jorge Wagensberg,⁴ «endevinar el futur és el segon ofici més antic del món», és cert que estem en un moment en què és difícil fer prediccions. Per tant, com podem fer bons controls i avaluacions dels nostres projectes?

Dos bons consells:

- Un de la Maria Bustelo⁵: dedicar el 5% a l'avaluació del projecte.
- Un segon, un altre cop de Jorge Wagensberg⁶: «Conversar és una bona idea, perquè en general no ignorem el mateix».

Per tant, refuseu aquells indicadors estàndard que creiem que funcionen per a qualsevol teatre o biblioteca i pensem models d'avaluació que suposin una millora continuada. Per fer això cal tenir espais temporals i pressupostos específics (vet aquí el 5% que és alguna cosa més que una reserva de diners, és una reserva de temps) per poder dissenyar conjuntament (metodologies i eines d'avaluació dels projectes).

Tercer tram del laberint: millorem la nostra organització per controlar o és a partir del control i l'avaluació que millorem la nostra organització. Veiem la llum de la sortida?

³ RIDDERSTRALE, Jonas; i Kjell NORDSTRÖM. *Funky Business*. Madrid: Pearson. Prentice Hall 2002.

⁴ WAGENSBERG, Jorge. *Si la naturaleza es la respuesta ¿Cuál era la pregunta?* Barcelona: Tusquets 2002.

⁵ BUSTELO, M. “¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?”, en Bañón R. (comp.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Díaz Santos. 2002.

⁶ Id. 4

4. La delegació

Entendre la implicació del sector privat des de la delegació vol dir pensar-lo en perspectiva de complicitat, d'un treball interdisciplinar en el qual les potencialitats de cada membre es mouen en termes d'especialització i no de jerarquia; es delega en aquell qui té les capacitats més adients per desenvolupar la tasca assignada i aquesta acció implica deixar prendre decisions sobre els procediments, avaluant després la consecució dels objectius i les millores a introduir. La delegació és, a més, bidireccional: qui delega ha d'exigir resultats i avaluar-los però, alhora, ha de posar les eines necessàries (estratègiques i funcionals) per garantir que la tasca es pugui realitzar correctament. És una via de doble sentit on només es circularà amb fluïdesa si cadascú assumeix les responsabilitats que li corresponen.

En general costa molt aconseguir que es delegui en aquests termes per diverses raons:

- S'ha de donar a tots els nivells (polítics, directius, tècnics, auxiliars...) i en cadascuna de les organitzacions implicades.
- No s'ha de tenir por a la sensació que, en determinats moments, perdem la fidelitat a la pròpia organització pel bé del projecte.
- No es delegarà mai quan es té la por de perdre les «funcions pròpies».

Aquests tres punts resumeixen les raons més fortes per no apostar per l'externalització.

Quart tram: «simbiosi: u més u igual a u». Intentem que l'opció de l'externalització suposi que, tot i que hi ha diferents organismes amb vides pròpies, millori la vida en comú. I, a més, que l'usuari ho visqui com que només n'hi ha un. Sembla que si anem junts trobarem més aviat la sortida, oi?

5. La temporalitat

Gestionar amb rigor i qualitat, sobretot a cultura, implica una visió estratègica a llarg termini que contempli els processos de diagnòstic, disseny, implementació, avaluació i redefinició; adjudicar serveis per un any (dos com a màxim) implica treballar sense perspectiva de futur, amb sensació de fer una carrera contra rellotge desmotivadora i que no acaba enlloc. Un centre cívic, un festival, una mostra, un projecte d'intervenció amb joves... requereixen inversió temporal per assentar-se i transformar-se, si no estem parlant d'un collage d'activitats en les quals l'únic indicador possible serà l'assistència però no l'impacte, ni l'eficàcia. ¿Tenir el control passa per renovar el contracte anualment i així aconseguir que els equips no es facin seu

el projecte, o passa per garantir la temporalitat necessària per realitzar el cicle complet i poder fer una avaluació que permeti redefinir amb garanties el servei?

Els contractes, com els matrimonis, sempre es poden anular; és preferible casar-se i acabar en divorci que no fer-ho per por del compromís.

Cinquè tram: la pressa, la crua realitat; com és propi de la nostra professió, no tinc temps de buscar una cita. Ja som a prop de la sortida?

6. Terminis de presentació

El disseny d'un projecte ha de partir d'una anàlisi rigorosa de la realitat i un diagnòstic que doti de validesa la proposta d'intervenció definida. Els terminis d'entrega de propostes que defineix la LCAP (Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei de contractes de les Administracions públiques) són de quinze dies⁷. El 90% dels anuncis compleixen estrictament aquesta temporalitat (el 8% s'anuncia amb procediment d'urgència, la qual cosa redueix el termini a vuit dies; el 2% restant permet terminis de vint-i-sis dies).

Podrem parlar d'un canvi de paradigma en la concepció públic/privat quan no es compleixi la temporalitat que permet la Llei, sinó els terminis necessaris que requereixi el projecte.

Sisè tram: «Quan es guanya espai o temps gairebé sempre és gràcies al veí»⁸. ¿Intentem pensar espais temporals per a la conceptualització i la planificació de projectes coherents amb el nivell que demanem? El responsable del concurs ha tardat vuit dies a pensar el plec? Aturem-nos un moment, et deixo temps per pensar: on és la sortida?

7. Els Plecs de condicions

Entrem de ple dins del laberint, l'aventura es complica. El Plec de condicions ha de ser el document que garanteix la descripció exacta i precisa del servei que s'externalitza, per tant, cal garantir que la informació que conté és clara, poc donada a interpretacions i que facilitarà l'elaboració de

⁷ La temporalitat s'amplia en cas que, pel seu import, el concurs s'hagi de publicar al Diari Oficial de la Unió Europea.

⁸ Id. 4

projectes que s'adeqüin amb exactitud a les condicions requerides. Els plecs no són «paper mullat», han de ser el contracte detallat de les condicions en què es difereix la gestió, i els contractes han de ser transparents, clars, entenedors i conseqüents. El marc que determina què cal fer i com fer-ho no es pot limitar a complir els formalismes legals i «després ja farem...», aquesta irresponsabilitat porta a confusions i malentesos que es podrien evitar fàcilment si el procés estigués ben planificat des de l'origen. Ens atrevirem a fer alguns suggeriments, més fíls per no perdre'ns, que facilitarien el camí:

- Pactar una estructura única, realista i útil per a tots els plecs, un índex comú on trobar la informació sigui quin sigui el concurs. Tenir una brúixola ens orientarà dins el laberint.

- Consensuar uns continguts mínims de les especificacions tècniques: és necessari establir un bon marc del qual partir per dissenyar les intervencions, cal doncs evitar els plecs mancats de condicions tècniques (o amb especificacions insuficients).

- Establir mecanismes (les noves tecnologies són un bon aliat en aquest cas) pels quals els diferents dubtes que sorgeixin es resolguin i comuniquin automàticament a totes les empreses interessades, així es reduirà considerablement el marge d'error en les propostes.

Setè tram: els plecs han de ser clarificadors, perquè els que hi han de treballar tenen dubtes. I «existeix el dubte del científic, el de l'artista i el del creient»⁹. Seguim caminant, que es veu el final.

8. Els contractes o els contractes programa

Caldria generalitzar el model de contracte programa com a eina de planificació estratègica; és un instrument adequat per a l'articulació dels compromisos entre administració i institucions, millora considerablement l'eficiència en l'ús dels recursos i propicia un canvi cultural en les parts, fent-les alhora corresponsables i partíceps dels beneficis produïts per l'assoliment dels objectius de millora plantejats.

Els contractes programa es caracteritzen per l'establiment d'uns objectius de millora, a mig termini, de caràcter plurianual i compartits. L' grau d'assoliment es valora anualment a través d'uns indicadors preestablerts que determinen una part de la subvenció a rebre.

Més enllà del que el contracte programa pot tenir d'eina de gestió dels recursos públics i d'incentiu per introduir millores, explícita de forma clara quin ús es vol fer dels recursos públics i els resultats que es volen assolir amb

⁹ Id. 4

aquests. Aquesta transparència i una temporalitat més àmplia atorguen al model del contracte programa moltes més garanties d'èxit, especialment quan parlem de gestions indirectes a llarg termini.

Vuitè tram: no deixem el contracte només en mans dels juristes i interventors, o serà una eina d'ús exclusiu per quan les coses van malament. I no veiem el final.

9. Ingressos i despeses

El control econòmic i la seva optimització és la pedra angular de l'externalització. La necessitat d'una gestió econòmica transparent i eficient és innegable, però cal racionalitzar adequadament els mecanismes adoptats per fer-ho: realitzar una auditoria per fiscalitzar el pressupost d'un projecte que destina un 80%¹⁰ a personal, vol dir fer una inversió exageradament elevada amb l'objectiu de controlar només un 20% del total; si tenim present que, a més, l'auditoria la paga el mateix projecte, el despropòsit és absolut. La paradoxa és que és el propi auditor qui, com a conclusió del seu informe, hauria de recomanar l'establiment d'altres elements de control més adients...

Novè tram: apliquem les noves tecnologies al seguiment econòmic i veurem com és molt més senzill: «Potser treballarem més, però amb més idees»¹¹. Per cert, tant laberint i tant caminar i encara no hem parlat de GPS. És clar que no trobarem la sortida.

10. La precarització

L'últim fil, i el més pernicios. L'externalització ha estat i és massa sovint una excusa per la precarització dels projectes. La gestió públic/privat ha de garantir la millora en la eficiència dels recursos, però confondre aquesta premissa amb l'abaratiment dels serveis a externalitzar és un error. És funció de les administracions determinar el cost econòmic del servei i establir el pressupost que consideren necessari per dur-lo a terme amb garanties de qualitat; les provisions basades de forma gairebé exclusiva en termes econò-

¹⁰ Rafael Herrero, en un article de les Jornades sobre externalització, parla de comparar els capítols I i II per veure el volum externalitzat. Creiem que mirant quin percentatge dels concursos va a personal, es pot veure molt clar si parlem de subcontractació o no.

¹¹ Id. 4

mics obvien la necessitat de fer una anàlisi més acurada que contempli altres factors fonamentals. L'administració no pot legitimar sota cap concepte la precarització de les condicions de treball dels serveis que en depenen i això és el que sovint amaguen les propostes econòmiques massa agosarades.

L'avaluació de les diferents propostes no es pot definir només en termes mercantilistes, cal posar en marxa fórmules més creatives i adequades: més rendibilitat no és sinònim de menor cost econòmic, sovint és a la inversa. La innovació, la capacitat d'adaptació, la bona gestió de proveïdors, la capacitat de posar les TIC al servei dels projectes, la creació de xarxes de treball i intercanvi, les polítiques de formació del personal, el compliment de la normativa d'integració de minusvàlids, l'establiment de mecanismes de control de seguretat, higiene i qualitat en el treball, són algunes de les pautes que cal tenir en compte.

Però en aquesta ocasió, per poder seguir el camí, el sector privat hi té molta responsabilitat. En el camp de la cultura, aquest ha estat un sector disgregat i en general poc professionalitzat que ha sobreviscut fent la viu-viu; si bé darrerament s'han anat creant iniciatives d'agrupació i d'establiment de criteris unificadors, encara queda un llarg camí per recórrer. Per poder trobar les sortides adients cal establir amb urgència pactes de sector ambiciosos, estratègics, que no privilegiïn els interessos puntuals sinó que pensin en termes globals i de futur.

Desè tram: No té cites divertides. Si no solucionem aquest apartat no hi ha sortida, no hi ha futur.

11. Alguns apunts per concloure

No s'hi veu una sortida a curt termini, és cert. Estem encara immersos en un àmbit en què les línies de creixement econòmic no han tingut present la importància de la col·laboració públic-privat (en cap altre àmbit és així).

