

Gestió directa vs gestió indirecta, aspectes rellevants a considerar.

Tres casos recents d'internalització de serveis de
l'Ajuntament de Barcelona

Autor: Paco Jiménez Orantes

Tutor: F. Xavier Ballart Hernández

juny de 2018

Màster Universitari de Gestió Pública

Curs 2017-2018

Índex de continguts

<u>Presentació.....</u>	<u>4</u>
<u> Marc teòric.....</u>	<u>5</u>
<u> Metodologia del treball.....</u>	<u>8</u>
<u> Casos d'estudi.....</u>	<u>8</u>
<u> Variables a considerar i forma de recollida.....</u>	<u>8</u>
<u>Presentació i anàlisi de les dades.....</u>	<u>10</u>
<u> Condicions de mercat.....</u>	<u>10</u>
<u> Costos directes.....</u>	<u>12</u>
<u> El cas del SARA.....</u>	<u>13</u>
<u> El cas de les Escoles Bressol.....</u>	<u>15</u>
<u> El cas del personal d'atenció de les Oficines d'Habitatge.....</u>	<u>16</u>
<u> Costos de transacció.....</u>	<u>17</u>
<u> El cas de les Escoles Bressol.....</u>	<u>18</u>
<u> El cas del SARA.....</u>	<u>19</u>
<u> El cas del personal d'atenció de les Oficines d'Habitatge.....</u>	<u>19</u>
<u> Omissió de costos transaccionals en la gestió de recursos humans.....</u>	<u>20</u>
<u> Incentius associats al model de gestió.....</u>	<u>21</u>
<u> El cas de les Escoles Bressol.....</u>	<u>21</u>
<u> El cas del SARA.....</u>	<u>22</u>
<u> El cas del personal d'atenció de les Oficines d'Habitatge.....</u>	<u>23</u>

Resum general.....	24
Diagnosi i Conclusió.....	24
Bibliografia.....	27
Annex.....	29
Guió d'entrevista o qüestionari per als tècnics responsables dels serveis internalitzats.....	29
Condicions que van envoltar l'externalització del servei.....	29
Costos de transacció en el model externalitzat.....	29
Costos de transacció en el model de gestió directa.....	30
Incentius derivats del model de gestió.....	31

Índex de taules

Taula 1: Condicions de mercat.....	11
Taula 2: Comparativa de condicions laborals.....	13
Taula 3: Comparació de costos del SARA segons la memòria d'internalització.....	14
Taula 4: Costos i finançament de les tres Escoles Bressol. Elaboració pròpia.....	15
Taula 5: Costos del Servei d'Atenció de les Oficines d'Habitatge. Elaboració pròpia.....	17
Taula 6: Resum de les variables estudiades per a cada cas.....	24

Presentació

Fa relativament poc temps, podríem dir que sobretot des de la campanya electoral de les eleccions municipals i autonòmiques del 2015, que a l'Estat Espanyol s'ha intensificat el debat públic sobre la conveniència o no de recuperar la gestió directa dels serveis públics. És el que es coneix popularment com municipalització dels serveis, quan parlem de municipis, o també desprivatització.

La controvèrsia sobre si la gestió privada és més adequada que la gestió pública directa o si és al contrari, té ja un recorregut de més de mig segle, però el debat ha estat orientat bàsicament des d'un únic punt de vista. La pregunta era perquè és convenient privatitzar o externalitzar la gestió dels serveis, mentre que l'enfocament que sorgeix ara és l'oposat: convé internalitzar la gestió dels serveis?. En aquest context podríem pensar que la internalització va contracorrent i que els punts de vista de la teoria podrien contradir radicalment els arguments en favor de la internalització o que, com a mínim, serien inútils. Veurem que no és així, que justament les previsions de la teoria en favor de la privatització de serveis ens són molt útils per verificar si realment s'han materialitzat els avantatges esperats en serveis fins ara en gestió privada, o si en absència d'aquests beneficis promesos la gestió pública directa torna a ser l'opció més atractiva.

Per altra banda, les dificultats normatives i les restriccions pressupostàries imposades per les lleis estatals i les directives comunitàries dificulten notablement l'execució pràctica de la internalització de serveis, però aquest és un aspecte que no abordarem en aquest treball. Sigui com sigui, algunes internalitzacions s'han produït en temps recents i això ens dóna l'oportunitat d'analitzar la repercussió d'aquestes decisions en termes d'interès públic.

Dins d'aquest àmbit d'estudi que és el dels models de gestió dels serveis públics, l'objecte d'aquest treball es centra en l'impacte de la internalització del que durant molt de temps s'ha conegut com serveis personals. Entenem per serveis personals els serveis a les persones prestats per persones (educació, atenció social, informació i atenció a la tramitació, etc.). Són serveis substancialment diferents d'altres com el servei de transport públic, la recollida d'escombraries, el subministrament d'aigua potable o el subministrament energètic, en els quals hi ha involucrada una component decisiva de costosos equips o d'accés a recursos limitats. En canvi, en els serveis personals l'equipament no és només relativament simple (oficines i centres d'atenció amb el mobiliari i recursos usuals) sinó que tot sovint aquest equipament el continua proporcionant l'Administració, per molt que el personal i l'organització operativa del servei s'hagi privatitzat.

Però el fet de triar el cas de serveis més simples, diferents dels més mediàtics de l'aigua,

l'energia o la recollida d'escombraries, no treu rellevància a aquest treball. L'informe sobre les externalitzacions elaborat per l'Ajuntament de Barcelona, AjB (2017), s'obre reconeixent que el volum total de serveis externalitzats per l'Ajuntament «ocupa al voltant de 14.800 treballadors i correspon a un import anual de 582 M€». Si descomptem els 4.061 treballadors que esmenta el mateix informe i que formen part de les contractacions de la gestió de residus i neteja viària, tenim que són més de 10.000 els treballadors ocupats per l'Ajuntament als:

- Serveis d'assistència domiciliària (3.173)
- Gestió d'equipaments socials, cívics, educatius, esportius i culturals
- Serveis educatius
- Serveis d'atenció social, etc.

Parlaríem de més de 300 M€ anuals en una ciutat que el mateix any presentava un PIB de 74.000 M€, dada d'AjB (2016). Això representaria més d'un 0,4% del PIB de la ciutat, una magnitud gens menyspreable.

Marc teòric

En la recerca del marc teòric he pogut trobar referències bibliogràfiques a la privatització de serveis que abasten des d'articles dels anys 80 del passat segle fins al molt interessant, per la seva actualitat i proximitat, de BEL i FAGEDA (2017). També ha estat especialment útil l'exhaustiu compendi que he trobat a BEL (2006) i en general el conjunt d'articles produïts pel Grup de Recerca en Govern i Mercats, compost per investigadors i investigadores de la Universitat de Barcelona, de la Columbia University i de l'European University Institute (web: <http://www.ub.edu/gim/ca>).

El corpus teòric examinat presenta no obstant una primera i aparent dificultat que ja he esmentat a la presentació: el que aborda és l'oportunitat i interès de la privatització dels serveis, no l'oportunitat i interès de la internalització dels serveis en el si de les administracions públiques, com és el cas d'aquest treball. Hi ha encara una altra dificultat, que consisteix en la focalització de les investigacions en serveis substancialment diferents als que vull abordar. És el cas per exemple de BEL, FAGEDA i WARNER (2010), que es centren en la recollida de residus i el subministrament d'aigua, o molts altres articles que he acabat descartant i que parlaven de serveis de transport, gestió aeroportuària i similars. Tot i així el que ens interessa identificar per a aquest treball són les variables que segons els estudis anteriors cal tenir presents a l'hora de comparar els dos models de gestió.

Segons BEL (2006), els conceptes més destacats enmig dels diferents enfocaments teòrics relacionats amb la privatització, són les teories de l'**Elecció Pública** (*Public Choice*), els **costos**

de transacció i els drets de propietat.

