

Externalitzar i privatitzar

2000

RPEO 327

**EXTERNALITZAR I PRIVATITZAR:
MARC CONCEPTUAL**

Jordi Santolaria

Carles Ramió

11 de desembre del 2000

E-33

ÍNDIX

1.- Delimitació dels conceptes d'externalització i privatització

1.1. Externalitzar

- 1.1.1. La confusió del terme...
- 1.1.2. Les implicacions del terme...
- 1.1.3. La definició del terme...

1.2. Privatitzar

1.3. Les diferències entre externalitzar i privatitzar

2.- Externalització

2.1. Gestió directa i externalització

2.2. Origen i conseqüències de les externalitzacions

2.3. Els criteris per a l'externalització

2.3.1. Com externalitzar

2.4. Què s'ha externalitzat

3.- Control i avaluació de les externalitzacions

3.1. Controls interns

3.2. Avaluacions externes



Generalitat de Catalunya
Institut d'Estadística de Catalunya
Centre d'Estudis d'Opinió

RPEO núm. 327
Data 16/01/06

1.- Delimitació dels conceptes d'externalització i privatització.

Una primera consideració sobre la delimitació del concepte "externalització" és determinar què és considera per externalitzar, tant en termes quotidians com tècnics i en què es concreta la externalització, i en que es diferencia de la privatització. En segon lloc quines diferències substancials existeixen entre les dues accions.

1.1. Externalitzar

1.1.1. La confusió del terme...

Un conjunt de circumstàncies conflueixen en certs autors per definir d'una o altra forma l'externalització, i no sempre s'utilitza aquest terme amb el mateix o similar contingut. Del fet que sigui formulat per juristes, economistes... o que s'estiguin fomentant distintes concepcions o fent distintes valoracions, en resulta continguts diferents. En termes tècnics, el concepte o el contingut aplicat al terme, varia des de fa uns anys, en funció dels diferents mecanismes utilitzats. Finalment, als mitjans de comunicació també és un terme tractat amb continguts poc clars, doncs es confon externalització amb privatització.

En definitiva, són diverses les components que comporten fer l'èmfasi en un o altre aspecte del contingut del que s'ha d'entendre per externalització, i per tant cal tenir sempre contextualitzada la utilització del terme, així com la seva pròpia pràctica.

1.1.2. Les implicacions del terme...

L'externalització també cal considerar-la, d'una o altra manera si s'està projectant com a forma de garantir una gestió pública distinta dins de l'Estat del Benestar o, si pel contrari, pot ser considerada com un element més de la reconversió de l'estat actual a una "Societat del Benestar"¹. Aquesta reconversió pot implicar l'externalització però també pot agrupar agrupar moltes altres estratègies de canvi de les nostres administracions públiques. En aquest sentit, és molt important definir el model d'Estat i d'Administració que es desitja pel futur ja que les possibles interaccions entre el sector públic i el mercat i el tercer sector poden ser molt diferents en relació a l'extensió, intensitat i mecanismes de regulació i control de les externalitzacions. El que no tindria sentit seria optar tècnicament per uns conceptes i mecanismes determinats d'externalització que al final modifiquin, sense una intencionalitat clara, el nostre model d'Estat i d'Administració. És a dir, l'externalització és una eina i no pot considerar-se com una finalitat.

¹ Cap a la societat del benestar. Ponències del seminari "De l'estat del benestar a la societat del benestar" Barcelona, 10 de febrer de 1996. Autors Diversos. Fundació Ramon Trias Fargas. Ed. Columna. Barcelona Juny 1996.

1.1.3. La definició del terme...

Es pot considerar com a externalització el conjunt d'accions de responsabilitat pública, serveis o no, que són "desagregades de la pròpia Administració" i que per mitjà de l'adjudicació en concurs públic², passen a ser gestionades per la iniciativa privada, durant un període de temps establert, i que de complir-se les condicions i els controls predefinitos per a la digna prestació i satisfacció del servei, implicarà un pagament econòmic per part de la pròpia organització pública, en concepte de prestació del servei

Els conceptes que s'exposen a continuació no tenen cap altre propòsit que descriure el ventall de possibilitats d'expressar, amb el mateix terme, conceptes o continguts més o menys semblants o diversos, ja que ara per ara, només han iniciat una conceptualització de l'externalització des de l'àmbit privat (el concepte d'*outsourcing*). En aquest sentit els conceptes que aquí es presenten difereixen de certes formulacions que força sovint podem llegir, perquè la base de les presents formulacions és el mateix sector públic, i no com a conseqüència de l'anàlisi i experiències del sector privat. En síntesi, i des d'una perspectiva de les externalitzacions en el sector públic, els diferents continguts conceptuals vinculats a l'acció d'externalitzar es podrien agrupar en les quatre dimensions següents:

- *Externalitzar* és transferir determinats serveis, programes, ... d'una administració pública, al cedir la gestió a organitzacions externes, amb només un control formal i discrecional de la gestió
- *Externalitzar* és transformar una part interna de l'organització pública, Àrea, Unitat, Organisme Autònom,... en una organització externa de caràcter privat, per continuar prestant el servei, però que a la vegada permeti competir en el mercat lliure, per prestar tant el servei com d'altres accions, amb les ofertes de l'iniciativa privada
- *Externalitzar* és subcontractar la prestació de tota o una part de la competència (obligatòria o voluntària), mitjançant un contracte a una empresa externa a l'administració, de manera que apareix que formalment aquesta organització privada s'integri de forma voluntària en l'estratègia de l'administració per satisfer serveis als ciutadans/es, però sense un control i avaluació de la gestió
- *Externalitzar* és, confiar l'administració pública, la prestació d'una part dels serveis o de la producció, a una organització privada, per mitjà d'un procediment d'execució, unes indicacions i objectius preestablerts,... tot i que l'organització pública conserva la responsabilitat final, i com també exerceix un control de la gestió i dona suport a una avaluació externa a les dues parts de la prestació.