Cal cercar amb urgència noves vies de treball, models més flexibles; però l'Administració no pot cometre l'error d'aïllar-se per fer-ho, li cal crear òrgans mixtos, capaços de fer un diagnòstic (un observatori?) i de generar noves propostes. Això implica comptar amb un sector privat fort, professionalitzat i amb visió estratègica i amb una Administració accessible i pre-disposada.

El tema que ens ocupa en aquest article és complex. Implica la participació de diferents professionals amb diferents formacions i trajectòries: intervenors, gestors, caps de programa, polítics, auditors, dinamitzadors, artistes, creadors... Per tant, és fonamental el diàleg per poder establir un camí conjunt. Això només serà possible si hi ha bons interlocutors, formats en la seva àrea específica però amb capacitat de poder analitzar les problemà-

tiques (de vegades senzilles, de vegades complexes) des d'una perspectiva molt més global.

En la conferència de clausura del Màster en Gestió Cultural de la Universitat de Barcelona, Javier Brun deia: «Ens formem com a directius, per treballar com a auxiliars». Per tant, si tenim la formació i veiem la necessitat d'elaborar discurs i praxis en aquest àmbit de l'externalització, fem-ho. Però no val la pena fer-ho només perquè tinc un problema a la biblioteca del meu poble i necessito algú que l'obri els diumenges, la qual cosa requereix un gran projecte per poder signar la carta que nosaltres, l'Administració, no sabem fer-ho; no tenim cap dubte que trobarem una empresa privada (amb afany de lucre o no) disposada a posar-nos els recursos humans que necessitem.

La nova Llei de contractes de les Administracions, que es preveu per la tardor, segurament agilitzarà molts dels tràmits que hem enumerat; és un pas més en aquest camí que es preveu encara llarg i accidentat. Però, com hem dit, això són només fils per no perdre'ns, no solucions. Només la concepció de l'externalització com a millora, com a suma de competències (i no com a resta de *know how*) i com a responsabilitats compartides, pot portar a un diàleg real entre sectors que permeti emergir noves formes de col·laboració més efectives.

La solució, com gairebé sempre: el diàleg.

Xavier Suñol

Ajuntament de Barcelona
Institut de Cultura de Barcelona
Direcció de Patrimoni

Barcelona, 1960. Llicenciat en Història.
Des de 1982 està vinculat professionalment a l'Ajuntament de Barcelona en l'àmbit de la gestió pública dels serveis personals i la cultura.
Primer treballa al Servei de Difusió Cultural de Museus. El 1984 s'incorpora a l'Oficina del Projecte Jove i el 1987 es nomena Cap del Servei de Creació i Cultura de l'Àrea de Joventut. Torna el 1990 a l'Àrea de Cultura com a Cap del Programa de Promoció Cultural de Districtes. A partir de 1993 exerceix de Cap de Divisió de Serveis Personals del Districte de Nou Barris. El 2004 es nomena Director de Patrimoni de l'Institut de Cultura de Barcelona. En l'actualitat és Secretari Executiu del Consell Assessor de l'Àrea d'Història i Memòria. Ha estat professor en diverses escoles d'estiu i jornades, i ha participat en diferents seminaris, comissions i grups de treball.

xsunol@bcn.cat

L'externalització de la gestió i difusió del patrimoni

Xavier Suñol

1. L'externalització de serveis en la gestió del patrimoni s'ha desenvolupat de forma paral·lela al desenvolupament dels programes

El sector del patrimoni posseeix una llarga trajectòria, fins i tot algunes de les seves institucions són avui centenàries. Tot i així, si ens centrem en el tema que ens ocupa, és a partir de la dècada dels 80, amb els ajuntaments democràtics i els nous governs autonòmics, quan s'inicia un important procés de desplegament de serveis i de centres culturals que, en el camp del patrimoni, es caracteritza tant per la modernització de les tradicionals institucions museístiques, com per la creació de nous centres.

Les noves línies de treball posaran en relleu el concepte de la difusió cultural, entès com la posada en valor del patrimoni en el si de la societat. És a partir d'aquest moment que als museus també es parla de l'orientació dels serveis cap al ciutadà, la diversificació de l'oferta, la segmentació dels públics, o de la consolidació del turisme cultural.

Si recordem com eren els mapes de museus i de centres fa vint-i-cinc anys i els comparem amb la realitat actual, veiem com en aquest període el seu nombre ha crescut i, per sobre de tot, que l'oferta de tot tipus ha augmentat i diversificat de forma notable. Aquest creixement i la nova demanda de serveis dirigits al públic, ha suposat la generalització d'un conjunt d'àrees d'activitat susceptibles de ser externalitzades. Els primers van ser els serveis de neteja (de forma general a tota l'Administració pública); després es van externalitzar els serveis de vigilància i de seguretat, els serveis de suport de sala i els serveis d'atenció al públic (informació, recepció, taquilles). En molts casos aquestes externalitzacions s'han implementat de forma progressiva, substituint el personal propi que s'anava jubilant o canviava de lloc de treball en el si de la institució a què pertanyia. Aquest serveis representen, per regla general, grans contractes que apleguen un volum rellevant de recursos humans en funcions que no compten amb un important valor afegit, però fonamentals per al funcionament quotidià d'un centre i bàsics en la percepció que en rebrà el visitant.

La modernització i l'adequació de les programacions i activitats dels centres han originat també contractes de gestió per possibilitar-ne la realització (oferta educativa, monitors, tallers, activitats de difusió...). A fi de dimensionar-los, citaré algun exemple de la meua ciutat:

- Al Museu Picasso les xifres són uns vint treballadors de plantilla i cinquanta-quatre places corresponents a contractes, que són ocupades per unes vuitanta persones.

- Al Museu d'Història de la Ciutat de Barcelona hi ha unes cinquanta persones de plantilla i uns cinquanta-cinc llocs en contracte, ocupats per unes noranta-cinc persones.

- El Museu Nacional d'Art de Catalunya compta, aproximadament, amb una plantilla de personal propi d'un cent cinquanta-cinc persones i els serveis externalitzats amb uns noranta llocs, ocupats per unes cent seixanta persones.

Cal considerar que un lloc corresponent a un contracte externalitzat pot ser cobert per diverses persones, tot depenent dels torns i els horaris. Tot seguit intentaré aprofundir en alguns aspectes propis del sector del patrimoni que han afavorit l'externalització.

2. No tanquem per vacances

Una de les característiques que defineixen l'oferta dels museus i els centres patrimonials és la seva continuïtat al llarg de l'any. En molts, els períodes de vacances es corresponen amb els de treball més intens. Els dies de tancament festiu són pocs i les tendències actuals els redueixen. Es diversifiquen els horaris d'obertura per facilitar-hi la visita, apareixen horaris nocturns, s'obre els diumenges a la tarda, els dilluns festius o es canvia el dia de tancament de dilluns a dimarts. Aquesta progressiva adaptació dels horaris d'obertura a les necessitats dels visitants es possible, principalment, en aquells serveis de gestió externalitzada, donat que disposen d'una major adaptabilitat. De la mateixa manera, les característiques dels edificis i les col·leccions sovint fan necessària l'existència de serveis de seguretat i manteniment les vint-i-quatre hores dels tres-cents seixanta-cinc dies de l'any.

3. Els museus han de comptar amb professionals experts i qualificats

La progressiva modernització i adequació a les mínimes exigències d'uns serveis culturals de qualitat, genera la necessitat de comptar amb professionals cada vegada més especialitzats. Les antigues plantilles eren formades,

en termes generals, per només dues categories professionals: uns quants subalterns o auxiliars que, encara que no comptessin amb la formació imprescindible, podien fer feines de vigilància, recepció, atenció al públic, manteniment, restauració, visites comentades o el que calgués; i algun tècnic superior que n'assumia la direcció i que, llevat d'honroses excepcions, centrava l'interès en la recerca amb un contacte mínim amb el públic.

Avui dia, els centres necessiten disposar de professionals amb formació museològica, que donin resposta a les diverses necessitats dels centres: al nucli central de conservadors, s'han d'afegir restauradors, tècnics de comunicació, d'atenció al públic, de gestió d'activitats, de seguretat, de manteniment, de gestió econòmica i administrativa, gestors d'exposicions, etc. Per tant, apareix la tendència a centrar el creixement de les plantilles pròpies en personal de més qualificació a fi de constituir el nucli dur de l'orgànica del centre. Com ja hem assenyalat, els serveis de neteja, seguretat, suport de sala i atenció al públic tendeixen, en canvi, a ser externalitzats. Aquesta segmentació dual també obliga a una major adequació a aquells perfils professionals que donin resposta a les expectatives individuals.

4. Una programació d'activitats àmplia i renovada

El programa d'activitats és un altre dels camps d'actuació en els quals abunda la contractació externa de serveis. Això respon a les actuals programacions dels museus i centres patrimonials que compten amb una àmplia cartera de productes i activitats, que van més enllà de les ja clàssiques activitats pedagògiques per a les escoles i les visites comentades per al públic en general. Avui dia el ventall és molt ampli, s'hi ofereixen itineraris dramatitzats, tallers, concerts, cinema, degustacions culinàries, espectacles teatrals, contes per a infants, activitats nocturnes, etc. La necessària qualitat d'aquestes programacions, l'heterogeneïtat de les propostes i la seva diversitat, aconsellen que siguin gestionades per empreses expertes en la gestió cultural, que hi puguin incorporar valor afegit i comptin, en cada cas, amb els professionals adequats.

En aquest apartat, també s'hi pot encabir el conjunt d'encàrrecs externs relacionats amb la museografia, la gestió d'exposicions, l'edició de publicacions o la comunicació del conjunt d'activitats, o tots els serveis relacionats amb les noves tecnologies (audioguies, PDA, vídeo i informàtica).

5. Necessitem col·laboració externa: les consultories i les assistències tècniques

Tot i que els museus i els centres patrimonials cada vegada disposen de més

personal tècnic ben format, es fa del tot imprescindible comptar amb el suport puntual d'assessors externs o consultories que complementin el coneixement dels tècnics del museu. Per citar-ne alguns exemples: consultories de gestió, redacció de plans museològics, projectes museogràfics, informes de conservació preventiva, plans de comunicació i màrqueting, etc.

A més, l'especialització del patrimoni i l'afany d'excel·lència que ha de caracteritzar les nostres intervencions fan que puntualment s'hagi de comptar amb la col·laboració externa d'experts en determinats camps com la restauració, la documentació o l'estudi de col·leccions.

6. La importància dels serveis de caràcter comercial

Per la seva natura comercial alguns serveis són susceptibles d'externalització, especialment a través de fórmules de concessió. Ho són els serveis de restauració (em refereixo als bars i restaurants) i les botigues i llibreries. Aquests serveis, que sovint han estat considerats marginals en la dinàmica dels centres, tenen cada vegada més importància en la percepció que el visitant pot tenir d'un museu.

7. La generació de petits centres d'interpretació

Darrerament apareixen de forma bastant generalitzada petits centres d'interpretació o jaciments musealitzats, ja sigui amb caràcter independent o vinculats a una xarxa més àmplia. En aquests centres una gestió externalitzada, amb caràcter integral o global, permet una major adaptabilitat a les necessitats del servei i un major aprofitament dels recursos, aplicant economies d'escala en centres de característiques similars per part d'una empresa gestora. Una altra possibilitat és la vinculació a programes de desenvolupament local o comunitari que afavoreixin la identificació amb l'entorn.

La gestió integral d'aquests centres petits també pot ser objecte d'una concessió amb l'objectiu de millorar l'explotació dels serveis.

8. L'arqueologia, un nou sector econòmic

Finalment, sense que puguem parlar pròpiament de serveis externalitzats, hem de mencionar les empreses de serveis d'arqueologia que, d'un temps ençà, tenen un important desenvolupament en el marc del sector del patrimoni. La seva aparició i el progressiu creixement han estat fruit del desplegament de polítiques de protecció patrimonial, juntament amb el notable impacte urbanístic i constructiu dels darrers anys. D'acord amb el marc

legal, els promotors urbanístics, ja siguin públics o privats, han de comptar amb un projecte preceptiu, i amb el seguiment i control per part dels arqueòlegs. Si es descobreixen restes arqueològiques d'interès, aquestes són excavades, estudiades i analitzades. Només a Catalunya, hi ha una dotzena d'empreses de serveis arqueològics que donen resposta a aquestes necessitats; les administracions públiques, les grans constructores i els petits promotors locals són els seus clients. Cal dir que avui el paper del sector públic en l'àmbit de l'arqueologia es limita bàsicament a funcions de seguiment i control.