Sobre la **teoria de l'Elecció Pública**, BOYNE (1998) ens la il·lustra resumint-la en tres hipòtesis:

- 1) La contractació externa està associada amb costos menors en aquells serveis que són produïts per una organització externa. Seria molt simplista creure que el que aquí es planteja és només una hipòtesi com aquesta: que la pressió per maximitzar els beneficis és més eficaç que no pas les restriccions pressupostàries o la capacitat professional dels gestors públics a l'hora d'esprémer totes les possibilitats de reduir costos. El que es planteja en realitat és que els contractistes privats són empreses més especialitzades i de més gran implantació en cada activitat específica. Per aquesta raó poden beneficiar-se de l'existència d'economies d'escala i d'innovacions tecnològiques i organitzatives inaccessibles als gestors públics. Un gestors al capdavant d'unes administracions responsables de la prestació de serveis molt variats en un àmbit més local i reduït. Per exemple, si un ajuntament petit vol proveir a totes les persones grans d'un dispositiu d'alarma, segur que una empresa especialitzada pot dissenyar, construir i distribuir el dispositiu més eficientment que una reduïda plantilla de funcionaris usualment ocupada en altres tipus de tasques.
- 2) La contractació competitiva s'associa amb una millora en l'eficiència tècnica de la producció de serveis. Derivada de l'anterior, l'obertura d'una situació de competència per a l'accés als contractes públics hauria de permetre a l'Administració identificar i seleccionar les ofertes més eficients d'entre totes les disponibles en un mercat competitiu. Tornant al mateix exemple anterior, la tria entre diferents ofertes de diferents empreses especialitzades assegura que l'ajuntament que contracta el servei accedeixi a l'opció més eficient tècnicament.
- 3) Una part substancial de qualsevol guany d'eficiència derivada de la contractació de serveis serà retinguda pel govern local. Novament per efecte de la competència, els licitadors de contractes públics tendrien a cedir a l'Administració una gran part dels beneficis de les seves millores d'eficiència com a condició per accedir a la prestació del servei. En l'exemple, els competidors pel contracte de l'ajuntament tendrien a oferir els seus serveis al preu més baix possible, amb l'objectiu de ser els finalment triats. D'aquesta manera els beneficis de la gestió privada descrits en els punts 1) i 2) anirien a parar majoritàriament a les arques municipals.

El present treball hauria de poder mostrar si aquestes tres hipòtesis es verifiquen o no en els casos estudiats, és a dir, si el servei en qüestió es pot produir per un cost inferior des del sector privat, si hi ha un mercat competitiu pugnant per l'adjudicació o la concessió del servei i si consegüentment els licitadors ajusten els seus marges per ser els finalment triats per

l'Administració.

Pel que fa als **costos de transacció**, aquest és un concepte introduït implícitament per COASE (1937), quan deia que a mesura que una organització es fa més gran pot passar que els costos d'organitzar transaccions addicionals dins la mateixa organització poden augmentar progressivament. En aquest sentit, existiria un punt en què els costos d'organitzar una transacció addicional dins l'empresa (en el nostre cas dins l'Administració) són iguals als costos que comporta la realització de la transacció en el mercat obert. S'entén aquí que els costos de transacció no són els costos directes de producció (infraestructura, material, personal, etc.) sinó el cost de l'organització dels recursos que es fan servir en la producció del bé o servei. Aquest és un aspecte que és imprescindible determinar en qualsevol comparativa de costos, o dit d'una altra manera, sense considerar els costos de transacció qualsevol comparativa entre els dos models de gestió podria resultar anodina per la seva obvietat.

Entendrem molt fàcilment el concepte de costos transaccionals de COASE (1937) amb un exemple domèstic molt bàsic. Imaginem que hem de pintar les parets d'una cambra a casa nostra i que considerem les dues alternatives possibles: contractar un professional o fer-ho nosaltres mateixos. Una anàlisi de costos directes només compararia per un costat la factura del professional i per l'altra costat la suma del cost del material que aniríem a comprar (la pintura i altres consumibles) i el cost que li volguéssim donar al nostre propi temps durant la realització de la feina.

En una comparació limitada a això i si no és que valorem molt el nostre propi temps, el més natural és que sempre sigui més favorable pintar nosaltres mateixos. Però aquí intervenen els costos de transacció que també cal considerar.

El cost de transacció de contractar un professional consisteix bàsicament en el temps que hem de dedicar a buscar-lo, contractar-lo, comprovar la seva feina i fer la gestió del pagament de la seva factura. El cost de transacció de fer-ho un mateix serà invariablement superior: esbrinar quins materials necessitem i comprar-los, comprar segurament eines que no tenim per no ser una feina habitual per nosaltres, examinar un tutorial sobre la manera correcta de fer la feina suposant que no ho hem fet abans, potser sobre costos en temps i material pels efectes de la corba d'aprenentatge, eliminació dels residus i emmagatzematge de les eines que ja no tornarem a necessitar però que encara estaran en bon ús, etc. El que venia a dir COASE (1937) és que quan la diferència de costos transaccionals iguala o supera la dels costos directes en sentit contrari, la decisió més racional és externalitzar.

Per últim parlem dels **drets de propietat**, i ens fixem així en els incentius que té per al contractista la propietat (o el control) dels actius involucrats en la producció del bé o servei. És també el que es coneix com la **teoria dels contractes incomplets**. Es diu que un contracte és incomplet quan estableix, per exemple, quantes unitats de servei s'han de produir i amb quina

qualitat, però no es precisa de forma exhaustiva com s'ha d'organitzar la producció, quins recursos s'han de fer servir i a quin preu, o qualsevol altre aspecte relacionat. Com indiquen HART, SHLEIFER i VISHNY (1997), l'existència de contractes incomplets determinen els incentius dels agents involucrats. Per exemple, si en la producció del servei es fa servir un equipament propietat del contractista i és aquest qui ha de fer front als consums d'aquest equipament, el contractista tindrà incentius per reduir costos renovant els equips que consumeixen electricitat o organitzant activitats complementàries en el mateix equipament que generin altres ingressos. Això vol dir que la propietat o el control dels actius estimula la innovació del contractista, cosa que no passaria en el cas d'una gestió directa per part de l'Administració.

Els incentius en el cas de la gestió directa per part de l'Administració tendeixen a provocar, segons observen els autors, que es faci èmfasi en la qualitat i no tant en la eficiència econòmica o la innovació.

Seguint encara amb els mateixos autors, és important en aquest punt considerar els efectes no desitjats d'aquests incentius. El principal és el risc de pèrdua de qualitat (per contractar personal menys qualificat, per exemple) però també d'altres observats en el cas que revisa l'article citat i que és el de la gestió de les presons als USA. Parlen de l'aparició de corrupció en el cas de les presons privades (quan els incentius es converteixen en suborns) i de la creació de sobreocupació en el cas de les presons públiques com una manera de comprar suport polític.

També serà important verificar l'existència i efecte dels incentius en els casos que ens ocupen.

Metodologia del treball

Casos d'estudi

L'estiu del 2016 l'Ajuntament de Barcelona va procedir a la internalització de diversos serveis que es venien prestant de forma privatitzada, en concret parlem de tres escoles bressol: Caspolino, Enxaneta i Patufets de Navas; i també de dos serveis municipals d'atenció a la dona dels quals estudiarem el Servei d'Atenció, Recuperació i Acol·lida (SARA) per a persones víctimes de situacions de violència masclista. Un any més tard, també es va internalitzar el personal d'atenció al públic de les Oficines d'Habitatge municipals. Aquests casos ens donen una oportunitat poc freqüent de comparar entre l'abans i el després d'uns mateixos serveis partint de la gestió indirecta i acabant en la gestió directa sense modificacions substancials.

Aquesta tria també és interessant perquè contempla tres tipus de servei diferents: l'ensenyament, l'atenció social especialitzada i l'atenció i informació al públic, tots tres prestats respectivament per departaments municipals diferents.

Variables a considerar i forma de recollida

La informació es recull fent servir la fórmula de l'entrevista en profunditat dels responsables directes dels serveis objecte d'estudi, afegint les dades i la documentació disponible de cada cas: estimacions de cost directes, plecs de licitació dels serveis, memòries, etc.

És molt important tenir present que no parlem de variables quantificades de forma rigorosa i sistemàtica. No disposem d'una comptabilitat analítica que ens doni suport a aquest treball ni d'enquestes de satisfacció o estudis de mercat que objectivitzin satisfactòriament la qualitat dels serveis a cada moment. En això últim a més tal comparació estaria distorsionada per l'estrès de l'organització en un moment de transformació. Si fem servir la fórmula de les entrevistes en profunditat és per recollir la percepció dels gestors dels serveis en aspectes molt concrets que estan en condicions de valorar comparativament, amb el suport quan és possible d'algunes dades quantitatives o documentals.