² Els convenis i les subvencions no es contemplen a efectes d'aquest informe com externalització.

1.2. Privatitzar

A banda de la confusió que pot crear l'externalització pública en sí mateixa, hi ha una certa confusió entre els termes externalització i privatització, pel que respecte a tractar el sector públic. En certes ocasions s'utilitzen erròniament, de forma indistinta. Externalitzar, tal i com s'ha formulat anteriorment, no implica ni és privatitzar.

Privatitzar és deixar de tenir, qualsevol mena de responsabilitat pública directa sobre el servei o actuació, tant pel que respecta a la propietat de tota mena de bens o aspectes substancials al servei, derivats del canvi de reconeixement d'Interès general, del qual es deriven, drets ciutadans i obligacions de l'Estat., el qual ha actuat per mitjà d'un finançament, personal, ... i que fins un moment ha desenvolupat una Administració.

1.3. Les diferències entre externalitzar i privatitzar

- L'impacte sobre el model d'Estat i d'Administració:

Amb una política d'externalitzacions l'Estat de Benestar pot considerar-se que continua amb els seus trets substancials i amb les privatitzacions, en canvi, deixa de tenir certs serveis i/o prestacions. Amb la privatització els ciutadans deixen de tenir drets i obligacions, i amb l'externalització, els continuen tenint però adopten d'altres formes. La diferència és radical.

- En relació a les decisions i el control del sector:

Amb l'externalització, les característiques de la prestació del servei i la responsabilitat en la gestió continua sent pública. Amb la privatització els òrgans d'elaboració, decisió i execució són tots ells dins de l'àmbit privat. Per tant la privatització d'un servei o acció pública, passa bàsicament per canviar la responsabilitat i l'organització de la seva gestió del sector públic al sector privat.

La privatització de qualsevol actuació pública, i que no disposa de cap mena de tutelatge públic (a excepció de la regulació més activa o passiva del sector per part de l'Administració), només és responsabilitat privada. La privatització, a diferència de l'externalització no té, per tant, entre d'altres els condicionants de titularitat, limitació en el temps del seu exercici, controls públics diversos establerts en els plecs de clàusules del concurs públic, avaluació pública del grau de satisfacció dels ciutadans, etc..

- Interès general versus interessos particulars:

L'externalització sempre haurà de respondre a un interès general com si fos gestionada directament per la organització regular d'una administració. Amb la privatització, un servei només respon a l'objectiu estratègic de generar excedent o guanys econòmics privats.

2.Externalització

2.1. Gestió directa i externalització

Tant per la reforma com per la modernització de les Administracions, una de les disjuntives que es pot plantejar, per tot l'ens o només dins d'un dels serveis públics, en qualsevol tipus de administració, siguin quins siguin, els seus condicionaments, és com arribar a tenir millor garantits els serveis públics als ciutadans/nes.

Tenir garantia una correcta prestació del servei, per part de l'iniciativa privada, tant ha d'implicar contemplar el temps de present, com una previsió de futur. Només si és vol dirigir, implicar haver de preveure i, per tant, la qüestió passarà a basar-se en quina/es serà la/es garantia/es, de la prestació del servei amb un caràcter públic i quina és l'obligació de l'institució en prestar el servei.

La garantia passa necessàriament per respondre a les preguntes següents: en la prestació del servei o l'actuació pública que es vol impulsar, amb quina gestió es garanteix un millor resultat als ciutadans i al conjunt de l'administració pública? amb la gestió pública directa o amb una gestió privada del servei públic?

El fet que no sigui aconsellable manifestar-se rotundament en pro o en contra d'una o altra gran opció, no exclou constatar que en els darrers temps, en relació als diversos serveis públics que presta o provisiona una administració, s'ha generat i es seguirà generant durant força temps un procés de defenses i crítiques amb major o menor convicció que no sempre són fruit de posicions polítiques diferents i confrontades. Tanmateix, aquesta controvèrsia encara no pot formular-se com a paradigma³ de que certs serveis, sigui quin sigui el seu sistema de gestió, han de ser satisfactoris per als ciutadans/es.

Poden considerar, que l'existència del servei públic s'ha de mantenir i que si la gestió fos de la iniciativa privada, el serveis serien prestats amb unes majors atencions per al ciutadà o amb millors resultats, uns costos econòmics menors, una major rapidesa en el procediment,... tot en conjunt es contraposa i compara a la gestió directa que realitzen els propis serveis públics.

En relació a l'externalització s'ha de contemplar en paral·lel a dos possibilitats més, el que configuraria els escenaris següents, davant l'estudi de la viabilitat d'un servei públic: la gestió pública directa, i la simple privatització amb la conseqüent desaparició del caràcter públic del mateix.