Jaume Colomer

Bissap Consulting

Consultor cultural. Llicenciat en Filosofia i Lletres. Des de l'any 2003 és Director de Bissap, consultoria especialitzada en gestió cultural. També és Gerent de Bissap Produccions, productora d'espectacles i events culturals, i Conseller Delegat de Gescènic, programa de promoció de la cultura de gestió en arts escèniques promogut per un grup d'empreses de diferents CCAA.

Des de 1994 és professor associat del Departament de Teoria i Història de l'Educació de la Universitat de Barcelona, on imparteix les assignatures de Gestió Cultural (optativa de segon cicle de la llicenciatura de Pedagogia), i Estudi de públics i polítiques de programació (optativa del Master Oficial sobre Gestió Cultural).

Anteriorment ha impartit les assignatures de Tècniques d'Animació Sòciocultural i Pedagogia de l'Oci en la diplomatura d'Educació Social i, des de 1979 fins a 1991, diverses assignatures a l'Escola de Mestres Sant Cugat de la UAB.

Anteriorment ha estat gerent de Tres per 3, SA, empresa dedicada a la producció i exhibició d'espectacles teatrals a Barcelona (1999-2003). També ha estat Director de Serveis d'Educació, Cultura i Cooperació de l'Ajuntament de Sabadell (1996-1999) i Cap de diverses U.O. a les Àrees d'Afers Socials, Joventut i Esports de l'Ajuntament de Barcelona (1980-1996). També és autor de diversos llibres, articles, ponències i comunicacions sobre educació i cultura.

jaume@bissap.es

Models alternatius d'organització empresarial

Jaume Colomer

1. Objectiu, metodologia i àmbit experiencial

L'objectiu de la ponència és reflexionar sobre els models organitzatius de les empreses culturals a través de sis interrogants: quins models organitzatius hi ha a les empreses del sector cultural? Quin és el millor model? Quin paper ha tingut l'evolució de la cultura organitzativa de l'Administració en la diversificació de models organitzatius de les empreses culturals? És important la dimensió? Quins models alternatius d'organització empresarial existeixen? Quins són els factors d'un desenvolupament harmònic del sector cultural?

2. Quins models organitzatius hi ha en les empreses del sector cultural?

El sector cultural es caracteritza actualment per una gran diversitat de models organitzatius, que podem diferenciar en funció de força variables. Així, es podrien classificar en funció de la seva dimensió (petites, mitjanes o grans), de l'objecte (se centren en el desenvolupament d'un projecte propi o estan al servei de projectes de tercers), del sector (públic o privat), de l'ànim o no de lucre, i del nínxol funcional, és a dir, del caràcter generalista o especialitzat de la seva funció dins el sistema (en activitats i serveis, gestió d'equipaments, serveis auxiliars).

3. Models en funció de l'estadi de desenvolupament

També es poden classificar en funció de l'estadi de desenvolupament organitzatiu: emergent, primari, secundari o terciari. El moment evolutiu d'una organització determina unes necessitats i unes capacitats que cal tenir en compte en el disseny organitzatiu.

Així, es considera una organització emergent aquella que està centrada en

dur a terme el projecte inicial i que no disposa d'organització formal. En aquest moment es funciona amb una organització *ad hoc* molt col·lectivista. L'objectiu (dur a terme el projecte) és molt clar i compartit. Els dèficits organitzatius són compensats per l'alt nivell motivacional i de dedicació.

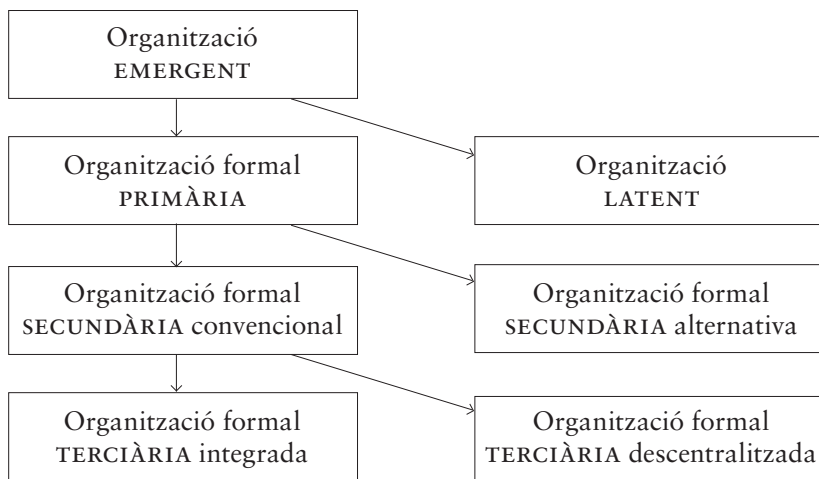
L'organització emergent passa a ser una organització formal primària quan ha adoptat personalitat jurídica formal i ja disposa d'un petit nucli de gestió alliberat i polivalent. En canvi, és una organització latent si no té una organització formal però el seu funcionament és similar a la formal primària (una organització latent és, de fet, una xarxa de complicitats).

Després d'un temps de funcionament una organització primària tendeix a esdevenir una organització formal secundària convencional, amb un nucli de gestió amb especialització funcional en quatre àrees bàsiques (direcció, nuclis d'operacions, serveis de suport i tecnoestructura). En alguns casos l'evolució no aboca en una organització formal secundària sinó que es fonamenta en processos de *joint venture*, és a dir, d'associació estratègica amb altres empreses. Llavors parlarem d'organització formal secundària alternativa, una opció cada cop més habitual en un món globalitzat.

Finalment, podem parlar d'organització formal terciària integrada quan una organització productiva esdevé complexa i necessita incorporar una línia intermèdia per connectar les quatre àrees bàsiques. La direcció estratègica ja no té contacte directe amb els nuclis operatius sinó que el fluxe de producció es fa a través dels comandaments intermedis.

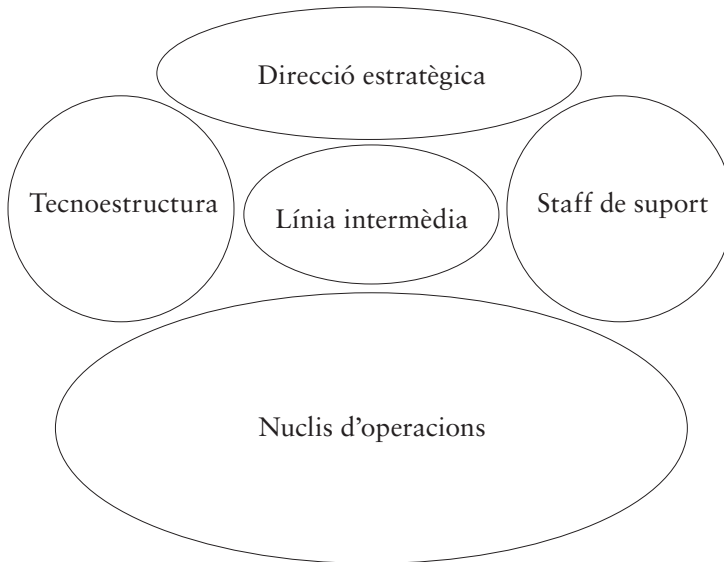
El grau més sofisticat de model organitzatiu el constitueix l'organització formal terciària descentralitzada, basada en processos de divisionalització i de creació de grups empresarials, que no són gaire freqüents en el món de la cultura.

En l'esquema següent presentem el procés evolutiu que hem descrit:



Qualsevol estructura organitzativa estàndard disposa, per als seu funcionament, d'uns components tipus: d'una direcció estratègica, de la qual depèn un *staff* de suport, una línia intermèdia (si l'organització està en un grau avançat de desenvolupament), una tecnoestructura i uns nuclis d'operacions.

Els elements d'una estructura organitzativa estàndard els representem en el següent esquema:



4. Models organitzatius de l'Administració pública

Sens dubte, l'evolució i la diversificació de les organitzacions empresarials en el sector cultural ha estat molt vinculada a l'evolució de la cultura organitzativa de l'Administració pública en la prestació de serveis a causa de l'elevat grau d'intervenció que tradicionalment ha tingut en el sector. Per aquest motiu, en l'evolució de la cultura organitzativa de les AAPP a Catalunya podem identificar, entre els anys 1979 i 2007, quatre fases diferenciades:

Fase 1: Centrament en l'oferta pròpia de gestió directa

Fase basada en la incorporació de tècnics municipals amb experiència en l'activisme associatiu i en una forta pressió sindical per evitar reduccions de plantilla. Va ser una etapa en què hi havia una elevada sensació de control directe del dia a dia per part dels responsables polítics que actuaven molt pròxims a la gestió tècnica. En aquest context col·laboren organitzacions proveïdores de serveis auxiliars molt especialitzats, com neteja i manteni-

ment, seguretat, gestoria, *ticketing* i altres. El resultat positiu d'aquesta col·laboració és, d'una banda, la demanda de professionals per cobrir diferents llocs de treball i, al mateix temps, el desenvolupament d'empreses grans de serveis estàndard amb preus competitius i d'empreses petites especialitzades i sense gaire costos estructurals. Com a efectes negatius, hem de destacar el buidat d'actius personals de les organitzacions socials i l'absència de planificació, ja que el model general d'acció és l'activisme.

Fase 2: Origen d'una oferta pròpia de gestió indirecta

En aquesta etapa, l'Administració es troba, d'una banda, amb dificultats de contractació de personal propi (per les polítiques de congelació i reducció de plantilla) i, d'altra banda, per la necessitat de gestionar aportacions pressupostàries extraordinàries provinents d'institucions públiques supramunicipals a partir de programes transversals. A més, els programes de govern incorporen estratègies basades en la participació social i la implicació dels agents culturals. El conjunt d'aquestes circumstàncies porta, *de facto*, a una intensa externalització de programes, serveis i activitats. Les empreses que treballen en aquest context són generalistes, amb solvència econòmica i organitzativa, i amb capacitat financera i ofereixen preus competitius per obtenir una quota de mercat suficient. En la major part dels casos els agents locals es postulen com a gestors del valor afegit del vincle local. Aquesta és una fase de creixement i consolidació d'empreses de serveis integrals de gran dimensió, amb capacitat de crear economies d'escala i d'establir unions temporals d'empreses (UTE) o aliances similars amb agents d'altres locals. Amb tot, en aquesta etapa d'externalització intensa no hi ha models clars de referència i es va fent camí pel procediment d'assaig i error. Això aboca, de vegades, a la creació de vincles de subordinació de l'Administració als interessos estratègics d'aquestes empreses. L'absència de models també pot portar a fer pseudoexternalitzacions, contractes de gestió de serveis i activitats sense plecs de condicions que defineixin resultats i regles del joc i, per tant, sense un sistema de control. Es donen força situacions de prestamisme laboral latent. També hi ha una certa descapitalització de *know how* per part de l'Administració perquè a vegades no es delega només la gestió sinó també la planificació o el disseny dels projectes. En aquesta etapa hi va haver més errors fàctics que no pas encerts, i això va portar a la generació d'anticossos envers l'externalització per part de molts responsables de polítiques culturals públiques.