Les variables que cal tenir presents, d'acord amb la teoria analitzada serien les següents:

Condicions de mercat associats a la contractació i organització del servei. En el sentit de si es compleixen les hipòtesis indicades per la teoria de l'Elecció Pública: hi ha competència entre les empreses de serveis? Hi ha escassetat de professionals disponibles? En quin sentit juguen les economies d'escala? Qui té el *know-how*?. Aquestes preguntes es desenvolupen al qüestionari presentat als tècnics municipals responsables dels serveis.

Costos directes. Els diferencials entre els dos tipus de gestió: factures abonades al contractista per un costat i per l'altre costat despeses de personal i en general totes les que s'han d'abonar directament quan no existeix un contractista. Aquesta informació la recull i eventualment la facilita l'Ajuntament de Barcelona, tot i que ha estat necessari elaborar-la.

Costos de transacció. 1) Els de licitació i contractació en el cas de la gestió privatitzada tenint en compte que la licitació i contractació s'ha de repetir periòdicament. 2) Els d'administració, com ara gestió de les factures o dels pagaments de les nòmines. 3) Els de supervisió i control del servei. I 4) Els de disseny i millora del servei. Les evidències i magnituds d'aquests costos es demanen també als tècnics municipals responsables dels serveis.

Incentius associats al model de gestió i la seva repercussió. Es tractaria d'identificar quins incentius operen en cada cas i com s'han manifestat. Això s'hauria de poder deduir en part de la redacció del plec de licitació (veient fins a quin punt és o no un contracte incomplet i com s'ha fet servir un eventual marge de maniobra) i comparant l'organització del servei abans i després de la internalització.

Les entrevistes en profunditat es fan seguint en línies generals el qüestionari que consta a l'annex.

Presentació i anàlisi de les dades

Condicions de mercat

Les condicions de mercat que envolten un servei públic les podem representar en dos eixos: grau de competència entre licitadors per un costat i disponibilitat de professionals per a la contractació per un altre costat.

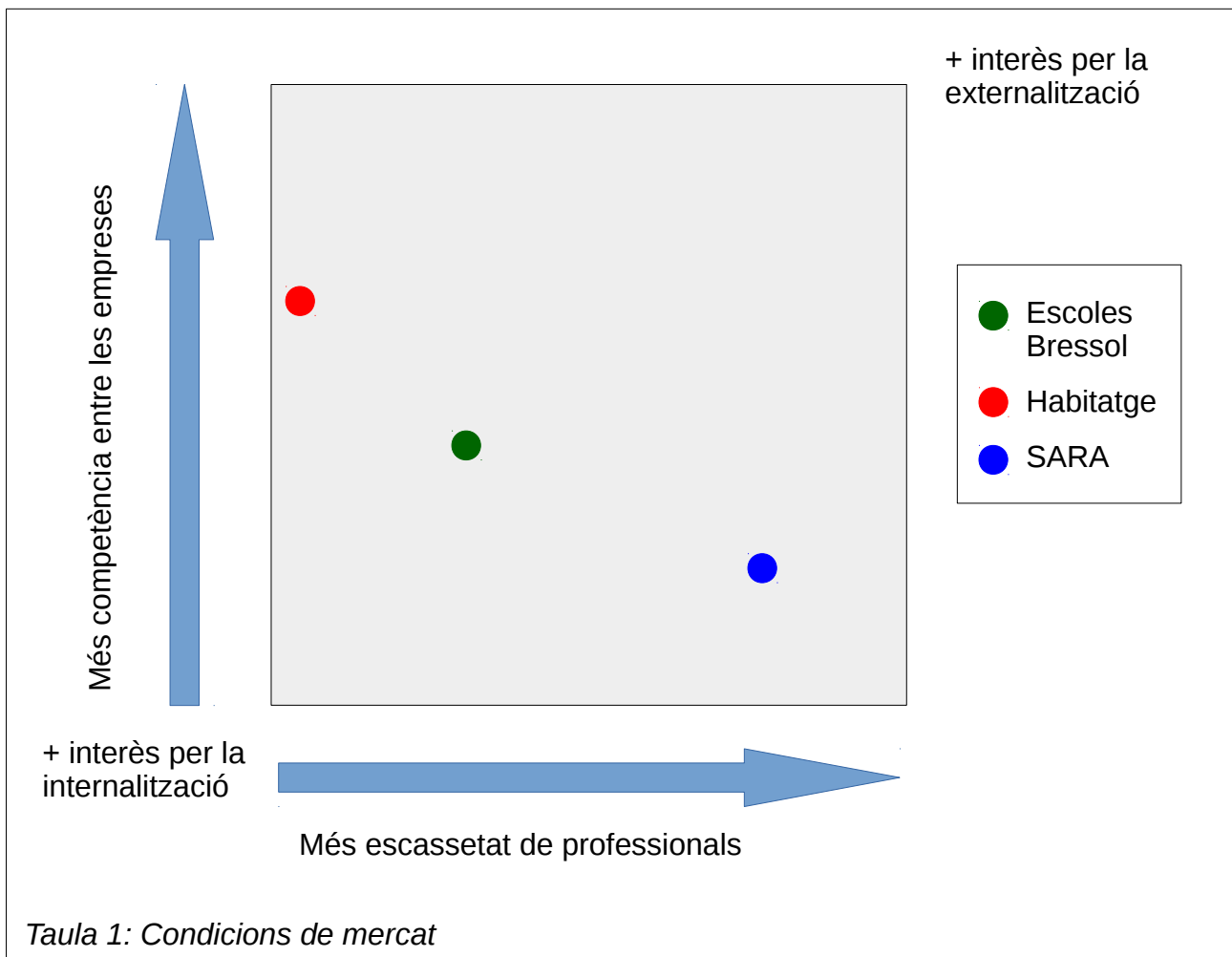
El grau de competència ha de considerar no només quantes ofertes es puguin arribar a rebre en cas de licitació, sinó més específicament si les empreses concurrents o les empreses del sector especialitzat en general tenen implantació en la prestació del servei del qual es tracti, sigui per a d'altres administracions o sigui en el sector privat.

La disponibilitat de professionals depèn de l'existència o no de prou personal disposat a ser contractat que tingui la formació específica, l'experiència i el perfil competencial idoni per a prestar el servei, sigui des d'una empresa contractista o sigui des de l'Administració.

Si representem la posició dels tres casos d'estudi en una graella, tenim el que es representa a la Taula 1 (pàgina següent).

Hem de començar dient que, pel que sembla, el grau de competència entre empreses candidates a prestar els serveis licitats per l'Ajuntament no sembla gaire important en cap cas. En els casos examinats hi va haver aparentment molt d'interès en les licitacions però la competència real es percep pels entrevistats com francament inferior.

Així en el cas de la licitació del SARA la responsable reconeixia que resulta difícil aconseguir una autèntica competència entre les empreses i entitats candidates atès que es produeix un repartiment *de facto* del mercat de contractes de prestació de serveis socials públics: cada empresa o entitat es dimensiona per prestar els serveis que específicament més els interessin, s'especialitzen en una determinada temàtica i són reticents a l'hora de provar de desplaçar altres empreses o entitats que ja estan prestant determinats serveis. Cadascú es queda al seu lloc i mira de no comprometre la situació dels altres. El fet que hi haguessin 3 o 4 ofertes resulta en aquest cas fins i tot enganyós, podria ser que només una o dos de les ofertes fossin voluntàriament competitives.



Quan parlem de les ofertes per gestionar les escoles bressol era d'esperar una més gran competència tenint present que aparentment hi ha tot un sector privat molt actiu en aquest mateix camp. I efectivament es van rebre 7 o 8 ofertes, però la solvència tècnica de les mateixes no reflectia una autèntica competència, atès que les dues ofertes guanyadores van ser en realitat les úniques que podien acreditar experiència en la prestació del servei d'escoles bressol. Segons sembla, el sector privat a Barcelona té majoritàriament les característiques d'empreses familiars que ofereixen més un servei de guarda i custòdia d'infants que no pas d'educació preescolar.

I si considerem el cas del servei d'atenció al ciutadà de les Oficines d'Habitatge, s'intueix que la barrera per entrar a competir és bàsicament financera, perquè només es tracta de facilitar personal pràcticament sense cap especialització, del que es pot trobar amb gran facilitat al mercat de treball. Les ofertes van ser usualment de «només» 5 o 6, però totes les empreses candidates mostraven plena capacitat per oferir el servei en les condicions demanades.