Certs nuclis de persones que realitzen gestió pública o privada projecten la imatge o constaten que la iniciativa privada, quan gestiona, garanteix uns nivells immillorables o superiors a la pròpia prestació pública directa. De tota manera, la realitat no demostra que hagi de ser certa aquesta percepció, en el nostre país on la gestió empresarial, bàsicament de les pymes, no s'ha caracteritzat sempre pels seus bons resultats. En definitiva, la gestió privada no garanteix, per les seves pròpies característiques i per definició de l'empresa privada, el funcionament digne d'un servei públic.

³ Idea o conjunt d'idees en les que quasi tothom està d'acord i que convé que tingui una validesa i per tant reconeixement per part de tots

És molt difícil demostrar a priori si a igualtat de circumstàncies en la prestació de serveis als ciutadans o d'accions públiques: la contractació de persones i retribució de les mateixes, l'existència de costos econòmics fixos per igual, etc., la prestació privada és per definició millor i menys costosa per als ciutadans.

Les dues circumstàncies importants que diferenciarien una o altre gestió, són: les circumstàncies, les condicions i objectius en que treballen les persones en un o altre tipus de gestió; la font d'ingressos i el caràcter definitori de l'usuari de si és client o ciutadà.....

Així mateix, cal tenir present que el fi de la gestió pública és el bé dels ciutadans i el fi de la gestió privada és el guany econòmic, amb matisos per tractar-se d'un servei públic, però al cap i a la fi l'excedent ha d'aflorar perquè és consubstancial a la pròpia existència de la iniciativa privada.

Amb l'empresa privada com a gestora del servei públic es pot córrer el perill d'actuar, en la prestació d'un servei públic, en funció no de l'interès del ciutadà a qui ha de prestar els seus serveis, sinó de l'interès del seu client (persona a qui representa a l'administració). En termes quotidians és podria formular com que l'empresa està més interessada en satisfer aspectes formals amb el client , i per tant l'administració, que en accions pels ciutadans.

Aquest possible perill s'ha de tenir en compte en tota externalització que es vulgui contemplar i especialment a l'hora d'establir controls interns i avaluacions externes. Les empreses que realitzin una externalització s'han de deure als ciutadans, tant als seus drets com a les seves obligacions.

Finalment, unes altres diferències de les gestions dels serveis públics externalitzat *versus* la gestió directa, són pel que respecta a l'estatus del personal i la seva motivació, la participació i finalment la seva conseqüent implicació en la prestació del servei. Valors i comportaments de la majoria de les persones que treballen en el sector públic o en el privat, assenyalen que en aquest element són radicalment diferents.

2.2. Origen i conseqüències de les externalitzacions

Des de principis dels anys noranta, i en major nombre a mesura que transcorre el temps, determinades administracions d'Espanya, coincidint en moltes ocasions amb l'arribada al seu sostre d'endeutament, es qüestionen la conveniència d'externalitzar com una de les mesures a prendre per a la reducció de costos públics. Així mateix, es contempla que és produirà un increment de noves necessitats socials i, per tant, de noves actuacions públiques. Aquest és un dels orígens de la demanda pública al sector privat: voler exportar al sector privat costos dels serveis públics.

En els darrers anys, tant els equips de govern com els quadres de comandament professionals de les administracions públiques, en un relatiu breu període de temps d'exercir la seva responsabilitat en la gestió directa del servei, desitgen conèixer distintes experiències de la seva mateixa responsabilitat, tant respecte a externalitzacions com a privatitzacions, d'altres tipus d'administracions del propi país o de l'entorn europeu.

En el breu període de temps que és pot considerar que és generalitzen les externalitzacions és pot constatar la gran varietat d'experiències en les externalitzacions realitzades per equips de govern amb tota mena de composició. Es podria considerar que aquestes accions de govern són pròpies i independents de la composició dels equips de govern, doncs a tot arreu, a una o altra entitat significativa, s'ha externalitzat o s'ha estudiat la conveniència de fer-ho. Com a mínim quan s'està en la fase de modernització de l'Administració, es contempla com una de les grans línies d'actuació. Per tant, al nostre entorn immediat, es pot preveure i considerar, que tant l'externalització com la modernització generalment van associades.

2.3.Els criteris per a l'externalització

Els equips de govern, han fomentat la col·laboració amb la iniciativa privada amb criteris absolutament desiguals. No es pot afirmar que en un determinat servei públic, amb molts i distints equips de govern, en una època determinada i en un territori definit, tenen comportaments similars i s'ha fomentat l'externalització per causes molt diverses, com a variables més destacades cal assenyalar les següents:

a) Economia:

- Tenir uns costos econòmics menors amb l'externalització en lloc de la gestió directa.

b) Eficàcia:

- Garantir i/o millorar la qualitat.
- Millor atenció al ciutadà.
- Garantir la innovació a l'activitat que és desenvolupa.
- Constatar una permanent insatisfacció dels ciutadans en la percepció del servei públic prestat directament.

c) Problemes (especialment de personal) amb la gestió directa del servei públic:

- Evitar conflictes de personal.
- Evitar actuacions burocràtiques en la prestació del servei.
- Impossibilitat de realitzar una gestió directa per manca de personal.
- Posar en dubte l'obtenció de resultats positius en la reconversió dels professionals públics.

