

Gestió pública, externalitzacions i privatitzacions: pautes per al debat

El debat sobre la "privatització" de serveis públics massa sovint està políticament mal plantejat i massa fàcilment les opinions acostumen a no tenir cap consideració sobre la gestió pública | Tres reflexions de fons



Concentració contra l'anomenada 'Llei Aragonès'. | FaPaC

Actualment, el principal debat sobre els serveis públics gira al voltant de la qüestió de la "privatització" dels serveis orientats a l'atenció i la promoció socials. El debat és fruit d'una preocupació necessària vers els afers públics, però massa sovint està políticament mal plantejat i massa fàcilment les opinions formulades acostumen a no tenir cap consideració sobre la gestió pública, és a dir, sobre els seus propis condicionants i procediments més enllà de la política. En aquest sentit, la proposta de Llei de contractes de serveis a les persones ha esperonat **un debat públic de darrera hora, que des del meu punt de vista es presenta força desendregat i excessivament ideologitzat.**

En les ratlles que segueixen tinc la intenció d'**introduir elements de discussió per enfocar el debat polític sobre els models de gestió dels serveis públics.** Ho faré distingint entre aquests conceptes: els serveis bàsics respecte dels complementaris; la titularitat pública respecte de la privatització de serveis; la internalització o l'externalització de la gestió; el control públic en la prestació de serveis. Amb això no pretenc que aquest article sigui excessivament tècnic, sinó políticament reflexiu. Aprofitaré l'experiència d'haver estat alcalde. Penso que és qüestió de responsabilitat elemental que els polítics de les nostres institucions no parlin d'oïdes quan parlen de gestió pública.

En aquest article formulo tres interrogants recurrents sobre els models de gestió:

- 1) Tots els serveis públics són igualment necessaris?
- 2) La titularitat pública d'un servei és compatible amb les externalitzacions?
- 3) En quina mena de serveis ha de recaure la disputa sobre el model de gestió?

1. Tots els serveis públics són igualment necessaris?

No. **N'hi ha que són més importants que d'altres en termes de necessitats socials.** Un exemple claríssim són la salut i l'educació públiques. Són serveis nuclears, essencials en l'evolució del model d'estat del benestar sense els quals la fractura de desigualtat social seria molt més intensa. En canvi, podríem estar d'acord en el fet que, posem per cas, un ajuntament ofereixi o no sessions de ioga, classes de zumba o tallers de meditació, no serien serveis bàsics o essencials per al conjunt de la comunitat. Per a la cohesió social és prioritari que a la salut i a l'educació hi tingui accés incondicionat tothom.

L'exemple precedent utilitza casos extrems com a forma d'exageració il·lustrativa, però crec que és pertinent per interrogar-nos sobre una qüestió decisiva: **una decisió política que encara no s'ha pres és determinar normativament i de manera clara quins serveis públics són bàsics i essencials per delimitar-los d'aquells que, per omissió, no ho serien.** Atenció, que no siguin bàsics en cap cas significa que siguin irrelevants, però, en qualsevol cas, sí que hauríem d'admetre que serien complementaris i/o subsidiaris dels primers, els quals per aquest motiu es troben a la primera línia de prioritat de la inversió i la sostenibilitat públiques.

Seria un escàndol que en una comunitat determinada sense accés públic i fàcil a serveis de salut s'optés per prioritzar una inversió pública en serveis esportius. Però, en canvi, no seria motiu de discòrdia que per iniciativa empresarial es construís en el mateix lloc un gimnàs. Vull dir amb això que tothom entén que si en el territori determinat no es disposa de serveis de salut ni esportius, i cal decidir una inversió pública entre els primers i els segons, hom entendrà que la preferència lògica sigui invertir en salut.

La idea clau és que **l'administració pública ha de garantir la titularitat i la provisió universal d'aquells serveis considerats bàsics i essencials per al conjunt de la població.** L'escola pública ha de garantir el progrés educatiu de l'infant, però no el gruix de les activitats extraescolars, que es poden prestar per tercers amb el pagament de les quotes pertinents i, quan s'escau, amb el suport de la subvenció pública en favor de qui per precarietat econòmica és insolvent per inscriure la criatura en una pràctica extraescolar. Ras i curt: els centres escolars han de garantir obligatòriament l'acompliment del currículum formal per a tot l'alumnat, però no necessàriament que un infant practiqui taekwondo en l'extraescolar realitzada a la mateixa escola.