Fase 3: Priorització de les polítiques de foment

Aquesta etapa incorpora l'aplicació prioritària de models polítics basats en la iniciativa social, de manera que es potencien els agents i les iniciatives ciutadanes. Al mateix temps, l'Administració adopta polítiques de reducció de costos en la prestació de serveis culturals i busca la creació d'efectes

multiplicadors dels recursos públics. Una altra característica d'aquesta fase és la voluntat política de neutralització de conflictes amb els interlocutors socials, els quals demanen un major protagonisme i capacitat d'iniciativa. En aquesta fase es consoliden els agents socials amb projecte cultural propi, siguin indústries o artesanies. De l'empresa de serveis polivalent es passa a l'empresa cultural que desenvolupa projectes propis en col·laboració amb l'Administració. En aquesta etapa ja hi ha una gran diversitat d'organitzacions culturals oferint diferents estils, sensibilitats i estètiques, i es consoliden els models de gestió basats en la cooperació públic-privat. Però aquesta etapa té també alguns punts negatius entre els quals hem de destacar l'abús del conveni com a forma de regulació d'una externalització de serveis. Les raons de l'abús del conveni eren de dos tipus: d'una banda recollia adequadament l'esperit de cooperació públic-privat (en comptes d'un client i un proveïdor, l'Administració i l'empresa eren dos cooperants corresponsables) i, d'altra banda, abaratia els costos (no hi havia facturació i, per tant, impost d'IVA).

Fase 4: Integració d'estratègies en un model complex

L'experiència de les tres fases precedents i una certa consciència primària dels encerts i errors obtinguts, va portar a diversificar els models de gestió de serveis culturals públics. Podem considerar que ara estem en una quarta fase en la qual s'integren diferents estratègies simultànies de gestió de serveis: gestió directa, concessions, contractes de prestació de serveis, convenis de cooperació, etc. Cada nivell de relació entre l'Administració i una empresa fa que aquesta adapti el seu model organitzatiu a la naturalesa de la relació. Per això ara hi ha una gran diversitat d'organitzacions empresarials en l'àmbit de la cultura.

5. Trets i tendències de les organitzacions segons la seva magnitud

Ara és el moment de preguntar-nos si és important la magnitud de l'empresa.

És evident que, de manera natural, totes les organitzacions tendeixen a créixer, encara que existeixen factors de bloqueig del creixement com el sostre de mercat o un model de gestió involucionista. Tothom està d'acord que la dimensió de l'organització empresarial és un factor important que condiciona la seva capacitat funcional.

Amb tot, un tamany més gran no és sempre necessàriament millor. Convé analitzar i valorar els avantatges i els inconvenients de cada magnitud. A continuació fem una aproximació dels trets diferencials de les organitzacions culturals segons la seva dimensió que només té un valor indicatiu perquè no es basa en cap estudi empíric.

a. Organitzacions empresarials grans

Les organitzacions grans es caracteritzen per disposar d'una gran capacitat financera i per la seva competència per cobrir puntes de feina de forma immediata perquè disposen de recursos propis que poden destinar a les prioritats emergents. Són, d'altra banda, organitzacions que poden generar economies d'escala gràcies a l'adopció majoritària d'un model divisional basat en nuclis d'operacions autònoms i una direcció estratègica centralitzada. Per motius estratègics, algunes empreses grans es constitueixen sota la forma de grup empresarial, format per empreses pròpies i participades.

Amb tot, la dimensió gran fa que tinguin una estructura més rígida (més dificultats per evolucionar a través de la mutació funcional i organitzativa) i uns costos estructurals més elevats.

b. Organitzacions empresarials mitjanes

La majoria d'organitzacions empresarials mitjanes ja han aconseguit un grau satisfactori d'estabilitat. L'estabilitat és un factor imprescindible per al bon funcionament de qualsevol organització productiva, i és la condició necessària per poder créixer, ser competitives i diferenciar-se (per mitjà de l'especialització) per tal de garantir un nínxol de mercat suficient. Les empreses mitjanes són, majoritàriament, organitzacions estables i poden promoure processos de concentració empresarial o de recursos, que poden ser horitzontals i verticals.

c. Organitzacions empresarials petites i micro

La reduïda dimensió permet a les organitzacions empresarials més petites tenir un cost estructural baix i aportar, com a grans avantatges respecte les empreses més grans, la seva gran flexibilitat i capacitat de mutació, migració i innovació en funció de les necessitats i l'evolució del mercat. El seu sistema de producció, més artesà, permet la creació de productes singulars i personalitzats. Però la seva limitada dimensió, pel mateix motiu, fa que tingui una capacitat financera i d'inversió fràgil, així com problemes per assumir puntes de feina de forma immediata atesa la limitació de recursos humans. Tampoc no té possibilitats de generar economies d'escala i de reduir costos variables. Amb un sostre de creixement baix, en cicles econòmics desfavorables pot patir la caiguda de l'activitat. Les seves estratègies de qualitat es basen en la incorporació de processos de planificació, tecnificació i formació dels nuclis de gestió. Un recurs habitual són les estratègies de *joint venture*, és a dir, aliances estratègiques amb altres organitzacions per dur a terme projectes o línies de negoci concretes.

6. Què considerem models alternatius?

Els models alternatius són els que no responen a pautes majoritàries i tenen un caràcter innovador aportant solucions noves a necessitats funcionals de sempre o donant respostes a les noves necessitats que sorgeixen de l'evolució social.

Certament, les organitzacions petites poden créixer i esdevenir mitjanes i grans, però també poden decidir mantenir-se petites i créixer qualitativament a través d'aliances estratègiques, unes aliances que no són exclusives de les organitzacions grans o mitjanes sinó que són possibles en totes les magnituds i que cal entendre en clau duradora, no com un acord conjuntural.

Les modalitats més habituals de *joint venture* són l'establiment d'un compte en participació, l'associació, la constitució d'una Unió Temporal d'Empreses (UTE) o Associació d'Interès Econòmic (AIE) o la creació d'una nova societat mercantil.

Per al bon funcionament d'una *joint venture* cal, en primer lloc, una definició clara de l'objecte, així com la complementarietat funcional, territorial o de segment de mercat que cobrirà. També cal tenir una confiança provada de l'entitat amb què s'establirà l'acord i que les dimensions de les organitzacions que hi participen siguin equiparables.

També hi ha algunes experiències recents d'aliances entre empreses de diferents dimensions: empreses grans amb una estructura empresarial consolidada que acullen projectes d'organitzacions petites vinculades al territori perquè les fortaleeses de cada part compensen les respectives febleses.

7. Factors de desenvolupament harmònic del sector cultural

Per aconseguir un desenvolupament harmònic i satisfactori del sector cultural cal afavorir la diversitat de models organitzatius en les estructures empresarial del sector. La diversitat és garantia d'eficiència i de futur. Calen grans empreses que liderin el sector i siguin els ambaixadors internacionals del nostre sector cultural, i calen petites empreses molt especialitzades i de poca dimensió.

En tots els caos, la consolidació de les organitzacions, sobretot en entorns turbulents, passa necessàriament per la planificació (estratègica i operativa) i per la formació dels equips de gestió.

8. Algunes consideracions sobre l'externalització

La nostra experiència particular ens diu que caldria passar d'una etapa d'externalització incidental a una d'externalització intencional en un marc

de cooperació públic-privat basat en la confiança i la complementarietat de valors i tenint sempre com a premissa el servei públic.

Podem dir que l'Administració pública és un «invent social que administra la cosa pública», entenent per cosa pública tant la convivència com els recursos públics (simbòlics, materials i econòmics). Administrar els recursos econòmics significa convertir-los en béns i serveis. En aquest sentit, ha de decidir quins serveis presta (universals i voluntaris) i quants recursos destina a cada servei. Aquesta és la funció de planificació que mai no ha d'externalitzar.

L'Administració també ha d'avaluar el resultat i la satisfacció ciutadana pels serveis que presta.

L'Administració, com a proveïdora de serveis públics, ha de planificar i avaluar, però no cal que en sigui sempre la productora. La producció de serveis s'ha d'encomanar a l'organització més adequada, a la que garanteixi la màxima qualitat amb el mínim cost (eficiència). En algunes ocasions, l'organització més adequada serà la pròpia Administració pública (en aquests casos la modalitat més adequada és la gestió directa o a través d'una agència o empresa pública), en altres serà una empresa privada especialitzada, de vegades serà una organització mixta.

En cada cas cal avaluar quina és la modalitat de producció més adequada. El debat sobre l'externalització no ha de ser ideològic o metafísic, ha de plantejar-se en termes lògics i de sentit comú, amb arguments objectius aplicats a cada cas. L'experiència de les dècades precedents ens dona prou elements de reflexió per trobar el camí adequat.

Ferran Farré

Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat
Àrea de Cultura

Entre 1982 i 1989 treballa a l'Institut Municipal d'Animació i Esplai de l'Ajuntament de Barcelona. L'any 1989 passa a treballar al Patronat Municipal de Cultura de l'Hospitalet, ocupant la plaça de cap d'estudis d'Abast. El setembre de 1994 s'incorpora com a director de l'Aula de Cultura Sant Josep, assumint posteriorment la direcció de l'Aula de Cultura la Florida. Des de 2000 la tasca de director s'amplia a la de tècnic de gestió cultural del districte.

Durant els anys 89 i 90 —per encàrrec de l'Àrea de Cultura— porta a terme un ampli estudi sobre la realitat dels tallers dels centres cívics de l'Ajuntament de Barcelona, que es publica amb el títol: *Barcelona Taller, propostes per a una intervenció cultural en el territori*. En els mateixos anys l'IMAE publica: *Ciutat Taller i Ciutat Aparador, la cultura de la creació i la cultura de l'espectacle a Barcelona*. L'any 2004 participa en el laboratori operatiu de centres culturals polivalents que organitza el CERC de la Diputació de Barcelona i en fa el redactat final.

A cavall entre el 2004 i el 2005, coordina i redacta la fase de propostes del Pla estratègic de cultura de la ciutat de Badalona. També col·labora com a assessor en els plans d'Olot, Vilafranca del Penedès, Viladecans, etc. També, el 2005, participa en el laboratori sobre Cultura i Proximitat que organitza el CERC. El 2006 redacta un informe tècnic sobre la situació cultural a Rubí.

Ha estat professor i col·laborador d'Interacció des de la seva fundació, l'any 84, i professor de moltes edicions del postgrau de gestió cultural del CERC i de la Universitat de Barcelona. Ha impartit conferències sobre la cultura, l'art i la gestió en diferents llocs i per a diferents institucions i empreses. En la pràctica artística, treballa en l'àmbit de l'escultura i les instal·lacions i ha exposat a l'Hospitalet, Olot i Barcelona.

ferranfarre@gmail.com

L'externalització de cases municipals de cultura

Ferran Farré

L'experiència en externalització a les cases de cultura és àmplia i el ventall de matisos possibles és extens. Des de les primeres passes donades ja fa una colla d'anys, que van fer que alguns tallers de centres cívics estiguessin organitzats per associacions, fins a la gestió integral d'equipaments —força corrent a hores d'ara— han passat realment molts anys i s'han fet molts experiments, amb major o menor encert, que han portat a una casuística difícil de resumir en deu minuts. No és fàcil parlar de models, ja que no existeixen veritables patrons de referència, però si ens ho proposéssim, possiblement arribaríem a poder establir alguna mena de classificació que, amb l'afegit d'un càlcul de percentatges, ens donaria determinats retrats robot comparables amb la realitat.

D'aquesta manera podríem establir alguns elements substancials (la direcció, la gestió, les activitats, l'espai físic, els serveis, la comunicació), creuar-los amb categories com directe, mixt, aliè, etc., i afegir-hi un altre eix amb sistemes de relació (contracte, conveni, risc, cessió) més algunes matisacions sobre el temps i la durada. Cada requadre encara acceptaria una quantificació en una escala o en percentatges. El resultat seria extens i laboriós de dibuixar però, qui més qui menys, es veuria reflectit en alguna de les caselles. Si bé l'exercici podria ser interessant, no aniria gaire més enllà de l'aritmètica i el càlcul de probabilitats. Crec que val més la pena interrogar-se sobre la realitat que descriure-la, qüestionar-nos el perquè d'algunes coses, que donar-les per fetes i prou.

Abans d'entrar en el terreny del dubte i el qüestionament, val la pena constatar que aquest fenomen ampli i divers que anomenem externalització, és un procés creixent a les cases municipals de cultura. A grans trets, es pot afirmar que els processos d'externalització estan en expansió i que són comptats els processos de internació o retorn a la gestió directa única.