- Voler prestar un servei públic amb un caràcter temporal i, per tant, evitar tenir un creixement de personal i estructura per posteriorment finalitzar l'actuació i haver d'incorporar l'estructura gestora.
- Tenir un permanent bloqueig per part dels treballadors o dels seus legítims representants a la *millora real* del servei públic.

En altres ocasions s'han pres la decisió d'externalitzar per un profund convenciment de caràcter ideològic, però inverificable, consistent en tenir una millor prestació per als Ciutadans, si fos gestionat el servei públic per la iniciativa privada. Finalment, també pot ser el resultat d'una opció política de tipus estratègic de transformar l'Estat del Benestar cap a l'anomenat Societat del Benestar.

2.3.1. Com externalitzar

Quan es vol externalitzar cal disposar per part de l'equip de govern, una diagnosi del servei públic amb el major nombre d'elements que poden intervenir amb l'objectiu de facilitar la presa de decisió i, especialment, l'elaboració dels Plecs de Condicions del Concurs Públic.

Així mateix, hauria d'elaborar-se un sondeig d'opinió dels principals agents implicats amb el servei objecte d'externalització, amb la participació ciutadana. De ser possible, s'hauria d'incorporar un estudi comparatiu entre algunes de les distintes variables del servei, distingint entre la gestió directa i la gestió externalitzada.

La simple relació d'objectius, resultats esperats i indicadors que s'utilitzaran per mesurar la gestió són aspectes determinants del primer gran bloc d'un plec de condicions. En segon lloc, cal contemplar un seguit de controls i sancions en cas de no observar les condicions acceptades

2.4. Què s'ha externalitzat

Les diverses actuacions públiques articulades per 14 àmbits d'actuació (benestar social; medi ambient; indústria, comerç i consum; relacions institucionals i comunicació; sanitat; ensenyament; cultura; joventut; seguretat, transport i protecció civil; hisenda i economia; esports; règim interior i personal; agricultura, ramaderia i pesca; i promoció socioeconòmica) faciliten un mapa dinàmic dels serveis externalitzats en els darrers anys en els tres nivells d'administració (estatal, autonòmic i local). Els serveis que ja han estat externalitzats, per una o altra de les nostres administracions, per àmbits d'actuació pública són

1.- Àrea de Benestar Social.

- Servei d'ajut, àpats, rentat de roba a domicili, teleassistència i assessorament psicològic.
- Serveis de gestió de casals, centres de dia i residències de gent gran, sigui de llarga estada o no.

- Servei d'activitats i dinamització dels centres de gent gran.
- Servei de residència, transport especial de disminuïts psíquics profunds i físics.
- Servei d'acollida per a dones maltractades.
- Servei d'assessorament i assistència per a l'atenció a famílies.
- Servei de programes d'atenció a la infància.

2.- Àrea de Medi Ambient

- Servei d'assessorament, informació i educació en matèria de medi ambient.
- Servei de recollida d' escombraries, recollida de trastos vells, neteja viària, biotractament de restes vegetals i transport a l'abocador.
- Servei de triatge i classificació de paper/cartró, d'envasos, residus, tractament de piles, fluorescents i làmpades de vapor de mercuri.
- Servei d'explotació d'estacions depuradores, estacions d'impulsió i emissaris d'aigües residuals.
- Servei de vigilància, previsió i control de la contaminació atmosfèrica.
- Servei de deixalleria i trastos vells.
- Servei de desratització, desinsectació i desinfecció.
- Servei de manteniment de parcs i jardins, sanejament, neteja i manteniment de la xarxa de clavegueram.
- Servei de gestió del subministrament domiciliari d'aigua potable.
- Servei de informació, supervisió, manteniment, neteja, i vigilància d'un parc natural.

3.- Àrea d'Indústria, Comerç i Consum

- Servei d'enginyeria.
- Servei d'inspecció de les instal·lacions i equips de la xarxa de distribució d'energia elèctrica.
- Servei de control de la Inspecció Tècnica de Vehicles (ITV) i dels ascensors.
- Servei d'informació i funcionament de les oficines municipals d'Informació al consumidor.
- Servei d'atenció, informació i trasllat dels visitants turístics als edificis, conjunts, i llocs d'interès arquitectònic, cultural i patrimonial.

4.- Àrea de Relacions Institucionals i Comunicació

- Serveis d'explotació de la publicitat de revistes, ràdios i televisions.
- Servei de producció i magatzem de revistes, butlletins i altres publicacions.
- Servei de producció i instal·lació d'elements publicitaris de l'Administració.
- Servei de disseny i coordinació de les campanyes publicitàries.

5.- Àrea de Sanitat

- Servei Integral de la gestió dels cementiris.
- Servei d'assistència i seguiment de drogopendents.
- Servei sociosanitari d'atenció de malalts de la sida.
- Servei d'assistència sanitària odontològica per als interns dels centres penitenciaris.

- Servei de revisions mèdiques del personal d'una Administració.
- Servei d'atenció primària de salut.
- Serveis d'atenció sociosanitària.
- Servei d'assistència sanitària d'especialistes.
- Servei d'ambulàncies i transport no sanitari d'un servei coordinador d'urgències.
- Contractació de places sociosanitàries.
- Servei de restauració, manteniment, bloc quirúrgic i instal·lacions d'alt risc d'un Hospital.

