

UN NOU MODEL DE GESTIÓ PER A LES ESCOLES BRESSOL MUNICIPALS

Maite Carol, economista, consultora d'administracions públiques i experta en comptabilitat pública de costos i control de gestió

EL SERVEI MUNICIPAL D'ESCOLES BRESSOL. UNA CRISI FINANCERA I DE GESTIÓ

La crisi econòmica que ha experimentat el nostre país els darrers set anys i, més concretament, la crisi de finançament que han vingut patint les administracions públiques els darrers cinc, ha suposat que el conjunt dels serveis públics hagin tingut importants reduccions pressupostàries. Aquestes reduccions s'han traduït en alguns casos en importants davallades tant en la quantitat com en la qualitat de serveis.

Si bé aquesta reducció de finançament ha estat present en pràcticament tots els serveis municipals, els serveis educatius i, molt especialment el de les escoles bressol, han estat uns dels que se'ns dubte s'han vist més afectats.

El servei d'escoles bressol tenia un sistema específic de finançament que –si més no a nivell teòric- es repartia a terços entre tres agents: els ajuntaments (prestadors del servei i titulars de les escoles), la Generalitat (entitat que en té la competència) i les famílies (usuàries del servei). Coincidint amb la davallada de recursos públics locals, a la ja menor disponibilitat de recursos dels ens locals per a prestar el conjunt de serveis que els hi són propis, en el cas de les escoles bressol s'hi va afegir el fet que la Generalitat decidís desvincular-se del finançament de forma unilateral i sobtada.

Aquest fet, va posar sobre la taula i a primera línia de foc de les retallades pressupostàries municipals el servei d'escoles bressol. Mantenir-lo en el mateix nivell de qualitat i volum implicava que el municipi no només no podia reduir-ne l'aportació sinó que havia –en un moment de caigudes generalitzades d'ingressos per sobre del 15% del pressupost- d'incrementar-lo en més d'un 30%.

La inexistència, en un primer moment, de sistemes eficaços de control de costos va fer que, a curt termini, no fos possible reaccionar plantejant alternatives organitzatives, de gestió o de finançament que salvaguardessin l'abast i qualitat del servei; abocant directament al sector a una dràstica i poc raonada reducció de prestacions, que tot i que cada ajuntament va intentar gestionar-la de la millor manera possible, no es van poder evitar importants efectes negatius sobre l'oferta i qualitat del servei.

A aquesta sobtada crisi de finançament sense resposta gestora adequada en l'oferta de servei, se li afegeix, a penes un parell d'anys després, una important crisi de demanda. Es produeix una significativa caiguda demogràfica de la població de 0-3 anys com a conseqüència del descens de la natalitat per un triple factor: davallada del nombre de naixements per l'impacte de la crisi, moviment migratori invers i conseqüent marxa de nadons i, per últim, una forta davallada del nombre de dones en edat fèrtil.

Això, que a priori podria semblar un potencial alleujament per a las dificultats de finançament del sector, en la pràctica i com a conseqüència de la impossibilitat de poder donar una resposta gestora ràpida i eficaç per part dels ajuntaments, genera un problema afegit: es mantenen els costos (perquè la majoria d'ells es consideren fixes) i es produeix una nova davallada en els ingressos municipals procedents de taxes o preus públics que aportaven els usuaris. A més a més, aquesta circumstància no es manifesta de forma homogènia en el territori, ja que no tots els municipis tenien la mateixa cobertura de la demanda potencial amb places d'escola bressol. Tots els municipis que tenen escoles bressol presenten els mateixos símptomes però la gravetat de la situació és molt diferent en cada un d'ells.

