

J. Puig Junoy (2002), "La contractació externa com alternativa a la producció directa: algunes notes econòmiques", dins J. Miró et al (eds.), "Eines per a la gestió del laboratori clínic", Associació Catalana de Ciències de Laboratori Clínic, Barcelona.

LA CONTRACTACIÓ EXTERNA COM ALTERNATIVA A LA PRODUCCIÓ DIRECTA: ALGUNES NOTES ECONÒMIQUES

JAUME PUIG I JUNOY
Departament d'Economia i Empresa
Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)
Universitat Pompeu Fabra
Barcelona

Introducció

La contractació externa representa un dels mecanismes de mercat més utilitzats pel sector públic. La contractació externa de serveis en les organitzacions públiques o bé la producció per la pròpia organització (integració vertical) és el resultat de la decisió sobre si és millor comprar o produir un determinat servei. La contractació externa implica definir quin és el proveïdor preferit sobre la base del preu i altres criteris. El contracte formal resultant compromet a les parts en l'intercanvi de serveis d'una determinada quantitat i qualitat a canvi d'una compensació financera. En el sector públic, la contractació externa continua essent un tema amb una càrrega política important. Com un exemple de les polítiques orientades cap al mercat, sovint la contractació externa de serveis s'observa sota el prisma ideològic dels que advoquen per la defensa ultrancera o el rebuig visceral de la privatització dels serveis públics.

La contractació externa implica separar o desintegrar les diverses activitats que formen el procés de producció de l'empresa pública, de manera que algunes passen a ser realitzades pel sector privat, total o parcialment: contractació de personal i recursos materials, productes intermedis, assistència tècnica, organització i gestió d'activitats, prestació directa de serveis al ciutadà. Les modalitats de contractació d'aquests serveis poden ser molt diverses: contracte d'obres, subministraments i assistència tècnica, concessió, concert, arrendament, societat mixta, franquícia, etc. Així, doncs, la contractació externa és una forma de separació entre comprador i proveïdor que persegueix millorar l'eficiència aprofitant els efectes de la competència entre subministradors i suplir les rigideses i la manca d'incentius en la gestió pública.

La contractació externa com a instrument de gestió pública

En la Taula 1 es presenta un resum dels principals arguments a favor i en contra de la contractació externa de serveis complementaris o de suport en front a la producció interna pel propi servei públic (integració vertical). Observi's com els avantatges i els inconvenients depenen del punt de vista que s'adopti (per a qui?).

Taula 1.
Avantatges i inconvenients de la contractació externa de serveis públics