6.- Àrea de Ensenyament

- Servei de gestió de les escoles bressol.
- Serveis de menjadors escolars.

7.- Àrea de Cultura

- Servei de dinamització sociocultural, informació, educatiu i monitoratge d'equipament cívic.

8.- Àrea de Joventut

- Servei de l'oficina de informació de assumptes de joventut.
- Servei de gestió i animació dels casals de joves.

9.- Àrea de Seguretat, Transport i Protecció Civil

- Servei de vigilància de les seus públiques.
- Serveis de grua municipal per a la retirada de vehicles i trasllat al dipòsit.
- Servei de gestió i control d'estacionament de vehicles a la via pública, control horari, i processat del control fotogràfic.
- Servei de transport regular urbà de viatgers (diurn i nocturn) i transport escolar.
- Servei de manteniment, reparació i adaptació de les instal·lacions semafòriques.

10.- Àrea d'Hisenda i Economia

- Servei d'atenció al públic per a la notificació individual de valors cadastrals, i l'atenció telefònica per a les revisions/modificacions dels valors cadastrals.
- Servei logístic, centre de càlcul, assessorament i col·laboració en els aspectes materials de la gestió dels diferents ingressos locals.
- Servei d'informació financera a les unitats pressupostàries.
- Servei de gestió de l'inventari de drets i bens patrimonials, i compra i venda dels mateixos.

11.- Àrea d'Esports

- Servei d'activitats esportives.
- Servei de gestió dels complexos i instal·lacions esportives.
- Gestió del servei dels centres mèdics de les instal·lacions esportives.

12.- Àrea de Règim interior i personal

- Servei de control de l'absentisme laboral.
- Serveis de distribució de correspondència, missatges, recollida, franqueig, paqueteria, materials diversos i utensilis.
- Servei de mecanització i depuració de dades d'expedients i actualització de les bases de dades d'un servei o unitat administrativa.
- Servei d'enregistrament de documents presentats pels ciutadans.
- Servei de neteja, sanejament, enllumenat i manteniment de les vies públiques, bens i instal·lacions públiques.
- Servei d'assistència tècnica, manteniment, suport informàtic i centre de càlcul.
- Servei d'atenció telefònica.

13.- Àrea d'Agricultura, Ramaderia i Pesca

- Servei de laboratori i recollida de mostres.
- Servei de manteniment, control i explotació de la xarxa agroalimentària.

14.- Àrea de Promoció Socioeconòmica

- Servei de desenvolupament econòmic local, assessorament a empreses (pimes o no) i als nous emprenedors.
- Gestió de la formació ocupacional i de l'orientació per a la inserció sociolaboral.
- Gestió d'un programa-europeu.
- Servei d'assessorament - gestoria per recolzament a les empreses.

A la figura 1 es pot apreciar la quantitat i el percentatge sobre el total que representa cada un dels grans àmbits d'actuació pública que han estat objecte d'externalització. Els àmbits externalitzats més importants a nivell quantitatiu i qualitatiu són el de règim interior que representa un àmbit clàssic d'externalització en la dimensió de manteniment d'infraestructures públiques però que s'ha vist ampliat en els darrers anys a altres dimensions més internes i delicades (per exemple el control del l'absentisme laboral dels empleats públics). També destaca un altre àmbit clàssic d'externalització com és la sanitat. Finalment, assenyalar la importància de dos àmbits públics que estan encara en fase d'expansió com són benestar social i medi ambient. Aquests dos àmbits demostren com la majoria de les noves actuacions públiques solen ser objecte immediat d'externalització. Aquest fet implica una situació nova que s'ha de tenir molt present: el

fet que mai l'Administració a gestionat directament aquest serveis i que, aleshores, ha de pendre precaucions addicionals de cara al control i avaluació dels serveis públics emergents objecte d'externalització.

Règim interior, sanitat, benestar social i medi ambient representen el 62,8% de tots els serveis públics externalitzats.

Figura 1. Serveis públics externalitzats per àmbits a Catalunya (1997 a 1999).

Àmbit del Servei	Nombre de Serveis externalitzats	Percentatge sobre el total
Règim Interior	61	24,40
Benestar Social	47	18,80
Medi Ambient	24	9,60
Relacions Institucionals	8	3,20
Indústria, Comerç, Turisme	7	2,80
Sanitat	25	10,00
Ensenyament	17	6,80
Cultura	19	7,60
Joventut	4	1,60
Seguretat	12	4,80
Hisenda	12	4,80
Esports	6	2,40
Agricultura	3	1,20
Urbanisme	1	0,40
Total		100,00

Font: Elaboració pròpia a partir del DOGC i dels quatre BOPs (Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona).

3.- Control i avaluació de les externalitzacions

L'externalització sense un control i una avaluació externa, poden ser fàcilment una simple delegació de funcions públiques a una empresa privada sense possibilitat d'assegurar l'economia, l'eficàcia i l'eficiència. Però en la mesura que els responsables públics vulguin assegurar l'èxit de l'externalització la inversió en control i avaluació haurà de ser important. De fet no, no es pot considerar externalització d'un servei públic quan l'administració que manté la titularitat i responsabilitat del servei no treballa de forma real (no només formal) en controlar i avaluar el servei externalitzat.