Davant aquesta situació de doble i sobtat desfinaçament: per una banda, la interrupció del que procedia de la Generalitat i, per altre, la davallada dels ingressos procedents de les famílies, els ajuntaments –també atenallats per la seva pròpia crisi de finançament municipal- reaccionen com poden, en la majoria de casos tancant aules o, fins i tot, escoles senceres. I tot això es fa amb greus conseqüències en termes de cost social en un servei que fins llavors comptava amb unes importants expectatives de qualitat entre la població, que el valorava gairebé de forma unànime i significativament millor que les seves alternatives privades

En realitat, aquesta reacció inicial de “retallada indiscriminada” per part municipal va ser a molt curt termini la única alternativa possible, en no disposar la gran majoria d'ajuntaments ni d'estructures gestores adequades per al servei, ni d'informació econòmica bàsica per la presa de decisions organitzatives i de gestió que fes front a aquesta doble crisi de finançament. Sense més informació econòmica i de gestió que la que oferia el pressupost i la comptabilitat municipal no es podia afrontar una reestructuració ràpida i eficient d'uns serveis amb fortes rigideses normatives, que comportaven uns costos fixes -independents del nombre d'usuaris- extraordinàriament elevats. Dit d'una altre forma, a la doble –i conjuntural- crisi de finançament se li va afegir la veritable crisi –estructural- de bona part dels serveis públics del nostre país: la crisi de gestió.

L'IMPACTE ALS SERVEIS EDUCATIUS DEL NOU CONTEXT ECONÒMIC I LEGISLATIU LOCAL

Arrel de l'aprovació, fa poc més d'un any, de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (RSAL), es defineixen, per als serveis educatius locals, unes noves i més restrictives normes de joc. La nova normativa posa en dubte la possibilitat real de què els ens locals prestin serveis públics educatius i, sembla que de forma expressa, ignora per complet –almenys a l'hora de definir el nom i codi de programes pressupostaris i definir competències- que la majoria d'escoles bressol són gestionades a nivell local.

La “duresa” en què la nova normativa delimita quins són els serveis de competència municipal, i per tant, quins no ho són, només pot ser rebutada en termes de viabilitat econòmica. Clarament s'estableix que els ajuntaments es limitaran a prestar aquells serveis pels quals tinguin atorgada la competència i únicament podran prestar-ne d'altres quan el municipi acrediti una situació econòmica i financera sanejada i a l'hora demostrí que la prestació dels serveis es realitza de forma tant o més eficient que en entitats supramunicipals.

Amb la RSAL en vigor, la viabilitat econòmica -i l'acreditació de la mateixa- dels serveis educatius, com les escoles bressol, passa a ser un aspecte clau per a la prestació dels serveis a nivell local.

En aquest àmbit, la nova llei incorpora la necessitat de què siguin coneguts i publicats els costos efectius dels serveis, que la seva reducció sigui un dels objectius econòmics dels ajuntaments i els estableix com a paràmetres per a determinar-ne la forma de gestió. A més, un desajust en aquestes magnituds pot obligar a la corporació provincial corresponent a oferir propostes de formes de gestió que mostrin una major eficiència.

En aquest nou escenari és evident que s'han d'abordar de forma simultània i complementària dues qüestions:

Quines són les polítiques educatives locals, com es concreten i quines són les línies vermelles quant a la magnitud i la qualitat del servei que es vol prestar.

Com definir un model de costos que permeti avaluar el grau d'eficiència del nostre servei i analitzar les possibilitats reals de viabilització del mateix, informant en tot cas, del volum de finançament que necessàriament ha d'aportar l'ens autonòmic o supramunicipal per a garantir-ne la prestació.

Així doncs, a l'evident necessitat d'establir un sistema de gestió i control de costos per fer front a la profunda crisi de finançament si volem mantenir –o recuperar!- l'impacte social i la qualitat del servei d'escoles bressol, se'ns afegeix ara l'exigència legal de fer-ho en els termes que preveu la RSAL. La viabilitat d'un servei d'escola bressol de qualitat, garantida per un sistema de gestió que controli simultàniament els costos i els resultats, passa ara a ser, no només una opció de servei públic, sinó una exigència legal.

NECESSITAT D'UN NOU MODEL DE GESTIÓ PER AL SERVEI MUNICIPAL D'ESCOLES BRESSOL: LA GESTIÓ PER COSTOS ORIENTADA AL RESULTAT

Si es vol mantenir el servei d'escola bressol en l'àmbit municipal, garantint alhora qualitat i viabilitat, resulta prou evident la necessitat d'implantar un nou model de gestió. D'aquesta forma serà possible donar una resposta a una demanda social de proximitat de les famílies, que solament es pot esperar que s'incrementi en els propers anys.