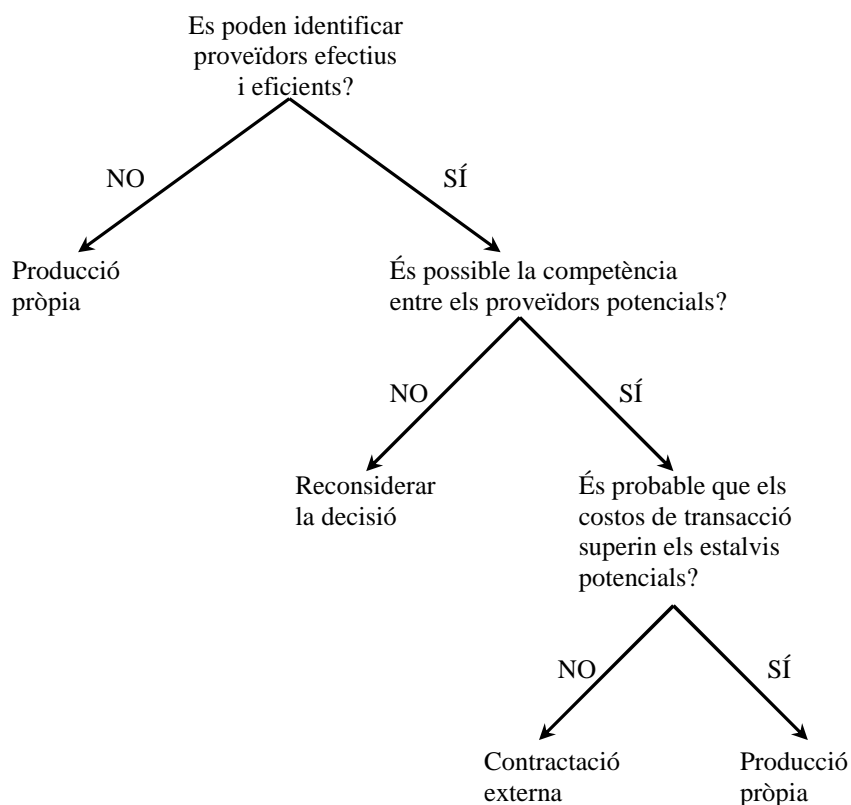
<i>Avantatges</i>	<i>Inconvenients</i>
Millora de l'eficiència i reducció de costos pel sector públic.	Possible reducció de salaris i pitjors condicions laborals.
Millores de gestió que augmenten la productivitat.	Reducció del poder de negociació dels sindicats en el sector públic.
Possibilitat d'utilitzar sistemes de pagament relacionats amb els resultats.	Costos de transacció derivats de la contractació (concursos, definició del producte, sistema de pagament, seguiment i avaluació).
Possibilitat d'inversió sense necessitat d'augmentar la despesa pública.	Risc més elevat per al sector públic que quan hi ha producció pròpia.
Incentius a l'adopció d'innovacions.	Possible inflexibilitat quan es tracta de contractes a
Els gestors públics poden concentrar-se en els serveis d'atenció directa al ciutadà.	

Utilització de l'experiència i especialització del sector privat. Major sensibilitat del proveïdor a l'usuari si la continuïtat del contracte pot veure's afectada.	llarg termini. Requereix capacitat professional i sistemes de gestió de contractes.
--	--

La decisió de comprar o produir un determinat servei en una organització pública hauria de ser el resultat de l'avaluació econòmica de la decisió, així com de factors institucionals i de la pròpia història de la organització. L'avaluació econòmica hauria de tenir en compte si més no la resposta a tres preguntes:

1. ¿Hi ha proveïdors identificables que puguin proveir els serveis requerits de forma efectiva i eficient?
2. ¿És factible la competència potencial entre els proveïdors?
3. ¿És possible que els costos de la contractació puguin superar els estalvis potencials?.

Gràfic 1.
Arbre de decisió sobre la decisió de compra o producció



Els problemes més rellevants en les decisions d'integració vertical o de contractació externa (menor estalvi esperat de la contractació i majors costos de transacció) en les organitzacions públiques es poden resumir en els tres casos que segueixen.

La primera condició per tal que no existeixin problemes importants en la contractació és l'existència de competència efectiva entre proveïdors o bé que el mercat sigui *contestable* (que existeixi una amenaça creïble pel proveïdor únic que pot ser desplaçat, si es dona el cas, per un nou entrant).

El segon tipus de problemes apareix quan la magnitud i especificitat dels equips físics i humans que són necessaris para produir el servei són molt elevats de forma que es crea dependència bilateral. Williamson (1983) distingeix quatre tipus diferents d'actius específics: especificitat geogràfica (quan un cop instal·lats, els actius no tenen mobilitat geogràfica), actius físics específics, actius humans específics, i actius específics de la transacció (la inversió no s'hagués realitzat si no fos per la transacció concreta; pot ser el cas d'atendre a un client d'elevada demanda).