Per tant, em proposo plantejar més aviat allò que en podríem dir l'externalibilitat, és a dir la qualitat o possibilitat d'externalització de les cases de cultura. Per fer-ho, m'ha semblat que la primera qüestió a posar sobre la taula és: per què s'externalitza? Quines són les raons que ens porten a plantejar-nos que alguna de les coses que fem s'ha de posar en mans alienes?

Possiblement, un dels arguments «políticament correctes» seria apel·lar al gran principi de la subsidiarietat, que en determinades situacions tindria la seva raó, ja que es traspassa la responsabilitat o el funcionament a un estament de rang inferior o més pròxim al perceptor, però que en molts altres casos acabaria traduït en un simple: tot allò que ho pugui fer un altre, no ho facis tu.

De forma sintètica podríem dir que hi ha dos grans cabdells per anar estirant: la voluntat i la capacitat.

Així doncs, ens podríem començar preguntant: si les coses es fan d'una determinada manera, per què s'escull aquesta manera i no d'una altra? Com es farà funcionar una casa de cultura, forma part del projecte inicial? Respon a una estratègia política, és a dir, d'un posicionament transformador de la realitat? En aquestes coordenades hem de situar moltes altres qüestions: pot fer-ho una associació qualsevol? Hi ha alguna diferència entre una entitat social i una empresa? Es pot externalitzar tot? Podem afirmar que l'externalització s'ha instal·lat a les cases de cultura per voluntat pròpia? Que és fruit d'una evolució volguda en la nova perspectiva de l'Administració local? És per una nova manera d'entendre la relació amb l'entorn i de la incorporació activa dels agents econòmics, culturals i socials en la funció pública?

Endinsar-nos en l'anàlisi de les capacitats (i per tant de les incapacitats) és encara més complicat, ja que caldria separar les que són pròpies de l'organització (les possibilitats del marc jurídic i legal, l'adequació de les estructures municipals a les noves realitats socials i culturals... que no es pot separar del debat sobre la reforma de l'Administració, etc.), de les que ho són de les persones que hi treballen (l'existència de formació específica, la carrera professional, el coneixement de la pròpia organització, la motivació, l'evolució en la concepció de l'Administració i el servei públic, etc.). Podem afirmar que externalitzar no és una renúncia? Que en l'enaltiment de la capacitat aliena, no hi ha un reconeixement implícit de la incapacitat pròpia? A més, no podem oblidar que la relació, el diàleg o l'articulació d'aquestes dues cares de la mateixa moneda, depèn també d'alguns agents com són la pressió social o corporativa, la resistència al canvi, la moda, etc.

La segona qüestió que s'ha de plantejar és: què externalitzem. De ben segur que no sóc el primer a comparar un equipament amb un organisme viu, un cos o un ésser d'aquells que anomenem superiors. Partint d'aquest símil, podríem dir que una casa de cultura té cos i ànima, i que aquest cos i aquesta ànima es posen d'acord per fer coses, per moure's, és a dir, per interactuar amb l'entorn. Tot i que l'ànima és única i indivisible, també està sotmesa a pressions internes i externes, així doncs, seria susceptible d'alguna anàlisi sectorial.

El cos, el disseccionarem i el col·locarem en tres grans safates: en una hi podem posar l'esquelet (allò que sovint en diem infraestructura), en una

altra la musculatura i els nervis (que vindrien a ser els programes i els projectes, la capacitat i la força), a la tercera hi anirien els òrgans i els sistemes (l'organització i el funcionament).

Si comencem per parlar de l'externalització de l'ànima, el debat està en si la funció pública, el desenvolupament de la missió política de l'Administració local, és delegable. La resposta a l'anàlisi de la realitat és estrictament ideològica, el posicionament davant aquesta anàlisi és polític. Es pot deixar en mans alienes decidir la missió d'una casa de cultural municipal?

Quan arribem al cos tot agafa un altre to, però s'ha d'anar a pams. La realitat actual mostra que la immensa majoria dels equipaments (infraestructures) actuals són públics; la pedra és gairebé sempre municipal o, en casos comptats, de propietat col·lectiva d'entitats històriques. Això està clarament vinculat a la capacitat d'inversió, però no és un fet consubstancial, ni hauria de representar una constant en el futur si la via a seguir és la incorporació, més o menys plena, de sectors externs a l'Administració en la prestació de serveis culturals bàsics. Es pot plantejar que un edifici de propietat privada tingui encomanada una missió pública? Malgrat algunes especulacions esotèriques les pedres no tenen ànima pròpia, això voldrà dir que la resposta a la pregunta estarà molt vinculada a la visió que tinguem de qui i com s'ha de conformar l'ànima d'una casa de cultura.

Allò que dóna volum al cos, que el fa visible i en conforma la imatge són les seves accions, la musculació té una gran funció estètica, però és també allò que dóna forma a l'esquelet i el fa singular. Els programes, els projectes i les activitats són la principal interfície de relació amb la ciutadania, alhora que la materialització de la missió. És ben cert que en aquest nivell no tot és operatiu i funcional, no es pot resumir tot a l'execució mecànica d'un encàrrec; hi ha saber i, per tant, hi ha pensament. Aquest saber i aquest pensament aplicat a l'acció són externalitzables? La resposta la trobarem en el revers dels fullets de publicitat de molts centres cívics, culturals, etc. Hi ha però consideracions a fer: es busca el saber a fora perquè dintre no n'hi ha? S'ha de buscar a fora perquè hi ha més dinamisme i més diversitat? És cert que el pensament privat és millor que el pensament públic? (Aquí ens hauríem de torna a plantejar la dualitat voluntat/capacitat).

Vinculat a aquest apartat de la vida de les cases de cultura, hi ha un aspecte que, segons la meua opinió, mereix una atenció especial: el factor risc (que podríem fer compatible amb innovació). Una lectura ràpida de les programacions de les cases de cultura dels darrers vint anys dóna una imatge d'homogeneïtat que espanta. Si, tal com diuen els experts, és veritat que la societat (i suposo que la cultura) canvia a molta velocitat, com pot ser que hi hagi programacions que són a la cartellera des de fa vint anys? La incorporació externa a la confecció de les propostes pot ser un element de contemporaneïtat? Si la resposta és afirmativa, vol dir que el pensament públic està fossilitzat? De vegades hom te la percepció, però, que hi ha al-

guna temptació d'externalitzar només el risc, sense tenir en compte que és l'Administració pública la que disposa de la millor xarxa de protecció per poder assajar salts mortals amb tirabuixó.

A la tercera safata ens queden els òrgans vitals, els sistemes de nodriment i excreció, les línies de comandament, els sistemes vegetatiu i simpàtic. També en aquesta part de l'organisme s'han fet molts avenços en enginyeria genètica, s'han assajat fórmules de simbiosi tant pel que fa al finançament com al control i la gestió quotidiana; malgrat tot, queda molt camí per recórrer i moltes preguntes sense resposta. És el mateix externalitzar la direcció que la gerència? Poden estar en mans diferents i connectades a organismes o corporacions diferents? L'aportació de capital (també humà) al sistema, genera drets a intervenir en els estadis de l'ànima?

Tot plegat no és altra cosa que redefinir els conceptes públic i privat que, segons el meu parer, s'hauria de fer des d'una actitud clara i rotundament proactiva i no des d'una acomodació al possibilisme de nivell baix. Les cases municipals de cultura han de continuar essent els centres d'atenció (cultural) primària, sigui quina sigui la conjuntura.

Francesc Vila

Diputació de Barcelona
Àrea de Cultura

Nascut el 10 de juny de 1956.

Llicenciat en Filosofia i Ciències de l'Educació (UB).

1982-1992: coordinador de Cultura, Joventut i Educació de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú.

1992-1995: sots-director del CERC. Àrea de Cultura. Diputació de Barcelona.

1996-2003: director de l'ODA. Àrea de Cultura. Diputació de Barcelona.

Gener-març 2004: secretari general del Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya.

Juny 2004: director de serveis de l'Àrea de Cultura. Diputació de Barcelona.

Setembre 2007: coordinador de l'Àrea de Turisme. Diputació de Barcelona.

vilaaf@diba.es

El repte d'un teixit local d'empreses de serveis culturals

Francesc Vila

1

Situats en el marc de les polítiques culturals, els serveis i les mesures que les despleguen, hem de tenir present que aquestes tenen diferents orientacions, essent de caràcter general o específiques; impulsores o reguladores, protectores o liberalitzadores. Per a cada una d'aquestes orientacions s'han desplegat múltiples programes, serveis i mesures des del sector públic, amb la voluntat de cobrir uns objectius de millora dels indicadors culturals, així com d'un òptim aprofitament dels recursos, tot implicant-hi els sectors socials per diferents vies: subvencions i convenis adreçats a les associacions, contractació de serveis de professionals i empreses, mesures de suport financer per a la realització de projectes empresarials, etc.

2

Els serveis culturals públics estan sotmesos a la lògica de la gestió dels serveis públics, en un entorn d'oferta i demanda, en constant evolució i amb moltes tensions que són fruit de les seves amenaces i reptes, entre les quals podem esmentar: la limitació de recursos econòmics; organitzacions de RRHH rígides i difícils de modificar; un sector professional i empresarial molt desigual pel que fa a les seves capacitats i expectatives; una demanda canviant, irregular i feble; la necessitat de fer evolucionar l'oferta; atendre i resoldre els problemes específics de sectors culturals concrets, sovint relacionats amb la seva supervivència; els interessos associatius i polítics de molts col·lectius; etc.

3

Les amenaces i els reptes al voltant de la qualitat i la innovació del servei públic demanen:

- capacitat d'anàlisi i diagnòstic
- capacitat de diàleg i seguiment
- capacitat de disseny de polítiques
- capacitat de decisió i direcció
- capacitat de gestió

- capacitat de comunicació
- disponibilitat dels recursos adequats

D'aquest conjunt de capacitats en depèn la capacitat d'innovar i de garantir la millor qualitat dels serveis. En gran mesura això depèn de la formació i experiència dels professionals, així com de les seves condicions de treball.

4

Durant els darrers trenta anys, l'Administració local i l'autonòmica han anat evolucionat des de la seva «aparició», especialment pel que fa a la gestió de les polítiques culturals, fins a la seva consolidació. Això significa que es va fer el disseny de les estructures de gestió (recursos tècnics i humans) i que es van anar desplegant i modificant fins arribar a la forma i dimensió actuals, amb estructures rígides, difícils de modificar i ajustar, que han quedat curtes i inadequades. Els darrers anys hem vist com s'han incrementat les formes alternatives a través de les noves «agències» públiques, que cerquen una organització més dinàmica, tècnicament més capacitada i que impliquen els sectors econòmics. Representen una alternativa al model francès d'organització, inspirada en la tradició anglosaxona. La solució de les «agències» no es pot generalitzar i cal avaluar bé per a quins propòsits, àmbits i territoris són adequades. En tot cas, el seu desplegament és recomanable quan l'entorn disposa de sectors econòmics i empresarials consolidats.

5

Durant aquest procés de trenta anys, el conjunt de l'Administració, pel que fa al desplegament de les polítiques culturals, ha estat orientada cap a la capacitació i la consolidació de les seves pròpies estructures de gestió. Cal recordar que es començava de zero i que calia fer un disseny d'aquestes estructures de gestió, adaptades als serveis que es volien desplegar i a les necessitats que es volien cobrir, sense cap experiència prèvia i només observant els països del nostre entorn. Van ser uns anys en els que la mirada, en termes organitzatius, estava orientada cap a l'interior. L'entorn cultural en general, era força potent i disposava de capacitat de pressió sobre l'Administració. De tot plegat en van sortir unes estructures de gestió tal com les coneixem avui i és molt raonable que (això indica que encara no s'ha acabat el procés de normalització de l'àmbit cultural) en aquestes alçades de la pel·lícula, l'externalització de la gestió dels serveis culturals sigui un fenomen creixent.