3.1. Controls interns

El control de les externalitzacions és una responsabilitat directa de la unitat administrativa titular i responsable del servei externalitzat. El control ha d'estar present dia a dia i ha de contemplar tots aquells aspectes que figuren en els plecs de condicions de l'externalització. S'han de controlar les despeses econòmiques de l'externalització (la contribució econòmica de l'Administració i, en algunes situacions, dels propis ciutadants), s'ha de controlar la gestió interna de l'externalització (tipus de contractes del personal de l'organització privada que presta el servei, condicions laborals dels empleats, incompatibilitats dels accionistes i empleats de l'organització privada, etc.), s'han de controlar els guanys econòmics dels professionals de les organitzacions sense ànim de lucre i, finalment, s'ha de controlar la qualitat dels serveis que es presten als ciutadants. Serveis administratius i ciutadants han d'estar en contacte en els dos sentits i mantenir una comunicació fluida per garantir la qualitat dels serveis i els drets dels ciutadants.

El control dia a dia dels servis externalitzats va més enllà de la simple inspecció i és una activitat costosa. El cost del control forma part del cost total de l'externalització.

L'Administració ha de decidir si opta per un control centralitzat o descentralitzat:

- Un control centralitzat significa que una unitat d'una Administració o d'un departament (quan l'Administració té unes grans dimensions) s'encarrega del control de tots els serveis externalitzats. La major part de les dimensions a controlar de caràcter econòmic i de gestió poden ser assumits per un mateix grup de professionals. En relació al control sobre la qualitat dels serveis s'ha d'assegurar que els professionals del control tinguin un coneixement exhaustiu sobre el tipus de servei i els tipus d'usuari-ciutadà de cada externalització.
- Si s'opta per un control descentralitzat significa que cada àmbit de gestió especialitzat en la matèria objecte d'externalització serà el responsable del control. El model descentralitzat és més costós (no permet economies d'escala) i encara que aparentment més adaptable a cada sistema d'externalització pot tenir molts problemes d'eficàcia.
- Un possible model alternatiu podria ser la combinació d'un control centralitzat (pels aspectes econòmics i de gestió) amb un control descentralitzat (pels aspectes específics de cada externalització).

3.2. Avaluacions externes

A banda del control sobre el dia a dia de les externalitzacions és necessari que es complementi aquesta tasca amb un treball d'avaluació. L'avaluació es pot realitzar en períodes determinats (cada dos o tres anys) o en el moment que estigui a punt de finalitzar un programa externalitzat. L'avaluació equival a fer un balanç plural de tots els aspectes que han participat en una externalització. En aquest sentit, no només s'avalua l'organització privada prestadora del servei públic sino també el seu impacte sobre els usuaris-ciutadants, l'efectivitat dels mecanismes de control de l'Administració sobre l'externalització, etc.

Tots els programes públics haurien de ser evaluats, seguint la tradició de països com EE.UU. i el Canadà. És evident que les nostres administracions públiques no han assumit encara la cultura de l'avaluació. De tota manera l'avaluació de les externalitzacions es pot considerar com a imprescindible per diferents raons: per la novetat d'aquest mecanisme de gestió en molts serveis públics, per la complexitat de la relació Administració – organització privada – usuaris-ciutadants, per una possible indefensió dels usuaris-ciutadants, etc.

L'avaluació és una activitat que en principi s'hauria d'encarregar a una instància independent de l'Administració i de l'organització privada del servei públic objecte d'avaluació. En alguns casos l'avaluació pot ser assumida per la pròpia Administració si opta per mantenir una unitat especialitzada en avaluació que estigui en una posició institucional d'independència de les línies clàssiques de comandament. En cap cas l'avaluació es pot encarregar a la pròpia organització prestadora del servei públics evaluat (s'han donat casos d'aquesta situació clarament il·lògica i que trenca amb el principi d'independència de l'avaluació).

El cost de l'avaluació s'ha d'imputar a l'externalització. En alguns casos es pot incorporar al plec de condicions els períodes de l'avaluació i que els costos de la mateixa irian a càrrec de l'organització privada evaluada.

Els resultats de l'informe final de l'avaluació es presentarà en primera instància a l'Administració responsable del servei externalitzat i posteriorment es presentarà en una reunió conjunta amb l'Administració i l'organització privada prestadora del servei públic.

Els resultats de l'avaluació no han de ser sempre vinculants però haurien de servir per millorar molts aspectes de l'externalització i, si s'escau, hauria de ser el document de referència que justifiqués canvis en les obligacions del plec de condicions i en decidir si es manté o no l'externalització en una determinada organització privada.

Les externalitzacions de la Generalitat de Catalunya

Treball de camp.

16 Hipòtesis de treball/ 50 preguntes.

En base a la reunió del 20 novembre i notes escrites de J.R.Morera i
Jordi Mas del 24 novembre 2000.

Carles Ramió & Jordi Santolaria
27 novembre 2000

Hipòtesi n.1.

Les externalitzacions es realitzen perquè es té la garantia de que la gestió privada, tot i ser distinta de la pública, pot tenir igual o millor qualitat que la gestió pública directa

Preg.1.- Quins són els motius pels quals és van plantejar i decidir l'externalització del servei?

Preg. 2.- Com justifica la necessitat de l'externalització?

Hipòtesi n.2. (Causa externalització)

Les externalitzacions s'han realitzat per distintes causes. A la mesura que es modifiquin les seves causes o l'entorn que les van originar,...es podria contemplar la possible "reconsideració" de l'externalització.