El risc de la inversió que ha de realitzar el proveïdor pot ser elevat, especialment quan la dimensió de la inversió inicial és molt important, quan el període de recuperació de la inversió és llarg, i quan una proporció important de la inversió és irrecuperable (per exemple, inversions molt específiques de la relació contractual). En aquest cas, els contractes a llarg termini poden compensar la tendència cap a la infrainversió per part del proveïdor com resultaria de la manca de credibilitat del compromís del comprador: un cop realitzada la inversió, el comprador pot actuar de forma oportunista oferint preus més baixos o bé renegociant altres aspectes del contracte al seu favor. En aquest cas la teoria afavoreix els contractes a llarg termini. Això no obstant, aquests contractes presenten alguns desavantatges en comparació amb els contractes de curt termini (menors incentius a l'eficiència, pèrdua de flexibilitat en front als canvis, menor risc de ser desplaçat per un competidor).

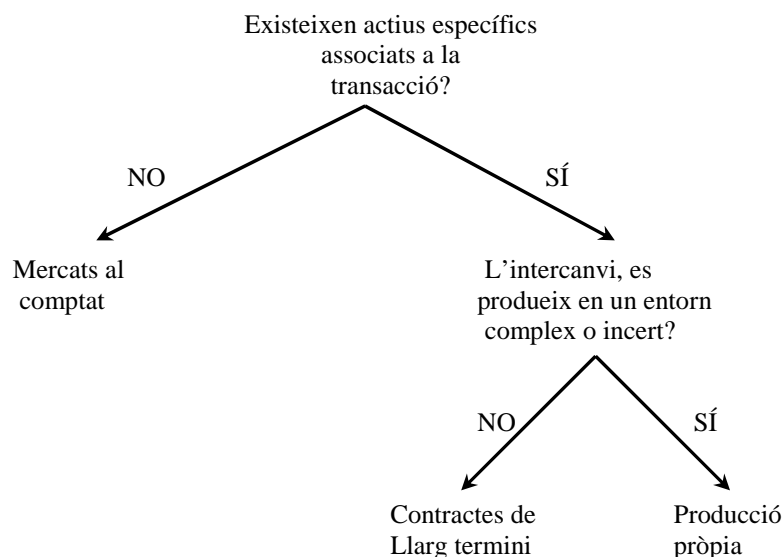
Quan no hi ha actius específics o aquests tenen poca importància, llavors els costos de transacció es poden minimitzar mitjançant la contractació externa i els contractes poden ser fins i tot a molt curt termini. Si hi ha presència d'actius específics, però la relació contractual es porta a terme en un entorn de relacions molt estables (compromís creïble del comprador de no aprofitar el caràcter de quasi cost enfonsat que adquireixen els actius específics) i la incertesa sobre la tecnologia i el mercat és molt petita, llavors l'establiment de contractes de llarga duració pot ajudar a minimitzar els costos de transacció. L'existència d'incerteses és només rellevant si existeixen actius específics.

En canvi, la integració vertical pot ser la solució que minimitzarà els costos de transacció quan hi ha actius específics i l'entorn és complex i incert. La incertesa es refereix al grau en què els que prenen les decisions poden predir de forma precisa situacions que afecten la planificació i l'adaptació de les transaccions. Això pot incloure factors com la demanda del servei, canvis en la tecnologia, etc.

Finalment, la tercera condició, relativa a la qualitat del servei, procedeix també de l'observació que molts contractes són incomplets. En moltes situacions, resulta impossible redactar un contracte que incorpori totes les contingències que poden donar-se durant el període de vigència del contracte, o cada dimensió o aspecte del servei (per exemple, la qualitat del servei no es pot especificar en tots seus detalls). A més a més, quan les característiques del servei son multidimensionals i difícils d'especificar i identificar abans de la prestació del servei, llavors algunes característiques relatives a la qualitat no són contractables.

Si el cost es pot reduir a costa de la qualitat, llavors la millora potencial d'eficiència atribuïble a la contractació externa es pot veure compromesa. El proveïdor privat pot reduir la qualitat per reduir costos, ja que el contracte no preveu correctament aquesta possibilitat. Quan resulta impossible o molt difícil (costós) controlar que el proveïdor proveeixi efectivament el grau de qualitat adequat segons el que s'ha estipulat en el contracte, és molt possible que les reduccions de costos es realitzin a costa de la qualitat (pèrdua d'eficiència). Escoles, hospitals i presons privades són exemples on es presenten aquest tipus de crítiques sobre la qualitat.