6

També cal destacar la important evolució que ha tingut l'entorn cultural a escala local i general:

- a. De la cultura de la resistència (on la llengua, la identitat cultural, el col·

lectiu, la implicació dels sectors associatius i dels creadors eren el centre de l'atenció política) hem passat al consum cultural (on la preeminència és de l'individu, de la gestió, del màrqueting, de les empreses, etc.).

b. De l'activitat cultural (on la participació, el voluntarisme i l'activisme eren bàsics), passant pel servei cultural amb drets i deures, s'ha arribat al producte cultural (on predomina el llenguatge econòmic i mercantil).

c. Estem evolucionant d'una visió simple de servei públic (en què l'Administració era l'únic operador) a una visió complexa, on la iniciativa privada, l'empresa, hi juga un paper central.

7

Les idees, les iniciatives, els projectes culturals s'han anat gestionant sota formes associatives i jurídiques diferents: del voluntariat més o menys formal a l'associacionisme; de la institució pública a la fundació privada, els professionals i les empreses culturals. Al món de la cultura, encara que cada sector cultural presenta ritmes diferents, li costa molt d'encaixar en l'àmbit econòmic de lògiques comercials. No va ser fins a finals de la dècada dels 80 que es començà a desplegar una visió econòmica de la cultura i el seu impacte en el mercat laboral, el PIB, etc. i s'articulà com un sector econòmic més. En tot cas, el camp de la cultura evoluciona cap al paradigma econòmic com a signe de normalització, malgrat algunes resistències sobre la consideració econòmica del valor simbòlic de la cultura i com s'han de tractar aquests aspectes en un context de visió econòmica creixent.

8

Amb el pas del temps, l'Administració havia de superar les febleses i les amenaces relacionades amb les limitacions pròpies de les seves estructures de gestió. En bona mesura aquest repte s'ha superat a través de l'externalització de la gestió de serveis públics. La contractació d'empreses ha permès fer un pas endavant, guanyant capacitat operativa, obrint camps i àmbits de treball, millorant les formes de gestió i, per tant, ampliant els mateixos serveis públics, tant pel que fa al volum de l'activitat o servei, als seus beneficiaris, com per l'efecte indirecte que ha suposat respecte l'aparició i consolidació, encara que no sempre, d'un sector econòmic i empresarial. Tanmateix, la contractació d'empreses no ha estat sempre fàcil; hem avançat lentament, unes vegades per manca d'oferta, d'altres per actituds defensives des dels funcionaris públics.

9

Com sempre, de la necessitat en fem virtut. Així, les amenaces i els reptes els hem convertit en oportunitats i punts forts. Per tal d'ampliar serveis i millorar-ne la gestió, s'ha seguit una evolució en la contractació de serveis. Un camí que calia recórrer plegats el sector públic de la cultura i el sector

privat o empresarial. Un camí que ens ha permès agafar l'experiència necessària tant per a la concepció i el disseny d'aquells serveis que s'han volgut gestionar a través d'una contractació de serveis (concreció dels Plecs de clàusules tècniques que regulen un concurs) com per a la mateixa adaptació i maduració de l'empresa adjudicatària d'un servei públic. La maduresa dels sectors empresarials, de les organitzacions que els agrupen per tal de defensar els seus interessos davant de l'Administració, etc., formen part d'un procés que requereix temps; també l'Administració ha necessitat temps per evolucionar i superar un tipus d'amenaça. Junts, empreses i Administració, estem fent el camí de la normalització.

10

En el passat, des de l'Administració local es va treballar de cara a enfortir el teixit associatiu i cultural del municipi, atès que es considerava que això milloraria la qualitat de l'entorn i del medi cultural. Ara, sense deixar de banda aquell objectiu, també cal treballar per promoure el creixement, la diversificació i consolidació de les empreses culturals a escala local, en el volum i nivell que el medi permeti en cada cas i segons les oportunitats de negoci i viabilitat de cada empresa).

11

Cal ampliar el ventall de les polítiques culturals. Des de les regidories de cultura o dels departaments, no n'hi ha prou de considerar les empreses culturals intermediàries entre els objectius d'una política i els seus beneficiaris. Cal considerar-les també receptores d'unes polítiques culturals en la mesura que formen part d'un medi. Així, l'opció de l'externalització de la gestió d'un servei ens permet ampliar l'oferta de serveis públics i millorar-ne la gestió, al mateix temps que ajuda, indirectament, a la consolidació del teixit empresarial. Cal incorporar objectius finalistes i directes més específics pel que fa al teixit empresarial cultural. Cal dissenyar polítiques de suport a les empreses culturals locals de la mateixa manera que existeixen per a altres tipus d'empreses. Seria bo que aquestes mesures anessin coordinades amb les d'altres administracions o instàncies de govern.

12

Finalment, per avançar en la normalització definitiva de l'àmbit cultural, seria desitjable que les relacions entre el sector públic i el sector privat evolucionessin de la mateixa manera que ho han fet en altres àmbits de la vida pública. No és una relació fàcil. És molt complexa, ja que pot generar situacions no desitjables que cal preveure i regular per evitar situacions d'abús, de poca transparència o altres pràctiques relacionades amb intercanvis de favors. Però l'existència d'aquests riscos ha de tallar les ales a un conjunt de potencialitats que es deriven de la interrelació entre aquests dos sectors. El

sector públic ha de saber quins objectius vol aconseguir amb un determinat servei i amb quins estàndards de qualitat i condicions de gestió. Ha de tenir confiança en el sector privat, de tal manera que hi pugui establir un diàleg franc i enriquidor que millori les condicions de prestació del servei. Cal que el sector privat també tingui una clara vocació de servei, que estigui disposat a treballar en estreta col·laboració amb el públic. Ambdós han de ser prou permeables per aconseguir una òptima interrelació, incorporant la perspectiva dels usuaris del servei. Aquests són els reptes: saber quin espai ocupa cadascú, quines són les regles del joc i guanyar-se la confiança mútua.

Rafa Milán

Ajuntament del Prat de Llobregat
Àrea de Cultura

Gestor Cultural. Llicenciat en Filologia Hispànica per la UB. Màster en Gestió Cultural per la UB. Ha desenvolupat la seva activitat professional principalment a l'Ajuntament del Prat de Llobregat on ha estat el Cap del Departament de Cultura des de 1991 fins a 2005. En aquest període ha treballat en el disseny i planificació de la xarxa de centres culturals de proximitat i en el disseny i desenvolupament del Pla d'Equipaments Culturals. En el període 2005-2007 ha estat director del Patronat Municipal de Cultura de Mataró i ha treballat en la creació del nou centre de creació i pensament contemporani Can Xalant i el projecte de Casa de la Música Popular així com en la elaboració del Pla d'Equipaments Culturals de Mataró.

Ha col·laborat en diferents grups de treball de centres culturals polivalents, de planificació estratègica i en algunes sessions dels cursos de postgrau de la Universitat de Barcelona.

Actualment és de nou cap de Cultura de l'Ajuntament del Prat de Llobregat.

milan@aj-elprat.cat

L'experiència de disseny de plecs de condicions tècniques des d'una Administració local

Rafa Milán

En els darrers anys, les Administracions locals han crescut notablement en la prestació de serveis culturals i en la construcció d'equipaments en tots els àmbits: teatres, auditoris, centres cívics, biblioteques, museus, centres de formació... Aquest creixement ha anat acompanyat en alguns casos de processos de modernització de l'Administració local que han incorporat noves formes de gestió i de prestació dels serveis. En general hi ha hagut molt poc espai per a la reflexió i s'ha primat l'acció, la construcció d'equipaments, l'obertura de nous espais de cultura, etc. en un camí hiperactiu cap a la normalització democràtica i a assegurar uns nivells òptims i equilibrats de prestació de serveis culturals a les ciutats i pobles de Catalunya.

Des de les àrees de cultura s'ha abordat el nou escenari, de vegades imposat per les àrees d'urbanisme. Amb més voluntarisme que professionalitat, s'han posat en marxa centres culturals sense plans d'usos definits, sense projecte, s'han obert centres cívics sense projecte territorial ni cultural... i, a més, s'han obert sense unes mínimes previsions del cost de funcionament, dels costos de personal, del costos de les activitats. Aquest fet ha generat que molts equipaments entrin en crisi perquè les despeses de manteniment superen amb escreix la capacitat del pressupost de l'àrea de cultura destinat a endegar noves activitats.

En aquest context, l'externalització s'ha incorporat a la dinàmica municipal com una solució per tal de reduir costos, per no contractar més personal propi, per confiar i aprofitar l'experiència del sector privat... La casuística és molt diversa, però en la majoria d'ocasions s'ha fet sense reflexió prèvia o com a conseqüència d'una decisió compartida i meditada per la pròpia organització, contextualitzada en un procés de transformació i modernització de la gestió pública. Des del sector cultural privat la resposta ha estat positiva pel que fa a la seva implicació en la nova dinàmica, però es tracta d'un sector jove, immadur i feble que ha anat creixent al mateix temps que anava aprenent i desenvolupant-se. Tots plegats hem fet camí amb encerts i errors, és clar.

En aquest document procuraré donar algunes pistes d'allò que crec que és necessari tenir en compte a l'hora d'externalitzar un servei i quins elements

cal considerar en la redacció d'un plec de condicions tècniques que permeti prestar el servei amb criteris d'eficàcia i eficiència i que garanteixi unes bones condicions per al desenvolupament dels projectes culturals.

Condicions necessàries per a un procés d'externalització de serveis culturals

Les Administracions locals produeixen diferents tipus de serveis en un context de model d'organització determinat. No totes les Administracions locals tenen el mateix model però, en general, es tracta d'un model inadequat, burocràtic i una cultura organitzativa molt vinculada a valors interns que impedeixen que l'Administració es consideri una organització productora i prestadora de serveis.

Un element clau és conèixer quina és la cultura organitzativa de la nostra Administració per iniciar un procés d'externalització de serveis. La cultura organitzativa és l'ambient que es respira en una organització, els rituals i els costums, les llegendes, els símbols. A nivell general, una cultura organitzativa s'edifica mitjançant l'articulació de mites, valors i ideologia. La cultura organitzativa té unes utilitats molt importants pel que fa a la dinàmica i l'eficàcia de les organitzacions, i influeix de manera molt directa en el seu comportament i els resultats¹. La cultura organitzativa pot ser un fre definitiu a qualsevol procés d'introducció de nous conceptes de gestió. Per tant, serà necessari que l'externalització de serveis a més de ser un element de gestió es converteixi en una eina més de modernització de l'Administració i de transformació de la cultura organitzativa. Una estratègia alimenta l'altra, l'organització és un sistema i qualsevol modificació en una part del sistema afecta necessàriament el conjunt; per això cal tenir-ho present en qualsevol intervenció, de manera que les accions que es realitzin produeixin els efectes esperats i en el sentit desitjat, o com a mínim, que els efectes negatius quedin minimitzats per un impacte positiu en el conjunt.

En aquest context es fa necessari i molt evident que cal invertir en planificació, control i avaluació. Una Administració poc preparada per planificar entendrà l'externalització com una forma de delegar els problemes i la responsabilitat en altres que hauran de prestar els serveis en unes condicions molt precàries i sense aportar valor ni a l'organització que externalitza ni al projecte en qüestió. I invertir en planificació significa, entre d'altres coses, invertir en tecnificar i professionalitzar les persones de les àrees de cultura en un rol nou: el de tècnic de cultura, que ja no es dedica exclusivament a

¹ RAMIÓ, Carles. *El model directiu a les entitats locals*. Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals. Barcelona, 27 d'abril de 2004.

la programació sinó a la conceptualització dels serveis, a la definició d'objectius estratègics, a la direcció de programes culturals, al seguiment i a l'avaluació. Aquest canvi de rol és imprescindible.