Les empreses Eurest i Scolarest, filials de la multinacional britànica de serveis de restauració Compass Group, gestionen el servei de menjador de multitud d'escoles del país. Foto: Scolarest.

2. La titularitat pública d'un servei és compatible amb les externalitzacions?

Sí, ho és. En parlar de titularitat pública parlem de serveis dels quals l'Estat (en el nostre país, la Generalitat, els ajuntaments) n'assumeix el control, fet que equival a sostroure de les condicions del mercat la provisió d'aquests serveis. Tornem als exemples de la sanitat i l'educació en aquest país. **La condició social determinada per la posició de classe i la renda no és una barrera d'entrada al sistema de salut o a l'educació.** Ens trobem en l'origen de les decisions polítiques en la construcció de l'estat del benestar a Espanya i a Catalunya. La decisió va ser determinar quins serveis públics de benestar eren d'accés universal incondicionat. Aquestes decisions podrien haver estat més extensives. Ara sabem que l'habitatge és un bé de primera necessitat plenament mercantilitzat, i que en conseqüència és font de greu vulnerabilitat econòmica per a moltes persones i famílies.

Ara bé, **que l'administració pública sigui titular d'un servei no comporta necessàriament que l'hagi de gestionar.** L'actual marc normatiu no l'hi obliga. Seguim amb exemples municipals: posem per cas que un ajuntament és el titular d'un servei sovint definit com a bàsic i essencial, l'educació infantil 0-3. Però, com passa sovint, el consistori pot fer recaure la gestió d'aquest servei en una empresa o en alguna mena d'organització privada. Quan una entitat particular gestiona un servei s'ha de parlar pròpiament d'externalització de la gestió o de gestió indirecta, però en cap cas podem parlar de privatització d'un servei. Privatitzar és quan l'Estat es ven una empresa pública i el paquet de serveis que gestiona. Endesa, Repsol, Telefònica, per posar tres exemples paradigmàtics. **Privatitzar significa pèrdua de propietat pública i de la consegüent capacitat de decisió dels ens públics sobre els objectius i el curs de gestió dels serveis.**

En tot de municipis catalans hi ha escoles bressol de titularitat pública que o bé estan

gestionades directament per l'ens públic, o bé indirectament per empreses del sector, siguin mercantils o les pròpies de la denominada economia social. En tots els casos, però, l'ajuntament respon per la provisió del servei, la seva qualitat, cobertura de la demanda, i pel seu finançament. En resum, la idea clau a retenir és que **són serveis públics tots els que són de titularitat pública, independentment del model de gestió, sigui directe o indirecte**. En conseqüència, l'afirmació "privatitzar serveis" quan de fet només la gestió recau en mans privades (i ha de retre comptes a l'ens públic) és analíticament errònia.

Una altra qüestió és afirmar que les externalitzacions precaritzen les condicions de treball. És molt probable, però la precarietat és el resultat de la manca de control públic, perquè depèn de les condicions en matèria de contractació que imposi l'administració pública.

Efectivament, **s'oblida sovint que l'administració pública té la potestat de definir plecs de condicions a la contractació**, de manera que l'organització que gestioni un determinat servei ha de seguir una sèrie de condicionants en la seva pauta de funcionament. Per exemple, cau dins de la potestat política l'acció de contribuir a definir plecs de condicions que atorguin valor a aspectes tals com la continuïtat de l'activitat, la millora de les condicions laborals, o les mesures mediambientals. **De fet, és el que pretén assolir la discutida Llei de contractes de serveis a les persones**, actualment en fase de tramitació al Parlament de Catalunya: que les condicions de qualitat del projecte i el funcionament de l'organització que s'ofereix a prestar un servei prevalgui sobre l'oferta econòmica més competitiva. Però és que a banda dels plecs de condicions que modulen el caràcter de l'oferta, és molt important retenir que el mateix procés de gestió externa dels serveis cau sota el control públic. L'administració fiscalitza el desenvolupament de la prestació d'un servei a la llum de les condicions del contracte. **I en cas que el control públic sigui feble o inexistent, estaríem davant de casos de negligència per acció o omissió de l'administració.**



Metges i personal sanitari de Vic, protestant contra les retallades el 2018. Foto: Adrià Costa, 2018

3. En quina mena de serveis ha de recaure la disputa sobre el model de gestió?

Resulta molt pertinent discutir políticament sobre els models de gestió. Però per fer-ho amb rigor hem de distingir, primer, en què les administracions públiques han de prioritzar la mobilització del seus recursos, i, en segon terme, **analitzar l'eficiència de la gestió pública en la prestació de serveis**. Sobre aquestes qüestions aquí només aventuro un posicionament amb la finalitat d'incentivar el debat.