Cal garantir simultàniament qualitat i viabilitat. Poc sentit té garantir una qualitat que no podem mantenir ni, menys encara, la viabilitat d'un servei sense qualitat. Per això necessitem controlar i, sobre tot, gestionar alhora viabilitat i qualitat. Controlar i gestionar costos i, simultàniament, controlar i gestionar resultats. Resultats en termes de qualitat de servei, tant des del punt de vista tècnic, dels professionals, com de les famílies, dels usuaris.

Solament aquesta doble concepció gestora, l'orientació al resultat i al cost, és la que pot permetre donar-nos la clau per al guany de l'eficiència que tant necessiten els serveis municipals d'escoles bressol en aquesta època de pocs recursos i alta demanda social.

Per fer-ho possible es necessita disposar d'un sistema pràctic de càlcul de costos que proporcioni informació continua en temps real per prendre decisions en temps real.

- S'ha de poder definir de forma clara i inequívoca:
 - Què és cost: quins conceptes s'inclouen a cada tipus de servei
 - Com quantifiquem aquest cost: mètode a aplicar
 - Quins serveis prestem: definició de servei unitari
 - Quins són els usuaris de cada un dels serveis

La gestió per costos implica el coneixement dels costos unitaris dels serveis per prendre les decisions de gestió. Decisions que s'han de prendre essencialment en base a la comparació. Segurament caldrà comparar-se amb altres organitzacions i serveis (amb altres unitats de territori o població), però del que no hi ha cap dubte és de que amb qui segur que caldrà comparar-se és amb nosaltres mateixos, i enfrontar els nostres costos als nostres resultats. Si més no, això és el que faran els nostres usuaris –les famílies- amb els “seus” costos i la “nostra” qualitat. Més enllà que el nou marc normatiu ens obligui a determinar costos per comparar-los amb determinades referències sota l'amenaça de perdre la gestió dels serveis que ara prestem, difícilment podem defugir de fer –o de que ens facin els usuaris- les nostres pròpies comparacions.

Per conèixer els costos unitaris i que aquesta informació sigui realment útil per a la presa de decisions gestores, és essencial que hi hagi una bona identificació i delimitació dels serveis unitaris. Aquesta identificació ha de ser clara, comparable i, en tot cas, ha de permetre determinar una responsabilitat unívoca i considerar mesures alternatives de gestió.

La gestió per costos orientada al resultat pretén optimitzar recursos en la prestació dels serveis, millorant-ne l'eficiència a través de l'anàlisi d'alternatives de gestió i funcionament i l'eliminació de despeses que no aporten valor, i evitar així, en la mesura del possible, que aquesta reducció de recursos es converteixi en reduccions de serveis o de la qualitat dels mateixos.

La gestió per costos implicarà prendre decisions polítiques i gestores, tant en l'assignació de recursos com en aspectes organitzatius i de gestió, en base a la consistència i raonabilitat dels costos obtinguts en relació a d'altres paràmetres:

1. L'impacte i eficàcia del servei. Cal passar de la xifra de cost total del servei a les de cost per usuari (cost/nen) i cost per servei prestat (cost/plaça, cost/àpat,..).
2. Els costos en altres municipis, organitzacions i serveis similars.
3. Els propis costos del servei en exercicis o períodes anteriors si no han canviat les condicions de prestació o demanda del mateix.

És aquesta triple comparació (amb el resultat, amb els nostres veïns i amb nosaltres mateixos), freqüentment combinada, la que realment orientarà les nostres decisions gestores –inclosa l'assignació política de recursos- sota l'actual model de gestió de costos orientat al resultat.

El coneixement dels costos unitaris dels serveis és el que fa possible la seva comparació amb el resultat percebut per l'usuari, amb els costos d'altres unitats o organitzacions de característiques similars (*benchmarking*) i amb els nostres propis costos històrics.