D'altra banda, és necessari que l'Administració local hagi encetat un procés de planificació estratègica, si més no en l'àmbit de la cultura. La planificació estratègica és un procés metodològic que permet que els objectius polítics i estratègics de l'organització es puguin materialitzar en plans d'actuació identificables, avaluables que, partint d'una anàlisi de l'entorn i de la pròpia organització, estableixi amb claredat les funcions i les responsabilitats, l'adscripció de recursos humans, materials i econòmics, la determinació de la visió i la missió així com la posada en marxa dels processos necessaris per a aconseguir els objectius en l'entorn normatiu de l'Administració pública i amb un calendari determinat.

Treballar de manera planificada permet la conceptualització dels projectes i la seva «institucionalització», és a dir, formular amb claredat el contingut, les línies d'acció, els objectius, les accions, els costos, els mecanismes d'avaluació, etc. Això possibilitarà el consens en els projectes en el marc de l'Administració i n'aclarirà les diverses formes de gestió. Aquesta institucionalització implica donar estabilitat, dotar de consens social i credibilitat, professionalitzar i tecnificar el treball de l'Administració. Implica un compromís amb la ciutat².

Finalment, les diferents formes de gestió indirecta dels projectes culturals impliquen que l'Administració pública reforci els valors i principis de servei públic. El servei públic, se sosté sobre un conjunt de valors propis, sobre una «cultura» específica de la cosa pública que, lluny de ser incompatible amb les demandes de major eficiència i productivitat, és precís mantenir i tutelar, avui com ahir³. Així, el servei públic reflecteix, entre altres, els següents fonaments d'actuació⁴:

- servei als ciutadans i als interessos generals
- igualtat, mèrit i capacitat en l'accés i en la promoció professional
- sotmetiment ple a la llei i al dret
- objectivitat, professionalitat i imparcialitat en el servei
- eficàcia en la planificació i gestió dels recursos humans
- desenvolupament i qualificació professional permanent dels empleats públics
- transparència
- avaluació i responsabilitat en la gestió

² SERRANO, Josep. *La gestión pública y privada de proyectos culturales de servicio público. Una visión desde la Administración local*. Público y Privado en la Gestión Cultural. Xabide, 2000.

³ Llei 7/2007, del 12 d'abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁴ Id. 15

També alguns dels valors de la gestió pública:

- lleialtat institucional
- integritat, objectivitat i independència
- competència tècnico-professional
- confidencialitat
- respecte a les persones

Davant del «perill» de la incorporació sistemàtica d'eines de la gestió privada en l'Administració pública, és molt important recordar els valors i els fonaments d'allò que és públic i recordar que les formes de gestió no són més que eines i recursos per aconseguir uns objectius que estan al servei dels principis i dels valors. Mai a l'inrevés.

En aquest sentit en els últims anys s'ha parlat molt dels corrents neoempresarials dins la gestió pública (incorporacions de valors i eines de la gestió privada dins l'Administració pública) i també de la nova gestió pública (incorporació d'eines de la gestió privada mantenint els valors públics). Cal no confondre uns corrents amb els altres i cal mantenir els valors públics amb les eines que facilitin prestar millors serveis amb criteris d'eficàcia (aconseguir resultats), d'eficiència (amb un major aprofitament dels recursos) i d'efectivitat (aconseguir els resultats amb un major aprofitament dels recursos). Només així podrem atendre les noves demandes dels ciutadans, prestar més serveis i innovar.

Un altre aspecte que considero essencial per encetar un procés d'externalització és la idea que des de l'Administració es té del sector privat. No és un enemic, no és el contrari, no és a l'altra banda. L'actitud amb què interloquem des de la nostra posició d'Administració pública és essencial per entendre el seu funcionament, la seva lògica i la capacitat per aportar la experiència i coneixement del sector cultural i l'enriquiment que pot significar per als projectes públics una bona relació amb els nostres socis.

En aquest sentit la intervenció del sector privat en l'àmbit públic també ha de significar la introducció de noves formes de finançament del servei públic, que hauran d'estar vinculades a la capacitat de les empreses privades de generar nous recursos per a la cultura deixant un marge el més gran possible per a assumir riscos. Si considerem que els ciutadans, els usuaris dels serveis públics, no són els nostres clients sinó els principals accionistes i propietaris dels serveis i els projectes culturals, la seva participació és imprescindible en totes les fases de conceptualització, disseny, producció, execució i avaluació. Per tant, cal establir fórmules que els permetin participar en qualsevol moment de la prestació del servei (coneixement de necessitats i demandes, enquestes de satisfacció, propostes de millora, etc.).

El projecte

El disseny i utilització de projectes és l'instrument de treball que utilitzem per desenvolupar les idees exposades i concretar-les en accions. El projecte és una eina col·lectiva i compartida que hem de saber utilitzar per al bon desenvolupament de la nostra actuació, sense que es converteixi en una finalitat en si mateixa⁵. El projecte és el document que fixa els mitjans per poder materialitzar la missió i els objectius de cada servei, equipament, etc., així com els sistemes (de gestió, d'avaluació) que han de permetre valorar i, si s'escau, modificar les seves bases de funcionament. Com a projecte cultural, ha de ser permeable, analitzable, modificable i ha de tenir data de caducitat i revisió general.

La incorporació de les eines de disseny de projectes culturals a la nostra activitat permet conceptualitzar i institucionalitzar les propostes a partir de:

- Una bona anàlisi de l'entorn territorial i del sector i el coneixement de les polítiques existents que permetrà disposar d'una diagnosi tant de l'entorn com de la pròpia organització.

- Una definició contextualitzada i específica del servei.
- L'establiment dels objectius que volem assolir.
- La definició dels àmbits de treball.
- Els públics.
- Contingut (programes, funcions, serveis...).
- Model de gestió.
- Els recursos humans.
- Sistemes de funcionament (planificació del servei, estructura organitzativa, recursos humans i eines de gestió).
- Inventari de recursos (infraestructures, materials, etc.).
- Sistema de comunicació.
- Normativa i aspectes jurídics.
- Gestió econòmica i financera (pressupost, ingressos i despeses).
- Sistema d'avaluació.

És en la fase de construcció, conceptualització i disseny del projecte cultural quan, de manera compartida amb l'equip tècnic de treball, amb els agents del territori, amb els futurs usuaris, amb els altres serveis de l'Administració i amb els agents del sector (públic i privat), es definirà el model de gestió més adient per a la prestació del servei considerant tots els elements que hi intervenen.

Per a la conceptualització del projecte també podem necessitar de consultors externs que ens ajudin a elaborar-ne algunes parts (anàlisi del territori,

⁵ ROSELLÓ, David. *Diseño de Proyectos Culturales*. Barcelona: Ariel 2004.

anàlisi del sector, sistemes d'indicadors, plans de comunicació...) a fi d'arribar allà on no podem amb els mitjans propis i condicionats per la gestió quotidiana. Aquí, hem de tenir cura de no incloure-hi possibles gestors futurs de l'execució del projecte. El Text Refós de la Llei de contractes de l'Estat prohibeix expressament contractar l'empresa que hagi participat en la redacció del plec de clàusules tècniques.

Si hem treballat bé aquesta fase prèvia, les decisions d'externalització (del conjunt del projecte, d'una de les parts, de diverses parts per separat) seran conseqüència de la construcció del model de gestió més adient per al seu desenvolupament. La posada en marxa d'un determinat projecte o servei no ha de venir justificada per la necessitat d'impulsar alguns models de gestió externalitzats. Més aviat la forma ha de ser conseqüència lògica i coherent amb les finalitats, els objectius, els sistemes de funcionament i avaluació necessaris, els programes a desenvolupar i el contingut definit en el projecte.

Així, la redacció del plec de condicions tècniques no ha de ser entesa mai com a una finalitat en sí mateixa, sinó com un mitjà per aconseguir uns determinats objectius i «caldrà incorporar a l'expedient de contractació un informe del servei interessat en la celebració del contracte, al qual es justifiqui degudament la insuficiència, la falta d'adequació o la conveniència de no ampliació dels mitjans personals i materials amb què compta l'Administració per cobrir les necessitats que es tracta de satisfer a través del contracte». Per tant, ens hem de preocupar d'incloure a l'expedient administratiu aquest informe com a justificació de la contractació a realitzar⁶. En aquest sentit, és clar que el servei promotor ha de justificar coherentment el perquè de tot plegat.

El plec de condicions tècniques

Tradicionalment des dels serveis culturals hem donat poca importància als plecs de condicions tècniques que acompanyen el plec de prescripcions administratives de qualsevol licitació que ens afecti. En moltes ocasions hem anomenat plec de condicions tècniques a un petit informe que, molt a contrari, hem hagut de redactar forçats pels serveis jurídics com si aquests fossin uns enemics que no havien entès el que volíem contractar i ens ho demanaven per escrit. De la mateixa manera, hem interpretat la legislació com una limitació a la nostra capacitat d'actuació i no com el marc legal que condiona la nostra activitat cultural, el coneixement de la qual ha de ser part inherent de la nostra formació tècnica i professional.

Dit això, indicaré, quines són, segons el meu entendre, les clàusules que

⁶ Article 202.1 del *Text refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques* (TRLCAP):

han de formar part del plec de condicions tècniques, prescindint de quina sigui la forma de contractació, però que, a conseqüència del treball de planificació i disseny de projectes explicat anteriorment, han de formar part de manera habitual de la nostra capacitat tècnico-professional com a gestors culturals. Prescindiré de les clàusules administratives inherents a tot contracte; que normalment formen part d'un plec tipus aprovat per l'Administració i que afecten a qualsevol dels contractes que es formalitzen (naturalesa jurídica del contracte, procediment de l'adjudicació, documentació administrativa, mesa de contractació, obertura de pliques, garanties, formalització del contracte, incompliments, règim sancionador, extinció, obligacions fiscals i laborals...) i que formen part del sobre 1 de les licitacions (excepte en aquells casos que sigui necessari fer algun comentari) i em centraré, doncs, en aquelles de les quals som els principals responsables, és a dir, el plec tècnic.

Objecte del contracte

El nom, la finalitat del contracte. Ha de formular amb tota claredat què és allò que estem contractant: gestió integral d'un servei o equipament, elaboració d'un estudi previ a la construcció d'un equipament, estudi de públics d'un teatre, sistema d'indicadors d'un servei, gestió d'un servei d'atenció al públic... L'objecte del contracte ha d'expressar amb claredat allò que volem contractar i així ha de poder ser entès pels possibles contractistes.

Objectius generals

El plec de condicions ha de formular també els objectius generals en els quals l'execució del contracte en formar part. Quan hem treballat en l'elaboració del projecte, hem definit quins són els seus objectius generals; l'externalització del servei o equipament corresponent ha de donar resposta a aquests objectius generals que han de ser coneguts, assumits i abastables per part del contractista.

Objectius específics

També hem definit uns objectius específics i concrets en la posada en marxa de l'equipament o servei. Aquests objectius, que han de ser quantificables i mesurats amb un sistema d'indicadors, han de formar part del plec de condicions i, per tant, del contracte com a obligació de les parts. Així queda clar per a tots què s'espera aconseguir amb l'execució del projecte, servei o equipament.

Lloc (descripció de l'espai)

La prestació del servei es realitza en un espai concret. El licitador ha de conèixer amb el màxim de detall les característiques físiques d'aquest espai: superfície, plànols, instal·lacions, mobiliari, sistemes informàtics..., quan

és l'Administració qui els posa a disposició del contractista. En alguns casos el lloc de prestació del servei és la mateixa ciutat: un estudi de públics o d'un sector determinat, per exemple un estudi dels hàbits de lectura entre la gent gran.

Model de gestió (òrgans, participació dels usuaris... seguiment i control)

Al projecte hem definit quin és el model de gestió en la prestació del servei, els òrgans polítics i tècnics per a la presa de decisions, la seva composició, la forma de participació dels usuaris, els sistemes de seguiment i control del servei o equipament. El plec haurà d'incloure aquests aspectes que han de ser assumits per l'empresa concessionària i, en alguns casos, fins i tot els haurà de crear i posar en marxa.