De tota manera no és el nombre d'ofertes l'únic indicador de si hi ha un mercat competitiu en el sector del servei que es licita. En realitat, si ens interessa el grau de competitivitat de les empreses candidates no és exactament per poder tenir un ventall d'opcions grans per triar, sinó

per beneficiar a l'Administració de les economies d'escala i de la solidesa del know-how pròpies d'un mercat madur i competitiu. Les observacions dels entrevistats refermen l'absència d'economies d'escala a les empreses (el personal es va contractar i es dedicava específicament a prestar els serveis previstos, sense rotacions internes significatives dins les empreses) i el coneixement del negoci preexistia i es mantenia dins l'administració municipal, que en tots els casos tancava completament els paràmetres organitzatius i el model de prestació del servei. Únicament en el cas del SARA les empreses licitadores tenien coneixement a aportar (i ho feien concretament participant en la prestació de la formació interna de les treballadores).

En el cas de les Oficines d'Habitatge, curiosament no s'aprofitaven massa les possibilitats del contractistes d'introduir economies d'escala pel fet de posseir plantilles molt més grans, diversificades en l'atenció de molts altres contractes a entitats públiques i privades. Només quan va coincidir el contractista de les Oficines d'Habitatge amb el d'un altre servei d'atenció al públic del mateix Ajuntament, es va observar una certa «capil·laritat» entre les plantilles dels dos serveis. Tot i així, la plantilla del servei d'atenció al ciutadà de les Oficines d'Habitatge es va mantenir en general estable durant els 12 anys i mig de funcionament externalitzat.

Costos directes

En contra del que a priori podria semblar, els casos estudiats no són en absolut els idonis per fer una comparació de costos directes, i això és per l'existència de diversos elements distorsionadors. El primer és l'existència de condicions laborals profundament diferents entre els treballadors de serveis públics equivalents segons siguin contractats directament per l'Administració o siguin contractats per contractistes privats. Ho podem entendre considerant les retribucions base de conveni dels treballadors tipus per a l'any 2015¹ (Taula 2).

Aquestes diferències de jornada i salari anual es van traduir en una considerable reducció de costos directes en el moment precís de la internalització, moment en el qual les treballadores que ingressen a l'Administració per successió d'empresa encara conserven les seves condicions d'origen. Però com és natural aquestes condicions no van trigar en igualar-se a les de la resta de la plantilla municipal i aquesta part de l'estalvi va desaparèixer.

Un altre aspecte distorsionador en certa manera més important per poc evident, és que en els

1 Els convenis del sector privat de referència són respectivament l'estatal d'acció i intervenció social 2015-2017, DGE (2015), el del sector del lleure educatiu i sociocultural de Catalunya per als anys 2011 a 2016, DEO (2015) i l'estatal del sector de contact center del 2012, DGE (2012), que són els que efectivament s'aplicaven a les treballadores durant el període d'externalització. Les condicions corresponents als treballadors públics són les d'aplicació a l'Ajuntament de Barcelona segons el seu Acord de Condicions de Treball vigent el 2015 i recollits a AjB (2015).

processos d'internalització no es va incorporar a l'Administració tota la força de treball real que abans prestava servei a les ordres dels contractistes.

	Jornada anual (hores)		Salari anual		Increment de cost sou/hora
	Privat	Públic	Privat	Públic	
Treballadora social	1.750	1.600	21.025,00	38.284,13	99,16%
Educadora bressol	1.695	1.600	19.455,00	30.035,51	63,55%
Informadora OH	1.764	1.600	13.256,73	25.008,01	107,98%

Taula 2: Comparativa de condicions laborals

Veiem d'entrada que la jornada anual en el sector privat és d'entre un 5,9% i un 10,3% superior, això vol dir en números rodons que per cada 10 treballadors internalitzats es perd pràcticament la dedicació d'un. I per altra banda només es van internalitzar les treballadores que tenien contractes indefinits a jornada completa, no en canvi la reserva de treballadores amb contractes temporals que cobrien l'absentisme de la plantilla principal o s'incorporaven com a reforç en moments puntuals. L'impacte d'aquesta reducció de la força laboral sembla que encara no ha estat completament compensat ni en el cas del SARA ni en el cas de les Oficines d'Habitatge, cosa que repercuteix en una reducció no desitjada del nivell de servei en tots dos casos. Sí que han quedat cobertes aquestes necessitats en el cas de les Escoles Bressol, gràcies a la preexistència d'una borsa d'educadores de bressol i d'una gestió de personal ja adaptada a cobrir les vacants i l'absentisme.

En aquestes condicions es podrien considerar espúries unes diferències de costos directes que s'expliquen de forma pràcticament completa per les notablement pitjors condicions laborals de les treballadores en el sector privat, però tot i així, amb totes les reserves necessàries, examinarem les dades de cost directe en despeses anuals de les quals disposem².

El cas del SARA

A la memòria d'internalització del servei, una còpia de la qual se'm va facilitar, s'incorporava una taula comparativa de costos que reproduïx sense cap canvi a la Taula 3.

2 A TRIBUNAL DE CUENTAS (2013) i basada en una àmplia informació objectiva, es pot trobar una evidència en matèria de costos pel que fa a la prestació de diversos serveis segons el model de prestació (gestió directa o no) que segurament ofereix una visió més consistent de la qüestió dels costos.

	gestió directa amb contracte de serveis	gestió directa amb mitjans propis
COSTOS DIRECTES		
Cost dels Recursos Humans directes	829.398,19	728.472,61
Cost de serveis complementaris	96.950,00	68.000,00
Cost de material divers	17.600,00	30.000,00
COSTOS INDIRECTES		
Despeses generals de l'adjudicatari	31.113,19	
Benefici industrial de l'adjudicatari	31.113,19	
IVA	95.117,46	
Cost dels Recursos Humans dels serveis administratius i de suport tècnic del departament de Feminismes i LGTBI, així com dels departaments transversals (Administració i altres).		100.000,00
TOTAL	1.101.292,03	926.472,61

Taula 3: Comparació de costos del SARA segons la memòria d'internalització

Una primera anàlisi gairebé conceptual d'aquesta taula ens fa apuntar que el que diu que són «Costos indirectes» del contracte de serveis són en realitat costos directes per a l'Administració, mentre que la quantitat alçada de 100.000 € de costos indirectes de la gestió amb mitjans propis entren en realitat en la categoria de costos transaccionals (que examinarem més endavant).

També crida l'atenció que les despeses de personal, segons aquest quadre, es redueixin amb la internalització. Això no és possible si només considerem els costos directes del personal internalitzat, que òbviament no poden reduir-se sinó en tot cas incrementar-se. Hem de concloure que l'Ajuntament assumeix doncs com a cost de recursos humans directes al contracte de serveis, el corresponent a personal de coordinació o potser al temporal que no s'ha internalitzat. Apuntat això, l'abisme del 25% d'estalvi en costos directes ja hem vist que s'ha de corregir actualitzant el cost/hora del personal internalitzat a les condicions de l'Ajuntament i afegint la força de treball perduda en el procés d'internalització per la reducció de jornada i per la no incorporació de la plantilla flotant. Amb aquesta correcció és evident que la despesa directa de personal a la «gestió directa amb mitjans propis» no només ha de superar l'existent en la gestió amb contracte de serveis, sinó que segurament fins i tot l'ha pràcticament de doblar.

Malgrat tot, si per raons d'equitat social decidim igualar aquesta part de l'equació, la comparació de la resta de costos sí que és molt favorable per al cas de la gestió directa: 271.893,84 € via contracte de serveis i 98.000,00 € via mitjans propis. Un 64% de reducció. La meva estimació global és que els costos directes baixen globalment amb la internalització.

El cas de les Escoles Bressol

Els costos directes relatius a les tres Escoles Bressol que van estar en règim de gestió indirecta han requerit una certa prospecció a l'hora de poder-los confrontar de forma correcta. Del període de gestió indirecta l'IMEB em va facilitar una relació de les factures abonades als contractistes a més dels plecs de condicions. El resultat, comparat amb els costos directes de les escoles un cop internalitzades, era ridículament baix, en concret semblava que les escoles així només costaven a l'erari públic un 20% del que costaven les escoles bressol de gestió directa. És el que a la taula següent consta com «Reste finançament municipal» a la columna de gestió indirecta.

	gestió indirecta	gestió directa
Personal		602.891,00
Suport educatiu		239.190,60
Neteja	917.723,06	111.532,65
Gestió autònoma		43.789,62
Marge empresarial pactat	91.772,31	
FINANÇAMENT		
Abonat per les famílies	819.514,87	720.138,96
Reste finançament municipal	189.980,50	277.264,91
TOTAL	1.009.495,37	997.403,87

Taula 4: Costos i finançament de les tres Escoles Bressol. Elaboració pròpia

Un examen més detallat dels pressupostos municipals i de la documentació d'informació a les famílies va permetre constatar que mentre en la gestió indirecta els pagaments de les famílies s'ingressaven directament als licitadors sense passar pels pressupostos municipals, en la gestió directa es registra al pressupost d'ingressos de l'IMEB. Uns pagaments de les famílies que lògicament cal restar de les despeses directes brutes.