Pel que toca a les prioritats públiques en la inversió i sostenibilitat de serveis, el més sensat és circumscriure la seva producció i provisió en la modalitat de gestió directa fonamentalment en aquell ventall de serveis que inequívocament constitueixen béns públics d'accés necessàriament universal i que consoliden drets de ciutadania troncal, fonamentals en la configuració avançada d'una concepció social de l'estat. **Salut, educació, habitatge, energia i aigua per a la vida quotidiana, serveis de protecció i atenció socials**, són exemples del què vull significar per serveis bàsics i essencials que no poden restar subjectes a la discrecionalitat de les pautes del mercat ni a la lògica del benefici empresarial, i en què convé un control exhaustiu de gestió que contempla tot el procés de provisió d'aquests serveis. Perquè, al capdavant, dels béns públics que procuren en depèn el contingut efectiu de la ciutadania. És la lògica que impregna els serveis d'ordre, seguretat i protecció, que són monopoli de l'administració pública i sobre els quals ningú discuteix el seu model de gestió.

Ara bé, aquesta prioritat de la gestió directa sobre serveis bàsics i essencials en els casos exemplificats té, al meu parer, dos condicionants determinants. El primer és que l'administració pública gestioni directament el servei troncal però no necessàriament els serveis complementaris del principal; **que gestioni els serveis sanitaris d'un hospital però no per principi el menjador o tot el sistema d'ambulàncies, per exemple**. El segon condicionant és que en tot el camp d'atenció a les persones el tercer sector i/o el conjunt de realitats organitzatives i empresarials pròpies de l'economia social han de poder participar de la gestió d'aquests serveis. D'una banda, perquè no segueixen la lògica de la maximització de beneficis de l'àmbit pròpiament mercantil; de l'altra perquè concentren expertesa i capacitat d'innovació en el camp de l'acció social. Sintetitzant, la idea clau és que **la provisió de béns públics mitjançant serveis bàsics i essencials s'ha de regir per la característica de la desmercantilització**, que s'assegura tant per via de la gestió directa com per la indirecta fonamentalment a càrrec d'organitzacions de l'economia social amb capacitat de gestió contrastada.

Fixem-nos ara en la variable de l'eficiència en la prestació de serveis. **Per principi, és fals que la gestió directa sigui més eficient que la indirecta**. Depèn dels casos pràctics objecte d'anàlisi. Però d'allò que de segur en depèn és de la capacitat de l'administració pública per innovar en procediments de gestió que contrarestin la seva persistent tendència a la inflació burocràtica, producte tant de la proliferació normativa com dels procediments administratius habituals impregnats de zel garantista. **Si el "mal" de les empreses que gestionen serveis públics és el marge de benefici empresarial que lògicament han d'obtenir, el de les administracions públiques és la inflexibilitat organitzativa i l'extrema lentitud dels processos burocràtics**, que en no poques ocasions produeixen problemes d'eficiència encarint serveis i embarrancant-los en dèficits públics insostenibles.

Aquest és un element important, ja que la discussió sobre la conveniència de la gestió directa en tots els casos per sobre de la indirecta radica en **l'expectativa de l'abaratiment de la despesa pública partint del supòsit que el servei prestat serà més barat**, perquè l'administració pública s'estalvia el pagament de l'IVA i no ha de preocupar-se pel marge de benefici empresarial que sí condiciona l'activitat mercantil. No obstant, la realitat ens mostra que la gestió directa no és sinònim d'abaratiment de costos. Oblidem massa fàcilment els casos recurrents en què l'administració pública ha acumulat dèficits estructurals per no planificar ni prioritzar sobre serveis públics.