Gràfic 2.
Comprar o produir i especificitat dels actius



Contractació externa o integració vertical en l'atenció sanitària

Un dels pocs estudis empírics sobre els costos de transacció en les decisions de contractació externa o integració vertical de serveis en els hospitals és el de Coles i Hesterly (1998). Aquests autors han analitzat, per una mostra de 196 hospitals dels Estats Units, les decisions de contractació en 6 serveis generals i 7 serveis clínics. La decisió de comprar o produir els serveis generals es descriu amb un model prohibit les variables explicatives del qual estan dissenyades per reflectir diversos costos de transacció (especificitat dels actius físics, especificitat del capital humà, incertesa tecnològica del servei i economies d'escala), incloent a més a més algunes variables de control (propietat, dimensió del mercat i pertinença a una cadena o grup d'hospitals). La conclusió més rellevant d'aquest treball en relació als serveis generals és que la contractació d'aquests serveis només depèn positivament del nombre de llits i negativament de la necessitat de coordinació dels recursos humans (especificitat del capital humà).

Deixant al marge estudis de casos individuals, la contractació externa en els hospitals espanyols ha estat objecte d'anàlisi en tres estudis (López Casanovas *et al.*, 1989; González *et al.*, 2000; Puig-Junoy i Pérez, 2000). López Casanovas *et al.* (1989) analitzen 34 hospitals concertats de Catalunya l'any 1986 que contractaven externament a la vegada els serveis de neteja, bugaderia i alimentació, observant un sobre cost per als hospitals definits com a urbans en front dels rurals.

D'altra banda, González *et al.* (2000) han analitzat la contractació externa de serveis generals en els hospitals d'Andalusia, Catalunya i País Basc l'any 1996. Aquests autors han trobat diferències molt significatives en les pautes de contractació externa de serveis generals en els hospitals de les tres comunitats, sent Catalunya la que presenta una major contractació externa. Utilitzant un model econòmic de frontera estocàstica de costos per mesurar la ineficiència total, González *et al.* (2000) troben que la intensitat de la contractació externa de serveis no indueix diferències en el grau d'eficiència productiva.

En l'estudi de Coles i Hesterly (1998), en el que s'analitzen les decisions de contractació externa o integració vertical en 196 hospitals d'Estats Units, s'observa que el nivell d'integració vertical és molt elevat en els serveis hospitalaris de laboratori (95%), xifra molt semblant a l'observada en els serveis de radiologia. L'enquesta realitzada en aquests hospitals revela que consideren precisament que la principal diferència dels serveis de laboratori respecte d'altres serveis clínics o generals de l'hospital es troba en els

elevats requeriments de coordinació (amb una puntuació de 3,29 en una escala de 1 a 5) que suposa aquest servei (dins del propi servei i en relació a la resta de serveis de l'hospital). Els resultats relatius als serveis de radiologia presenten una situació molt semblant. En aquest tipus de serveis, els requeriments de coordinació apareixen com un factor que afavoreix les decisions d'integració vertical .

Referències bibliogràfiques

Coles JW, Hesterly WS. Transaction costs, quality, economies of scale: examining contracting choices in the hospital industry. *Journal of Corporate Finance* 1998;4:321-45.

González B. *et al.* Evaluación de las políticas sanitarias en el Estado de las autonomías. Análisis comparativo de las CC.AA. del País Vasco, Andalucía y CatalunyaA: López Casanovas G, dir. Barcelona: Fundación BBV y Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya (en premsa).

López Casanovas G, Valor J, Artal, R.. Distribución equitativa de recursos y ajuste por variaciones geográficas en el coste de provisión de servicios públicos: El caso de los servicios sanitarios. *Economía Pública* 1989;3:53-65.

Williamson OE.. Credible Commitments: Using hostages to support exchange. *American Economic Review* 1983;73:519-40.