Calendari (durada del contracte)

Ja hem dit que tot projecte ha de tenir una data de caducitat i revisió global. Així, el termini del contracte ha d'estar adaptat als períodes de revisió del projecte, pensant també en les possibles pròrrogues permeses per la legislació vigent. Si el contractista ha d'aportar elements materials per a la seva execució el termini del contracte ha de permetre que siguin amortitzats en el període d'execució i, en general, el termini ha de ser prou ample perquè les dues parts puguin planificar i avaluar amb una relativa tranquil·litat.

Serveis

Descriurem tots i cada un dels serveis que el projecte preveu que s'han de desenvolupar; també el contingut, els públics, els objectius concrets i la forma d'avaluar-los.

Programació (mínims)

En els casos en què s'ha de desenvolupar una programació, bé sigui d'espectacles, de tallers, xerrades, conferències, etc., crec necessari incloure un esquema mínim de programació, quantificada econòmicament, que, evidentment pot ser canviada, incrementada i millorada pel licitador en la seva proposta sempre que respongui als objectius plantejats al plec.

Drets i obligacions del concessionari

Normalment aquesta clàusula forma part de les clàusules administratives, però hi podem incloure alguna clàusula de caràcter tècnic i específic que sigui rellevant des del nostre punt de vista i que no hagi quedat prou reflectida al plec administratiu

Obligacions de l'Administració

De la mateixa manera que a la clàusula anterior, hi podem incloure alguna

clàusula d'obligacions de l'Administració que permeti assegurar el desenvolupament del projecte.

Funcions del personal

Mai no han estat prou clares les funcions del personal als plecs de condicions tècniques i això acostuma a ser una font de conflictes en el posterior desenvolupament del contracte. L'actual conveni col·lectiu del sector del lleure educatiu i sociocultural de Catalunya estableix una classificació del personal i les categories professionals amb la descripció de les funcions i les taules salarials. Les parts han de conèixer i assumir aquest document en el moment de crear la plantilla de treball d'un servei. El plec ho ha de recollir.

Pla de comunicació (imatge de les parts)

Els plecs de condicions tampoc acostumen a incloure (moltes vegades perquè no existeixen) els plans de comunicació dels serveis i com s'ha de tractar la imatge de cada part. Si no hem pogut redactar el corresponent Pla de comunicació (que hauria de formar part del plec com a annex per a coneixement dels licitadors), com a mínim hem de redactar algunes clàusules en aquest sentit que permetin regular la imatge de l'Administració i de l'empresa i la manera de comunicar els serveis.

Públics

En la conceptualització del projecte hem definit els seus públics, els serveis i els equipaments han de tenir públics concrets; ja no val allò del públic en general, els veïns i les veïnes d'un barri, els joves, la gent gran. Han d'estar perfectament definits en la conceptualització del projecte i han de formar part del contracte perquè això ens permetrà definir les estratègies adients i poder prestar els nostres serveis culturals de forma satisfactòria.

Horaris

Estructura mínima d'horaris dels serveis que el contractista haurà d'assumir. Poden ser millorats pel licitador en coherència amb els objectius generals i específics. Els horaris també ens ajudaran a definir l'estructura de personal i a la seva quantificació.

Espais i instal·lacions

Hem parlat abans, en la descripció del lloc de prestació del servei, de la necessitat que el licitador disposi del màxim d'informació sobre el servei que haurà de gestionar, si és el cas. Els plànols i tota la resta d'informacions formaran part del plec en una clàusula o en forma d'annex.

Inventari de recursos

De la mateixa manera haurem de fer un exhaustiu inventari de recursos

disponibles al centre i la manera com l'haurà de tenir actualitzat el concessionari del servei. Així mateix descriurà el temps útil de cada recurs i la forma de manteniment i/o reposició (per part de l'Administració o el concessionari). L'inventari també pot ser un altre annex del plec de condicions tècniques.

Inversió a càrrec del concessionari

Hi ha casos en què es creu adient que sigui el concessionari que aporti els recursos necessaris per a la prestació del servei (mobiliari, material informàtic, equips audiovisuals...) que necessiten d'una renovació i actualització constant i que la utilització dels quals, moltes vegades, està estretament lligada a la programació d'activitats. En aquests casos convé quantificar una partida d'adquisició de recursos que permeti al concessionari comprar aquests materials a càrrec de la concessió i amortitzats en el període del contracte.

Adscripció dels béns de la concessió

Així, convé clarificar al plec de condicions qui és el propietari final dels béns que són objecte de la concessió. Bé perquè els aporta l'Administració, bé perquè els aporta el concessionari i al final del període queden en propietat de l'Administració. Caldrà inventariar degudament uns i altres i adjuntar al contracte una relació exhaustiva de tots els béns.

Preu del contracte

És el preu en què hem estimat que es pot prestar el servei adequadament. És el preu final amb la suma de tots els conceptes pressupostats (personal, activitats, manteniment, inversions...). En la seva proposta, el licitador podrà rebaixar el preu però mai no el podrà superar perquè quedaria immediatament fora de la licitació.

Cànon

En alguns casos el servei preveu una explotació per part del contractista (una botiga, una cafeteria, una llibreria, etc.). Caldrà la determinació d'un cànon que haurà d'aportar el contractista i que estarà relacionat amb la superfície d'explotació.

Forma de pagament

El plec haurà de determinar la forma de pagament del preu del contracte que permeti al contractista fer front a les seves obligacions econòmiques: preu fix mensual, preu vinculat al volum de despesa mensual... De vegades, les Administracions en situacions econòmiques delicades paguen tard i utilitzen les empreses concessionàries com a font de finançament conjuntural. Cal que el contracte determini amb precisió la forma de pagament pactada amb el contractista.

Fonts de finançament

La principal font de finançament d'un servei és l'aportació municipal a través del contracte. Cal ser imaginatiu i facilitar a les empreses que gestionen serveis culturals que puguin trobar altres fonts de finançament afegides a la municipal: esponsoritzacions, descomptes...

Ingressos derivats de la gestió

És l'altra font de finançament principal, les quotes que paguen els usuaris per la utilització de determinats serveis: entrades, matrícules de tallers, utilització d'espais... Normalment els fixa l'Administració a través dels seus preus públics. Cal ser també imaginatiu i trobar fórmules que permetin que els preus es determinin en el propi servei en funció dels seus costos i els seus públics. Tot és possible.

Capacitat de fer créixer el projecte

És convenient que els ingressos generats pel projecte hi puguin revertir i confiar que l'empresa privada porti la seva experiència per tal de generar recursos extraordinaris que permetin fer créixer el projecte de forma coherent amb els seus objectius.

Criteris de valoració

El plec de condicions tècniques haurà d'incloure també quins són els criteris tècnics que farem servir per fer la valoració de les propostes presentades pels licitadors. Normalment el criteri econòmic està definit per l'Administració en el seu plec tipus. Correspon als serveis de cultura determinar els criteris objectius de valoració de la proposta tècnica presentada pel licitador. Criteris que després seran els que necessàriament farem servir per a l'informe-proposta d'adjudicació que elevarem a la mesa de contractació.

Així, els criteris de valoració hauran de ser coherents amb la documentació que volem que el licitador inclogui en la seva proposta i establirem els percentatges de valoració de cada aspecte que volem remarcar. És difícil establir uns criteris generals que puguin entendre's com a estàndards perquè considero que estan en funció d'allò que vulguem valorar i ens interressi més del contractista en cada cas. Tot i així indicaré unes quantes qüestions que han de contenir les propostes dels licitadors:

- Currículum de l'empresa.
- Proposta d'organització i funcionament del servei.
- Proposta de seguiment i supervisió per part de l'empresa.
- Proposta de pressupost coherent amb el servei i l'oferta econòmica.
- Millores proposades en relació al plec.

Cada criteri haurà d'anar acompanyant del corresponent percentatge del total sobre el qual valorarem les ofertes presentades i haurà de ser l'esquema de valoració que farem seguir per al nostre informe tècnic.

Finalització del contracte

El plec de condicions també haurà de preveure com serà la finalització del contracte i la forma en què es farà el traspàs de documentació a la nova empresa concessionària i/o a l'Administració.

Annexos

Ja hem esmentat que algunes clàusules del plec de condicions tècniques han de ser desenvolupades en forma de documentació que haurà d'acompanyar el plec en forma d'annexos:

- projecte del servei o d'equipament
- pla de comunicació
- estudi de públics
- plànols de l'edifici
- plànols d'instal·lacions
- pla de seguretat

I totes aquelles informacions que considerem rellevants i que puguin ajudar el licitador a preparar la seva proposta de treball.

Conclusions

Per concloure, destacaré:

- L'externalització ha de formar part d'un procés de modernització de l'Administració i ha de ser coherent i tenir sentit en aquest context. La reflexió prèvia és necessària i ha de convertir-se en una decisió compartida i meditada per la pròpia organització, contextualitzada en un procés de transformació i modernització de la gestió pública.

- La cultura organitzativa de la nostra Administració és clau en els processos de modernització i externalització. Si no la valorem adequadament es pot convertir en un fre important per a la introducció de nous conceptes de gestió. Així externalització i la modernització han d'anar plegades i s'han de complementar mútuament.

- Cal invertir en planificació, control i avaluació. Això significa invertir en capacitar tècnicament els equips de treball de les àrees de cultura de les Administracions en un nou rol del tècnic de cultura, que ja no es dedica exclusivament a la programació sinó a la conceptualització dels serveis.

- Cal treballar des de la planificació estratègica des dels valors de públics amb metodologia i eines de gestió modernes.

- El plec de condicions tècniques és una eina i no una finalitat en si mateix. El plec ha de reflectir, a través de les clàusules i amb tota claredat, què és allò que volem que sigui el servei. D'alguna manera el plec és el fonament del contracte entre l'Administració i l'empresa privada a través d'un procés públic de licitació.



Externalització de serveis culturals públics ●

**Qualitat i eficiència
en la cooperació públic-privat**

**Selecció
bibliogràfica
i recull de
normativa legal**

Marc normatiu d'aplicació general

A continuació es ressenyen les principals normes jurídiques que regulen de forma general l'externalització de serveis culturals:

1. Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local.
2. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.
3. Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales (DOGC núm. 2066 de 23.6.1995).
4. 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.
5. Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
6. Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, del Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

Selecció bibliogràfica

- ARIÑO, Gaspar; LÓPEZ, Lucía. *¿Privatizar el Estado? Un Retroceso en el camino de la historia o la antítesis del Estado de Derecho*. Bilbao: Economía Pública. Fundación BBV, 1994.
- ECHEBARRIA, Koldo; et. al. *Guia per l'externalització i avaluació de la gestió privada de serveis públics*. Barcelona: Direcció General d'Organització de l'Administració (Generalitat de Catalunya), 1997.
- GÓMEZ DE LA IGLESIA, Roberto (coord.). *Público y Privado en la Gestión Cultural. I Jornadas sobre iniciativa privada y sector público en la gestión de la cultura*. Vitoria: Xabide, 2000.
- GÓMEZ DE LA IGLESIA, Roberto (coord.). *Centros Cívicos y Servicios de Proximidad*. Vitoria: Xabide, 2000.
- GÓMEZ DE LA IGLESIA, Roberto (coord.). *Los nuevos centros culturales en Europa*. Vitoria: Xabide, 2007. (Pendent de distribució)
- JAMES, Barry; i Robert WHITE. *Manual del Outsourcing*. Barcelona: Gestión, 2000.
- MARTIN, Lawrence L. *Evaluating Service Contracting*. ICMA, MIS Report, 25 3, 1993.
- MARTIN, Lawrence L. *Bidding on Service Delivery: Public-Private Competition*. International City/County Management Association, Management Information Service Reports, 25 11, 1993.
- MAS, Jordi. *Gestión privada de servicios públicos: La externalización (outsourcing) en la Administración pública*, Santo Domingo (República Dominicana): V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24-27 octubre de 2000.
- MEGGINSON, W.L.; i J.M. NETTER. "From state to market: a survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature* 39, 321-389, 2001.
- OSBORNE, David; i Ted GAEBLER. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Plume, 1992.