Com es pot veure, si bé en la gestió indirecta el diferencial de cost per a l'Administració és inferior,

el cost per a les famílies va ser netament superior. Això és així perquè el preu de la matrícula de les escoles de gestió indirecta era superior, cosa que es justificava per la possibilitat de perllongar sense càrrec el temps de permanència dels infants més enllà de l'estipulat per a les escoles de gestió directa. És aquest un servei que per cert, es va comprovar que no va ser significativament utilitzat per les famílies.

Com en el cas anterior, la correcció de les condicions de treball ha d'acabar per pujar la factura de la gestió directa, però novament si traiem de l'equació les diferències en les condicions laborals, l'estalvi conjunt en costos directes per a l'Administració i les famílies hauria de ser al menys equivalent al marge empresarial del 10% que es va pactar als contractes. Si no és així (costos directes en la internalització superiors en 80.000 € als costos descomptant marge empresarial en la gestió indirecta) és per efecte del cost del suport educatiu: unes licitacions de serveis per proveir-se de personal a través d'empreses, per cobrir el reforç de personal necessari al migdia i a primera i última hora de la jornada. Aquesta necessitat quedava subsumida en el contracte de gestió global de les escoles bressol i de fet quedava cobert pel mateix personal (que estava obligat a treballar per conveni més hores). Globalment, la impressió que obtenim del resultat de costos directes és el de manteniment del mateix nivell de despesa.

El cas del personal d'atenció de les Oficines d'Habitatge

	<i>gestió indirecta</i>	<i>gestió directa</i>
Personal	456.177,34	787.152,09
Formació		3.935,76
Despeses de gestió i benefici empresarial	198.782,66	
IVA	137.541,60	
TOTAL	792.501,60	791.087,85

Taula 5: Costos del Servei d'Atenció de les Oficines d'Habitatge. Elaboració pròpia.

Aquest servei es va licitar 5 vegades, la darrera de les quals va ser només de 6 mesos i ja es va fer orientada a la internalització del servei, que efectivament es va produir just en acabar el contracte. Aquesta darrera licitació no és representativa de les anteriors, de manera que he pres com a referència la licitació corresponent als exercicis 2015 i 2016. Per altra banda, la internalització es va fer coincidir amb una ràpida homologació salarial i de condicions de treball amb el conveni de l'Ajuntament de Barcelona.

Tenint en compte tot això, he pogut elaborar una comparativa de costos prenent com a referències respectivament el conveni de contact center DGE (2012) i el municipal AJB (2015).

Insisteixo en que cal no perdre de vista que a diferència dels altres dos casos aquí el cost del personal en la gestió directa ja ha estat actualitzat pel que fa a condicions salarials. Altres diferències entre un moment i l'altra són que en la gestió indirecta parlem de 26 persones amb una jornada anual de 1.764 hores per conveni, mentre que en el segon parlem de només 24 persones amb una jornada anual de 1.600 hores.

No consta a la documentació cap desglossament de conceptes, en concret no consta als plec el repartiment entre despeses directes de personal, formació, despeses de gestió i benefici empresarial. La despesa de formació imputable a la gestió directa és una projecció a partir del que consta al pressupost general de l'Ajuntament (un 0,5% del cost total de personal, aproximadament), i a diferència dels altres casos aquí té sentit considerar-la perquè consta als plec que el contractista es feia càrrec de la major part de les despeses de formació, i és d'esperar que un cop internalitzat el servei la despesa de formació pujarà al pressupost municipal si més no en proporció.

També s'hauria de tenir present que per igualar la força de treball anterior a la internalització, la plantilla del servei hauria de ser d'unes 28 persones, fins i tot considerant la reducció de les necessitats de coordinació. Això és per la diferència d'hores treballades previstes als respectius convenis (1.764 vs 1.600). Aquest últim element ens fa pensar que la internalització del servei requeriria de fet un increment de la despesa directa.

Costos de transacció

No s'ha trobat cap estudi de repercussió de costos a cap dels departaments involucrats en algun dels tres serveis internalitzats, ni abans ni després de les internalitzacions. Presumim que no es considera rellevant una informació d'aquest tipus per a la feina diària a l'Administració, i segurament és raonable no tenir-la. Les repercussions de costos indirectes per obtenir el cost mitjà dels serveis i productes finalistes té sovint moltes components arbitràries i gairebé sempre suggereix dades que no són certes des d'un punt de vista fàctic: hi ha molts costos fixos a les organitzacions que difícilment tenen variacions encara que l'activitat general mostri increments o decrements importants, així doncs, quin sentit (o si es vol, quin significat) té repartir aquests costos en els serveis nous o antics que es presten?

De tota manera el que sí que podem és verificar de forma fàctica quin impacte té sobre els costos transaccionals la internalització dels serveis, és a dir, veure si els costos indirectes de la gestió augmenten o disminueixen després de la internalització. Serien, si es vol, els costos o els estalvis transaccionals marginals que sí es poden identificar i que són completament atribuïbles als canvis

en el model de prestació dels serveis.

El cas de les Escoles Bressol

El responsable de la gestió de les Escoles Bressol va manifestar que els costos de transacció de les tres escoles objecte de l'estudi, abans i després de la internalització, han estat virtualment idèntics, de fet va valorar a l'entrevista que la internalització ha reduït els costos de transacció en el seu cas per haver eliminat la necessitat de fer seguiment dels contractes de serveis.

Totes les Escoles Bressol municipals (incloses les tres objectes d'estudi quan van ser gestionades de forma indirecta) treballaven amb el mateix programa de gestió, en el que es registren totes les matriculacions, les despeses i els cobraments. Això no va canviar quan els ingressos es feien als comptes de les empreses i no a les arques municipals.

Més enllà de l'acte de la formalització dels contractes laborals i de l'administració de personal en general, l'avaluació i formació del personal de les escoles no canviava ni ha canviat pel fet d'haver passat a la plantilla directa de l'Administració. El seguiment de l'activitat dels centres, la gestió de les queixes i opinions de les famílies i detalls com saber quantes famílies feien servir la possibilitat opcional de deixar dues hores més les criatures a l'escola han estat permanentment monitoritzats. És per això, per exemple, que de seguida es va saber que l'opció de les dues hores de perllongament de l'horari no responia a una autèntica demanda.

Després de la internalització i un cop resolts els desajustaments de condicions laborals, les escoles van passar a funcionar amb tota normalitat com la resta de les Escoles Bressol, amb el mateix horari, el mateix sistema de suport educatiu, el mateix sistema de suplències a partir de la borsa d'educadores i els mateixos preus de matrícula.

Dèiem en el primer paràgraf que la percepció era que la internalització havia reduït costos. En concret el responsable del servei va dir que el seguiment i control dels contractes va comportar la dedicació de la tercera part de la dedicació d'una persona de la plantilla municipal i la reunió semestral d'una comissió de seguiment. De tota manera, no sembla que arribés a ser necessari contractar ningú més en el seu moment ni es va reduir la plantilla de seguiment posteriorment, de manera que considerarem que els costos o disminucions marginals de costos de transacció han estat zero.

El cas del SARA

També en el cas del SARA ens trobem amb un departament que defineix i controla molt estretament el funcionament del servei, independentment del model de gestió. Aquest control de seguiment era més estret i comportava més dedicació durant el període de gestió indirecta.

En tot moment s'ha treballat en base a protocols elaborats pels tècnics municipals, s'han fet

reunions setmanals de seguiment i s'han recollit tot un seguit d'indicadors mensuals que es plasmen a la memòria anual. Tot això igual abans o després de la internalització.

El seguiment específic dels contractes va suposar una feina extra gens menyspreable, però ni es va reforçar la plantilla abans ni es va reduir després de cada canvi de model de gestió.