Preg. 3 .- De la llista adjunta que li exposem a continuació, quines són les causes que van originar la seva externalització?

Llista de causes de les externalitzacions:

- Costos econòmics menors amb l'externalització en lloc de la gestió directa.
- Garantir qualitat¹
- Millor atenció al ciutadà
- Evitar conflictes de personal
- Donar compliment a una decisió política

¹ Entenem per qualitat, en aquest cas, per agilitat , accessibilitat , proximitat , etc...

- Garantir l'innovació a l'activitat de és desenvolupa
- Evitar actuacions burocràtiques a la prestació del servei

Preg. 4.- De les causes assenyalades a la pregunta anterior i considerades com avantatges perquè així ho varen ser considerades en el seu moment, com les valoren actualment?

Hipòtesi n.3.

Les actuacions públiques noves (serveis o programes), que no tenen un elevat grau de desenvolupament, ja són dissenyades per a ser externalitzades des del seu inici

Preg. 5.- Quines externalitzacions de serveis no han tingut anteriorment una gestió directa per part del seu Departament?

Preg. 6.- En aquests moments, el seu Departament tenen previst algun tipus de nova actuació o servei que des del seu inici ja sigui previst per fer-se de forma externalitzada o be fer conveni o subvenció?

Preg. 7.- És prenen mesures especials de control quan és vol externalitzar un servei públic totalment nou per vostès?

Hipòtesi.n.4.

La proliferació de concursos, incrementa la presentació d'ofertes de grups econòmics, per gestionar serveis públics.

Preg. 8.- S'ha estudiat l'oferta privada del sector de l'àmbit que és vol fer l'externalització?

Preg. 9.- Abans de fer els concursos públics, es sondeja al sector privat per tal de conèixer si pensen concórrer?

Preg.10. El sector privat transmet les seves possibles condicions² per concórrer al concurs?

Preg.11.- El Departament disposa de punts de referència de les característiques o condicions que caldria requerir a la iniciativa privada a cada tipus d'externalització?

Preg.11.a. - Als concursos realitzats, en general, s'han presentat més ofertes de les inicialment previstes?

Preg.11.b.- S'ha produït que en alguna externalització, no hi hagués concurrència d'oferta privada?

Preg.11.c.- Està satisfet del volum i la qualitat de les ofertes privades que han rebut en un concurs públic en general?

Hipòtesi n.5.

Existeix la tendència a externalitzar mes serveis o programes en els darrers anys.

Preg.12 .- Tenen previst externalitzar algun altre servei més que no sigui per una nova actuació?

(En el cas de respondre favorablement)

Preg.13 .- Quins serien aquests serveis o programes?

² Costos econòmics, controls a realitzar,...

Hipòtesi n.6.

Certs serveis públics regulars són realitzats o gestionats per mitjà d'empreses públiques u organismes autònoms.

Preg.14.- Quins "ens" que tenen relació amb el Departament gestionen serveis o programes públics?

Preg.15.- Els "ens" públics relacionats amb el Departament, com fan les externalitzacions?

Preg.16.- Els "ens" del Departament tenen una llibertat absoluta, en relació al Departament, per contractar serveis?

Hipòtesi n.7.

L'externalització de serveis, que poden ser qualificats de "sensibles" o amb matèria confidencial, han de tenir mesures extraordinàries per preservar la informació que contenen.

(En el cas de que tinguin algun servei "sensible")

Preg.17.- Quines mesures tenen contemplades en els plecs de clàusules per evitar l'ús indegut de la informació?

Preg.18.- Han hagut de revisar en alguna ocasió, alguna externalització per que s'hagi transferit informació indegudament?

Preg.19.- Creu que es podrien externalitzar tots els serveis?

Preg.20 .- Quins serveis creu que tindrien més dificultat per ser externalitzats?

Preg.21.- Quin/s és/son el/s *motiu/s per cada servei* per les que es poden preveure dificultats?

Hipòtesi n.8.

La prestació d'un servei comú a diversos Departaments i amb localitzacions territorials similars, podria afavorir l'eficàcia

Preg.22.- La màxima descentralització de les externalitzacions dels sis serveis següents (veure llista), afavoreix l'eficàcia i l'eficiència?

Preg.23.- En els plecs de contractació dels serveis externalitzats s'ha previst evitar o no, la seva subcontractació?

Hipòtesi n.9.(Control de l'externalització)

Tot servei públic té un control i una responsabilitat pública, en la seva gestió. L'externalització d'un servei, han de complir-se e implicar necessàriament les mateixes premisses.

Preg.24.- Ens podrien relacionar els principals controls que tenen previst en els distints serveis externalitzats al Departament?

Preg.25.-Considera que els controls actuals són suficients, o que s'haurien d'ampliar?

Preg.26.- En alguna ocasió, el sector privat, s'ha negat a alguna mena de control?

Preg.27.- Considera que els mecanismes clàssics de l'Administració (Serveis jurídics i econòmics)) son suficients per controlar les externalitzacions?

Preg.28.- Consideraria convenient disposar d'una Guia d'externalització de serveis públics ?

Hipòtesi n.10 . (Actuació de l'externalització: avaluació).

Existeix una avaluació de la practica de certes externalitzacions que s'han realitzat. Avaluació que no ha sigut realitzada per la pròpia empresa privada de la gestió.