Així, la gestió pública és un assumpte d'evident interès polític que s'ha de sostroure de les modes excessivament ideologitzades. **En optar per la gestió directa l'administració ha de fer un examen crític de la seva capacitat organitzativa i financera, així com de les seves potencials ineficiències en un futur.** Perquè bé podria passar que la decisió de reinternalitzar un servei garantís l'abaratiment dels seus costos en un primer moment, però que des d'aquest punt s'anés encarint excessivament amb el pas del temps. I cal interrogar-se per què passa això. Perquè, atenció, **els dèficits en serveis públics sempre els acaben pagant la ciutadania**, sigui perquè el servei baixa en qualitat i/o es retalla, sigui perquè per sostenir-los s'opta per incrementar la pressió tributària.

Per tant, respondre l'interrogant de l'eficiència implica, primer, que sempre s'han de compatibilitzar els costos dels serveis de prestació directa tenint en compte tant els costos fixos com les despeses indirectes o d'estructura de l'ens institucional (administració i gestió, serveis generals, logística i recursos humans, per exemple). Però, sobretot, l'anàlisi d'eficiència de l'administració pública acaba sempre per topiar amb el marc de les seves relacions laborals, ja que poden entrar en contradicció respecte de les necessitats estructurals dels serveis orientats al públic. No és molt popular dir-ho, però **l'administració pública generalment presenta una estructura de relacions laborals en què deliberadament es confon seguretat amb inflexibilitat**, aspecte que en ocasions es relaciona amb l'increment de despeses de personal, per exemple, suplint absències reiterades amb noves contractacions o suplantant personal ineficaç amb més personal.

És important no perdre mai de vista que la ciutadania generalment avalua els serveis públics que rep (la seva qualitat i accessibilitat, i el seu grau de cobertura) en funció dels impostos, les taxes i els preus públics que ha de pagar; per regla general, no avalua sistemes de gestió. **La discussió política sobre el model de gestió de serveis públics està molt circumscrita a l'àmbit institucional**, als partits que són govern o oposició, els moviments socials que advoquen pel control públic exhaustiu de tot el procés de producció, gestió i provisió de serveis públics, o bé a les empreses que promulguen interessadament la "virtuositat" de les externalitzacions.

En conclusió, a l'hora d'enfocar correctament la discussió sobre els models de gestió pública que tant hem a sentit a dir en qüestions com les municipalitzacions o, darrerament, en el tràmit de la Llei de contractes de serveis a les persones, fora bo considerar que:

Convindria determinar, idealment per llei, *quins serveis públics són bàsics i necessaris*, a fi de distingir-los dels que no ho són en la mateixa mesura, i per tant prioritzar-los en inversió i sostenibilitat públiques.

No s'ha de confondre la gestió indirecta o externalitzada amb les privatitzacions. En el primer cas l'administració pública n'és la responsable i ha de garantir el control de la prestació del servei.

S'ha d'abordar el debat sobre els problemes d'eficiència de la gestió pública directa de serveis, perquè aquests, quan es produeixen, generen costos econòmics i/o deficiències organitzatives que repercuten en la ciutadania.

El sentit d'aquesta discussió s'ha d'orientar sempre prenent la ciutadania com a referència, de manera que s'optimitzin els resultats en la prestació de serveis en termes necessitat social objectiva, accessibilitat, cobertura, organització i sostenibilitat.



L'empresa Clece, integrada a l'ACS de Florentino Pérez, gestiona multitud de serveis externalitzats arreu de Catalunya i Espanya. Foto: ACS.

Consultes bibliogràfiques

- Martínez Alonso-Camps, José Luis (2018), "Els debats sobre els serveis públics locals: estat de la qüestió", a *Revista catalana de dret públic*, n. 57, pp. 72-96.
- Observatori DESC (2018), *Serveis públics, drets socials i govern democràtic. Guia de consideracions i propostes per a una gestió dels serveis públics amb garanties socials*, Barcelona: Observatori DESC.
- Projecte de llei de contractes de serveis a les persones, BOPC 136, 26 de juliol de 2018.
- Ramió, Carles (2010), *La col·laboració públicoprivada i la creació de valor públic*, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Roig, Ramon (2018), "La tercera via: la gestió de serveis públics bàsics des de l'economia social", a *SCIPEDIA*, 3r. Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya.
- Wollmann Hellmut (2013), "L'experiència dels ordenaments europeus: un retorn a les gestions públiques/municipals?", a *Quaderns de Dret Local*, n, 31, pp. 68-77.