L'adaptació de les condicions laborals de la plantilla i el redimensionament del servei després de la internalització és el que va resultar més traumàtic. Només després d'una dura negociació interna es va aconseguir l'assignació de 12 tècniques més per reforçar el servei (recordem l'efecte de reducció de la força de treball per les restriccions en la successió d'empresa i les noves condicions de jornada de treball), tot i que no ha estat encara suficient. La cobertura de vacants o les suplències de l'absentisme també està sent especialment difícil ara.

Novament, els canvis de càrrega de treball no han provocat cap canvi marginal en els costos transaccionals ni s'espera que ho faci. Però tot i així, la substitució eficaç del sistema de provisió i formació de personal que oferia el contractista requeriria necessàriament un augment dels costos de gestió en aquesta àrea.

El cas del personal d'atenció de les Oficines d'Habitatge

L'evolució de la situació en el cas del personal d'atenció al públic de les Oficines d'Habitatge no ha tingut una evolució diferent. Durant l'externalització s'aplicava un acurat sistema de seguiment d'una reunió de coordinació cada 10 dies, una altra mensual a més alt nivell, un informe mensual d'activitat i un altre semestral de seguiment de la formació. Aquest nivell de seguiment s'ha mantingut amb la necessària adaptació un cop internalitzat el servei.

S'estan patint els mateixos problemes de pèrdua de força de treball i de manca d'agilitat a l'hora de gestionar les substitucions i les puntes de treball, cosa que obliga a un esforç de gestió superior. Tot i així i com en els casos anteriors, aquestes variacions de càrrega de treball no s'han traduït ni en baixes ni en altes de personal.

Únicament, si considerem un cost transaccional el treball de les coordinadores dels equips d'atenció, es pot dir que els costos transaccionals s'han reduït. Efectivament, durant el període d'externalització eren necessàries dues coordinadores el sou de les quals anava a càrrec del contracte, però un cop internalitzat el personal s'ha vist que n'hi havia prou amb una coordinadora per la diferent organització del servei.

Omissió de costos transaccionals en la gestió de recursos humans

S'ha de reconèixer que l'absència de variacions marginals importants en els costos transaccionals és francament xocant per molt que els responsables del servei així ho expliquin. És comprensible que el seguiment tècnic hagi estat idèntic en tots els casos abans i després de les internalitzacions

vist que la voluntat era que així ho fos: en realitat no es va cedir als contractistes la gestió tècnica del servei, només la gestió i administració del personal, de les despeses menors i poca cosa més.

Però la gestió i administració de personal no és una tasca menor, especialment en el cas de serveis que estan directament en contacte amb els ciutadans i que per tant no poden aturar-se ni reduir el ritme de funcionament o restringir el nivell d'atenció. Hauria d'haver-se observat un increment de recursos o si més no una reestructuració organitzativa de l'Administració per tal de donar resposta.

Certament, les Escoles Bressol ja comptaven i compten amb l'adequada gestió de personal, aquí tres escoles bressol entre 97 que formen la xarxa no suposen cap impacte, però el SARA és un servei únic i molt específic, i les Oficines d'Habitatge també són un objecte de gestió relativament singular.

És per això que el més cridaner en la comparativa dels dos moments del model de gestió no ha estat el que ha canviat sinó el que no ha canviat. Efectivament, després de la internalització dels tres serveis, la gestió de les relacions laborals va tenir el seu moment a l'hora de negociar l'assimilació de les condicions de treball del nou personal a les vigents a l'Acord de Condicions Laborals de l'Ajuntament de Barcelona. Però després no es va produir cap esforç significatiu per adaptar la gestió de la plantilla al nou escenari: no es va avaluar correctament les necessitats de plantilla dels serveis que no quedaven cobertes pel personal internalitzat, no es van revisar els mecanismes de selecció ni es va considerar la necessitat de crear borses de reserva amb personal del perfil i la formació específics (cosa que sí s'exigia als contractistes).

Per exemple en el cas del SARA, l'apartat d'organització i funcionament del plec tècnic era molt exigent pel que fa a la gestió de personal:

- Cobertura de les baixes imprevistes en menys de 72 hores en el cas del personal no administratiu i en menys de 24 hores en el cas del personal de recepció.
- Perfil professional molt específic, incloent la incorporació de la perspectiva de gènere, titulació específica, domini d'idiomes, experiència professional prèvia d'un any, formació especialitzada acreditada, participació prèvia en grups de treball com observador/a o conductor/a, a més de la titulació acadèmica pertinent.

En el cas de les Oficines d'Habitatge, el perfil professional demanat no era ni de bon tros tant exigent, només alguna experiència prèvia, capacitat de comunicació i resta de capacitats esperables en un informador municipal. Però la resposta a les necessitats sí que era molt exigent:

- Disposar d'una borsa de personal ja format equivalent a un 20% de la dotació de personal de les oficines.
- Manteniment permanent de tots els punts d'atenció gràcies a aquesta borsa, cobrint

vacances, baixes per malaltia o qualsevol altra circumstància.

- Disponibilitat del personal per a les prescripcions de mobilitat entre oficines que consideri l'Administració.
- Canvis conjunturals en el dimensionament de la plantilla amb un mes de preavís (adaptació a puntes i valls d'atenció).

Aquestes necessitats de cobertura de vacants tal com s'especificaven als plecs de les licitacions del SARA i de les Oficines d'Habitatge, no s'estan garantint de la mateixa manera, com tampoc s'està donant a aquests serveis externalitzats la dotació òptima de personal que la coordinació tècnica recomana en cada cas. Podem intuir que una correcta resposta per part dels departaments de recursos humans a aquestes necessitats generaria uns costos transaccionals superiors tot i que no podem avaluar quant suposarien aquests costos.

Incentius associats al model de gestió

En aquest punt i per un costat, es tracta de veure si des del punt de vista dels contractistes o concessionaris hi ha beneficis o economies d'escala creats com a resposta a estímuls atribuïbles a les condicions dels contractes. Per altra costat i parlant del moment de gestió directa, els incentius els hauríem de veure en la **millora de la qualitat de la prestació del servei** com a conseqüència d'un control més ampli i directe sobre l'activitat, tot i que, com hem comentat a l'apartat anterior, encara no estem en condicions d'examinar indicadors de qualitat.

El cas de les Escoles Bressol

La licitació de les tres escoles bressol va buscar en el seu moment la mobilització d'incentius interns i externs en favor del model de gestió indirecta. És obvi que una generalització de la gestió indirecta a tota la xarxa de 97 escoles bressol reduiria significativament les necessitats de gestió de recursos humans d'una part de l'estructura municipal, però l'impacte econòmic real d'aquesta reducció és molt més minso del que om es pot creure en un primer moment. Pensem que el grup Ajuntament de Barcelona gestiona una plantilla directa d'uns 15.000 treballadors, el 25% dels quals té nomenaments temporals. La gestió dels centenars d'educadores de les escoles bressol tot i ser important no implicaria un gran canvi, tot i que es pot arribar a percebre com un incentiu a llarg termini.

Els incentius més directes que es van voler provocar aquí tenien a veure amb el nivell d'atenció a les famílies. Al plec es va preveure que l'horari d'aquestes escoles fos de 8 del matí a les 5 de la tarda durant tot el curs (a la resta d'escoles els mesos de juliol i setembre l'horari acaba a les 3 de la tarda) i que oferissin un servei de permanències a partir de les 5 de la tarda i fins a les 7, d'utilització opcional per les famílies. Aquest servei de permanències era obligatori per als

concessionaris però opcional per a les famílies, és a dir, no generava un ingrés addicional per al concessionari ni suposava un cost extra ni per a les famílies ni per a l'Administració.

Com a tal, aquest incentiu no va funcionar. Per al concessionari, aquest servei extra no li reportava cap cosa que despeses extres i presumiblement no havia de tenir gaire interès en promocionar-lo. Les famílies per la seva banda no sembla que triessin les escoles bressol per aquest fet diferencial que d'alguna manera es veien obligades a pagar en forma d'un preu de matrícula superior, i un cop a l'escola, no demanaven en una proporció significativa el servei malgrat ser opcional i sense abonament addicional. La prova està en que un cop feta la internalització, l'horari extra de permanència es va suprimir sense aixecar cap cosa més que alguna consulta (que no queixa) puntual.