Preg.29.- Es fan avaluacions de les externalitzacions?

Preg.30.- Qui realitza les externalitzacions?

Preg.31.- Quina metodologia s'utilitza per les avaluacions?

Preg.32.- Les avaluacions es realitzen per mitjans propis del Departament, per treballs de Consultoria o amb actuacions mixtes?

Preg.33.- Cada quan es fan les avaluacions?

Preg.34.- Els resultats de l'avaluació de les externalitzacions han fet contemplar la "recuperació de la gestió", en algun cas?

Preg.35.- Fóra viable realitzar una gestió directa després de la recuperació d'una externalització?

Hipòtesi n.11. (Temporalitat de l'externalització)

Algunes externalitzacions de serveis, responen a unes *necessitats temporals i no permanents*, però possiblement seran "rescatats", per qüestions sobrevingudes en la prestació de la gestió privada

Preg.36.- Tenen previst *recuperar* en un proper futur alguna externalització?

(En el cas de contestar afirmativament)

Preg.37.- De quins serveis?

Preg.38.- Per quins motius?

Hipòtesi n.12.

Si es redueixen els recursos econòmics públics per la prestació de serveis públics, i per tant els necessaris per finançar les externalitzacions, la iniciativa privada veurà reduïda el seu estímul a les externalitzacions.

Preg.39.- Considera que hi pot haver una "retirada" de l'oferta privada per una gestió dels serveis, si no es fan les compensacions econòmiques adequades?

(En el cas de tenir una resposta positiva)

Preg.40.- Quines poden ser les causes?

Hipòtesi n.13.

Existeixen diferències entre una gestió pública i una gestió privada però no en els seus objectius; i això s'ha de constatar en la prestació dels serveis.

(En el cas de tenir serveis amb relació directa amb els ciutadans)

Preg.41.- Podrien tenir aspectes comuns a totes les externalitzacions quan son per la prestació directa al ciutadà?

Hipòtesi. n. 14.

Les pròrrogues automàtiques d'algunes externalitzacions, no afavoreix la competitivitat en la prestació dels serveis

(Per **competitivitat** entendrem major nombre de serveis atesos, amb els mateixos mitjans i amb una qualitat digne).

(En el cas de tenir successives pròrrogues anuals).

Preg.42.- Consideren que les pròrrogues són afavoridores de la prestació dels serveis?

Preg.43.- Com considera que es pot afavorir la competitivitat dels serveis, amb les externalitzacions que han realitzat?

Preg.44.- Com s'ajusten les modificacions a les condicions canviants que és poden produir i que no s'han previst en els plecs de condicions, per qüestions sobrevingudes?

Hipòtesi n.15.

El nombre de serveis amb externalització al Departament, son superiors a la relació confeccionada per l'estudi documental

(Ensenyar el llistat de cada Departament i el del Règim Interior)

Preg.45.- Quins són els serveis externalitzats en el Departament, a més dels relacionats?

Preg.46.- Com varen poder externalitzar els serveis que no varen ser publicitats al DOGC ?

Hipòtesi n.16.

Determinades externalitzacions poden ser gestionades indistintament , tant per empreses mercantils, com per entitats sense ànim de lucre (tercer sector).

Preg.47.- En quines externalitzacions del Departament, es pot constatar que l'anomenat *tercer sector* gestiona serveis públics?

Preg.48.- Fan alguna distinció en el barem de puntuació del concurs, entre empreses mercantils i/o *no empreses mercantils*, per fomentar la competència ?

Preg.49.- Tenen alguna prestació de serveis o Programes que mai no serien gestionats per l'iniciativa social o mercantil?.... o que només seria prestat en algun territori, i en d'altres, no?

(En el cas que la preg. anterior no tingui resposta).

Preg.50.-A les empreses del tercer sector es pot exercir el dret de control i de l'avaluació?

Estudi de les externalitzacions a la Generalitat de Catalunya: Treball de Camp

Programació de les entrevistes amb els Secretaris Generals dels diferents Departaments

Realització: desembre 2000

Departament	Nom Secretari/a General o Director Serveis	Data	Hora
Cultura	Sra. Aurora Sanz	18 - des	12,30h.
Benestar Social	Sr. Manuel Jovells	Pendent	
Política Territorial i O.P.	Sr. Josep Anton Grau	Pendent	
Agricultura, Ramaderia i Pesca	Sra. Teresa Prohías (Directora de Serveis)	18 - des	16,30h.
Treball	Sra. Margarida Gil	13 - des	10 h.
Ensenyament	Sr. Ramón Farré	21 - des	16,30h.
Interior	Sr. Roger Loppacher	20 - des	18 h.
Indústria, Comerç i Turisme	Sr. Antoni Gurguí (Director de Serveis)	13 - des	16,30h.
Medi Ambient	Sr. Josep Arqués	Pendent	
Justícia	Sr. Àngel Vicente	14 -des	16,30h.
Presidència	Sr. Carles Duarte	22 -des	10h.
Sanitat	Sr. Ramon Massaguer	8 - gener	19h.
Universitats, Recerca i S.I.	Sr. Josep Grifoll	14 - des	9h.
Economia i Finances	Sr. Xavier Padros (Director Serveis)	15 - des	10 h.
Governació i Rel. Institucionals	Sra. Àngels Barbarà	Pendent	