La resta de termes dels plecs impedièren cap iniciativa per part dels concessionaris que pogués resultar d'algun interès, per exemple, no podien fer ús dels equipaments fora de l'horari del servei per organitzar altres activitats complementàries ni alterar la composició dels equips educatius ni cap altra aspecte rellevant de la prestació del servei.

I si pensem en els incentius de la internalització per a l'Administració, veiem que les escoles bressol internalitzades s'han beneficiat del mateix suport educatiu extra a primera hora dels matins i als migdies que ja tenien les altres escoles bressol (abans el personal principal suplía aquesta necessitat a càrrec d'unes jornades setmanals més perllongades), la qual cosa és una mostra d'increment de la qualitat del servei que és el que s'espera segons les previsions de HART, O., A. SHLEIFER i R.W. VISHNY (1997).

El cas del SARA

La decisió de gestionar de forma indirecta el SARA no va buscar en el seu moment la mobilització de cap incentiu associat a aquest model de gestió. Com en el cas de gran part de les decisions d'externalització, la decisió va venir condicionada per les dificultats per a proveir-se de personal de plantilla directa ateses les restriccions legals a l'oferta pública d'ocupació.

Per altra banda, la redacció del plec tampoc no va deixar cap marge al contractista, l'equipament del servei no es podia fer servir per res més que per al servei contractat, en les condicions i obeint a les molt concretes i detallades especificacions d'organització i funcionament. El contractista no ha tingut cap marge per obtenir ingressos atípics ni ha pogut introduir canvis en el funcionament del servei que li permetessin beneficiar-se d'estalvis.

La gestió de personal tampoc ha estat una font gaire reeixida de possibles millores de costos d'interès per al contractista, atès que la dotació de personal del servei ha estat sempre molt específica en volum i perfils, i la pressió sobre les condicions de treball (per exemple, per a reduir la necessitat de plantilles volants o de reforç) a més de ser «políticament incorrecta» ha tingut el

contrapunt de la pressió dels adjudicadors públics en el sentit de millorar les condicions laborals a cada nova licitació.

Els incentius per a l'Administració per la internalització del servei sí que s'han manifestat. Coincidint amb la internalització s'ha procurat incrementar la qualitat disminuint les ràtios d'atenció (menys casos simultanis per a cada professional), tot i que les resistències internes a augmentar la plantilla i les dificultats per integrar noves professionals als equips podrien estar minant aquests esforços.

El cas del personal d'atenció de les Oficines d'Habitatge

Els contractes successius de licitació d'aquest servei tampoc deixaven marge per als incentius a la innovació o la generació d'una organització més òptima i eficient des del punt de vista dels contractistes. El fet d'haver de facilitar la formació del personal en locals de l'empresa sí que donava marge a compartir recursos amb personal destinat a d'altres contractes (compartir els usos dels locals i fins i tot compartint algunes sessions de formació). També es va arribar a introduir puntualment una sinergia entre la dotació d'aquest servei i la dotació d'un altre molt semblant, quan el mateix contractista tenia adjudicat també el servei d'atenció al personal de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà de la Plaça de Sant Miquel. Però tot plegat no es pot arribar a considerar un llegat, una millora perdurable per a la gestió del servei.

Pel que fa als incentius de la internalització, al igual que el SARA les Oficines d'Habitatge també busquen activament fórmules per millorar l'atenció, tot i que llastrades per una dotació de personal insuficient. El canvi perdurable que sí s'ha produït és la millora del sentit d'equip: les oficines abans estaven dividides entre el personal d'atenció (extern) i el personal de back-office (de plantilla directa) sotmesos fins i tot a una cadena de comandament diferent. Amb la internalització l'estructura organitzativa ha canviat de forma profunda i ara la plantilla de cadascuna de les oficines és única i més cohesionada internament. És un canvi que ha de tendir a millorar la qualitat del servei a mig termini.

Resum general

	SARA	ESCOLES BRESSOL	OFICINES D'HABITATGE
Condicions de Mercat	Baixa competència. Personal relativament escàs.	Competència mitjana-baixa. Personal fàcil de trobar.	Competència mitjana-alta. Personal abundant.
Costos directes	Baixen amb la internalització.	Es mantenen estables.	Pugen amb la internalització.
Costos de transacció	Pugen amb la internalització per efecte de les dificultats de reclutament de professionals.	Idèntics.	Baixen amb la internalització per efecte de la nova organització.
Incentius associats al model de gestió	Internalització: control de la càrrega de treball dels professionals, proporcionar una atenció més acurada. Externalització: gestió de recursos humans més eficaç i flexible.	Internalització: uniformització del model d'escola bressol municipal, millorant la qualitat. Externalització: variar i ampliar les opcions de l'oferta del servei (horari més ampli) més fàcil i ràpidament.	Internalització: millor organització de l'atenció amb integració plena dels equips de les oficines. Externalització: gestió de recursos humans més eficaç i flexible.

Taula 6: Resum de les variables estudiades per a cada cas

Diagnosi i Conclusió

Considerats sobre els casos els diferents factors que ens proposa la literatura teòrica sobre el tema, no sembla que a priori sigui més adequada la gestió indirecta de cap dels tres serveis. No es detecta cap dels beneficis de les economies d'escala o la competència entre les empreses licitants que ens anticipava BOYNE (1998), no s'observen diferències significatives (si més no, considerant la magnitud de l'Ajuntament de Barcelona com organització) entre els costos de transacció dels models de prestació directa o indirecta, i tampoc no es donen els efectes positius dels contractes incomplets dels que parlaven HART, SHLEIFER i VISHNY (1997), bàsicament perquè els contractes estudiats es van redactar de forma molt tancada i a més els actius involucrats en la prestació dels serveis sempre han estat de titularitat pública i zelosament controlats pels gestors públics.

Pel que fa als costos directes hem d'analitzar per separat la qüestió dels costos de personal

respecte del que serien la resta de despeses associades al servei. En els casos estudiats, les despeses de funcionament que no inclouen els costos de personal són menors un cop internalitzades, que és el que normalment seria d'esperar en aquests casos. Sembla evident que prescindir de l'abonament del marge empresarial i d'impostos addicionals permet estalvis directes i evidents en favor de la gestió directa i així es constata en tots tres casos. La clau de les diferències de cost la trobem en les despeses de personal, però es basa en les molt diferents condicions laborals i salarials entre el personal quan forma part de la plantilla de les empreses contractistes o concessionàries, respecte de la seva situació un cop formen part de la plantilla municipal. Dit d'una altra manera, és evident que els contractistes i concessionaris han incorregut en unes despeses de personal notòriament inferiors a les que ara fa front l'Administració municipal, però no necessàriament per haver estat més eficients, sinó perquè les condicions laborals i salarials del personal adscrit al servei eren dramàticament pitjors (veure la Taula 1), i segurament també perquè les amenaces sobre la continuïtat a la feina *animaven* a les treballadores a ser més flexibles pel que feia a la seva disponibilitat i desincentivava el recurs a drets teòricament reconeguts en matèria de permisos, llicències o fins i tot baixes per malaltia³.

Per mantenir amb la mateixa eficàcia la dotació efectiva de personal present al servei, l'Administració no ha només d'abonar salaris superiors, sinó que ha d'augmentar la plantilla contractada, establir pactes de jornada i horaris amb una representació sindical que usualment resulta més exigent i sobretot, a la vista de les respostes dels gestors, cal organitzar el sistema de selecció i provisió de personal dels serveis d'una manera molt més eficaç. És realment aquest element l'únic que des d'una visió descarnada dels dos models comparats, empeny en favor de la gestió indirecta, si més no a curt termini i com a resposta a les restriccions legals i pressupostàries.

Però, i si en comptes d'una visió descarnada examinem l'equació en termes de justícia comparativa? No resulta una afirmació difícil de contradir que a igual feina, igual salari i iguals condicions de treball? Hi ha qui dirà que el problema no són les condicions pitjors de les treballadores de les empreses, sinó les pretesament excessives concessions a les funcionàries i treballadores directes de l'Administració; uns altres diran que les condicions laborals a l'Administració no només són les correctes sinó que fins i tot són millorables. Però en tot cas sembla indiscutible que tractant-se de la mateixa feina no hi hauria d'haver diferències, especialment si qui acaba pagant el servei és el mateix (el contribuent a través de l'Administració).

Menció a banda mereix el problema de la selecció i provisió de treballadores públiques als diferents serveis. Des de la perspectiva dels coordinadors dels serveis és plausible considerar que

3 Efectivament, els gestors dels serveis van manifestar que l'absentisme del personal va augmentar tant bon punt van passar a formar part de la plantilla municipal.

és molt més senzill i efectiu gestionar una plantilla de treballadores a través d'una empresa contractista o concessionària que a través dels serveis de gestió de recursos humans de l'Ajuntament, el seu dia a dia ho demostraria. Però és aquest un problema sistèmic o purament conjuntural? Fins i tot considerant només els casos analitzats, veiem que en el de les escoles bressol les dificultats per proveir el personal necessari a cada moment són molt menors, i si pensem en equipaments públics en general veiem que en tots aquells en els quals dotacions completes dels equips són una exigència (bàsicament l'Ensenyament i la Sanitat) una gestió correcta i pressupostàriament dotada és capaç d'assegurar la cobertura de totes les vacants permanents o conjunturals amb personal de la formació adequada. Per tant, no és un problema normatiu o característic de la burocràcia pública.

En resum, descomptat el risc moral de la discriminació entre treballadores públiques i privades, el que realment hauríem de poder comparar en el cas de serveis basats quasi exclusivament en l'atenció personal a sectors de la població, és l'eficiència i la qualitat de la gestió de recursos humans de l'Administració davant de la pròpia de les empreses privades. I en això, no sembla raonable pensar que una organització de 15.000 persones de plantilla com l'Ajuntament de Barcelona no hauria de tenir rival?

Abans d'acabar, m'agradaria fer esment al diferent efecte que potencialment pot tenir sobre el dèficit fiscal l'aplicació d'un o un altre model de gestió. És una cosa que hauria de ser objecte d'un altre treball però que crec que és important assenyalar. En la gestió indirecta de serveis com els que hem estudiat, una part molt important dels recursos econòmics destinats s'acaben convertint en beneficis empresarials i impostos addicionals d'un àmbit territorial més gran. En contrast, en la gestió directa parlem d'una despesa gairebé íntegra en retribucions de personal local que de forma natural nodrirà l'economia local. Si ens preocupa el creixement de l'economia local és un punt de vista més que interessant.

Bibliografia

AJB (2017), «Les externalitzacions a l'Ajuntament de Barcelona. Versió resum.» Ajuntament de Barcelona, Transparència. Darrera modificació 9 de març de 2017.

http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/sites/default/files/informe_externalitzacions_vresum.pdf

AJB (2016), «El producte interior brut de Barcelona. 2015.» Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estudis i Programació, Gabinet Tècnic de Programació. Barcelona Economia. Setembre 2016.

http://ajuntament.barcelona.cat/barcelonaeconomia/sites/default/files/PIB_BCN_2010_2015_Setembre%202016.pdf

AJB (2015), «Annex 3. Taules Retributives» *Sistema d'Ordenació Municipal [2015-10-30 text consolidat no oficial]*: 295-305. <http://hdl.handle.net/11703/84131>

BEL, G. (2006), *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Marcial Pons.

BEL, G. i X. FAGEDA (2017) «What have we learnt after three decades of empirical studies on factors driving local privatization?», *Local Government Studies*, 43 (4): 503-511.

BEL, G., X. FAGEDA i M.E. WARNER. (2010) «Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services.» *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553-577.

BOYNE, G.A. (1998) «Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in U.S. local government» *Public Administration Review*, 58 (6): 474-484.

COASE, R.H. (1937) «The nature of the firm» *Economica*, 4 (16): 386-405.

DEO (2015) «RESOLUCIÓ EMO/1528/2015, de 25 de juny, per la qual es disposa la inscripció i la publicació del III Conveni col·lectiu del sector del lleure educatiu i sociocultural de Catalunya per als anys 2011 a 2016 (codi de conveni núm. 79002295012003).» *DOGC núm. 6910, de 10 de juliol de 2015: CVE-DOGC-A-15189035-2015*

DGE (2012) «Resolució de 12 de julio de 2012, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo de ámbito estatal del sector de contact center (antes telemarketing).» *BOE núm. 179, de 27 de julio de 2012: 54182-54229*.

DGE (2015) «Resolució de 22 de junio de 2015, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de acción e intervención social 2015-2017.» *BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015: 54664-54721*.

HART, O., A. SHLEIFER i R.W. VISHNY (1997) «The Proper scope of government: Theory and an application to prisons» *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1127-1161.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2013), «III.3. Análisis de algunos de los servicios de prestación obligatoria» *Nº 1.010 Informe de fiscalización del Sector Público Local, Ejercicio 2011*: 78-115.

<http://www.tcu.es/repositorio/fd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2/I1010.pdf>

Annex

Guió d'entrevista o qüestionari per als tècnics responsables dels serveis internalitzats

Condicions que van envoltar l'externalització del servei

1. Quan es va fer la licitació del servei, es van rebre moltes ofertes? I consultes que no es van concretar en ofertes?
2. Li consta que hi hagi molta / bastant / alguna / escassa competència entre empreses o entitats privades del sector d'activitat al qual correspon el servei?
3. Existeix un mercat completament privat en el sector al qual correspon el servei o en un sector comparable?
4. L'empresa o entitat privada que va guanyar la licitació, tenia o té encara altra activitat o serveis a càrrec en el sector privat o com a contractista per a d'altres administracions?
5. Resulta difícil trobar i contractar professionals com els que han treballat per al contractista i que ara s'han internalitzat?
6. Sap si per a la plantilla del servei existia la possibilitat de moure's per a treballar en altres serveis o contractes gestionats pel mateix contractista? Es va donar el cas? Alguna de les persones que treballaven en el servei van demanar continuar treballant per al contractista, encara que fos en un altre servei?
7. El personal del servei va ser contractat de forma expressa o ja formava part de la plantilla del contractista?
8. Aquest personal havia treballat abans en un servei comparable? Al mateix Ajuntament, a una altra administració, en el sector privat...
9. El personal va rebre formació específica per a treballar en el servei? Qui va donar la formació?

Costos de transacció en el model externalitzat

10. Quantes vegades es va licitar el servei? Quina ha estat la durada del contracte?
11. Si s'ha licitat més d'una vegada, ha canviat l'empresa adjudicatària? Ha canviat el personal o s'ha subrogat entre contractistes?

12. Quants tècnics municipals van intervenir en la redacció dels plecs, l'adjudicació i la contractació? Quantes hores es van dedicar?
13. Va ser necessari contractar suport extern per a la redacció del plec o la valoració del contracte?
14. Quantes persones intervenien en la gestió administrativa del contracte? Les tasques:
 - a) Validació de factures
 - b) Comptabilització de factures
 - c) Gestió dels pagaments
 - d) Pròrrogues del contractes
 - e) Tancament del contracte i gestió de la garantia
 - f) Gestió de penalitzacions o d'ampliacions de contracte (si van haver)
15. Quina era la càrrega de treball derivada?
16. Quins mecanismes de supervisió i control sobre el servei s'exercien? Amb quins instruments?
17. Consta alguna incidència en el temps de prestació del servei?
18. Alguna queixa que es va haver de gestionar?
19. Es va haver de fer o revisar l'organització del servei de cara a la primera licitació o durant la prestació del contracte? De qui va ser la iniciativa? Qui va fer el nou disseny? Quins recursos es van dedicar?

Costos de transacció en el model de gestió directa

20. Quantes persones intervenen en l'administració del servei? Les tasques:
 - a) Administració del personal (nòmines, contractes, permisos i vacances...)
 - b) Compres, subministraments i contractes de servei abans sufragats pel contractista
21. Quina és la càrrega de treball derivada?
22. Quina és l'estructura de supervisió i control sobre el servei?
23. Consta alguna incidència des de la internalització del servei?
24. Alguna queixa que hagi estat necessari gestionar?
25. Es va haver de fer o revisar l'organització del servei de cara a la internalització o posteriorment? De qui ha estat la iniciativa? Qui ha fet el nou disseny? Quins recursos

s'han dedicat?

Incentius derivats del model de gestió

26. En el període d'externalització del servei, es va cedir l'ús de l'equipament? En quins termes?
27. El contractista va fer ús de l'equipament més enllà dels serveis contractats?
28. El contractista es feia càrrec del pagament de materials i consums?
29. Es va reorganitzar el servei o millorar l'equipament abans o després de la internalització?
Qui va tenir la iniciativa? Qui es va fer càrrec econòmicament?
30. Van haver millores o restriccions en el servei prestat a la ciutadania abans o després de la internalització?