Resulta evident que quan més baix sigui qualsevol cost en relació a un període anterior, millor... igualment, quan més competitiu sigui en relació a altres municipis o organitzacions, millor... però, evidentment també, tot això solament val si la qualitat tècnica i el resultat percebut per ciutadà, si més no, no empitjora. L'ajustament de costos unitaris en els serveis locals cal fer-lo mantenint l'orientació al resultat sota la perspectiva tècnica i ciutadana.

Així doncs, a més d'avaluar el resultat tant des de la perspectiva tècnica (indicadors de procés, d'activitats) com dels usuaris (satisfacció), també haurem de ser capaços de determinar els costos unitaris (per servei, per usuari), els costos fixos i variables de la nostra activitat, i els dèficits unitaris per servei.

Amb l'anàlisi específic de costos d'un servei municipal d'escoles bressol, hem de ser capaços de respondre a preguntes com les següents:

- Quant costa una hora del grup 0-1?
- Quin preu hem d'establir al servei menjador si volem recuperar un determinat percentatge del cost?
- Quins són els serveis amb un cost per usuari més elevat?
- Quin és el cost net del servei aquest any i els següents anys sota diferents hipòtesis de demanda?
- Quina ha de ser la demanda mínima per obrir una aula d'una escola bressol?
- Existeix un model alternatiu financerament viable?
- Quin és el cost d'una plaça no ocupada en una escola bressol?

Amb aquesta informació, conjuntament amb la informació de resultat (activitat, qualitat tècnica, satisfacció de les famílies...), podem començar a prendre decisions racionals de gestió i organització per tal de garantir l'eficiència i viabilitat del nostre servei, en funció de la nostra capacitat financera real, d'acord amb les prescripcions que ens marca la RSAL i, sobre tot, tenint present la garantia de qualitat que ens demanden els ciutadans. En tot cas, serem capaços de trobar la millor combinació entre qualitat i viabilitat del servei.

LA GESTIÓ PER COSTOS ORIENTADA AL RESULTAT: UNA REALITAT INCIPIENT EN EL SERVEI MUNICIPAL D'ESCOLES BRESSOL

Els serveis públics de qualitat només es poden mantenir si són viables, i d'aquí la importància que els responsables directes d'aquestes escoles disposin d'eines per saber en tot moment la situació econòmica del servei que gestionen si pretenem que prenguin les decisions adequades. Fins fa ben poc, els responsables dels serveis coneixien molt bé com funcionaven els seus centres educatius, però tenien un fort desconeixement de la situació econòmica de cada un d'ells. La gestió econòmica es limitava a assegurar una liquidació del pressupost de despesa sense desviacions, i totalment tutelada i dirigida pels serveis econòmics i per la intervenció municipal. Serveis que, per altra banda desconeixien quin era el funcionament del servei, el volum d'usuaris, etc. La monopolització de la informació del servei per part d'uns i de

la informació econòmica per part dels altres dificultava molt el diàleg. Tot i que totes les instàncies implicades en la gestió dels serveis: equips directius dels centres, responsables municipals d'educació i la intervenció municipal comparteixen l'objectiu de què els serveis que l'ajuntament presta a la ciutadania siguin de qualitat i econòmicament viables, la fragmentació de la informació ho feia extremadament difícil.

Aquest nou model de gestió dels serveis públics implica que els gestors dels serveis siguin els que hagin de prendre les decisions de racionalització de la despesa perquè –amb una comptabilitat de costos ben estructurada- són els que coneixen amb més exactitud on tenen sobrants de despesa o de quines despeses poden prescindir. El gestor és qui millor coneix les línies vermelles que no es poden traspasar si es vol mantenir la qualitat del servei. D'aquesta forma bona part de les decisions que fins ara prenen els serveis econòmics les han de passar a prendre els gestors: només els cal una bona formació en comptabilitat de gestió.

L'equip directiu o gestor del servei ha de poder monitoritzar a temps real la situació econòmica del seu servei i optar per decisions pedagògiques o organitzatives que, a més, siguin econòmicament viables. La gestió econòmica dels serveis necessita d'eines àgils que facilitin la presa de decisions, amb la mateixa velocitat amb la que es produeixen els canvis socials i demogràfics, i amb la seguretat d'estar preses amb la base sòlida que aporten les dades objectives.

La Diputació de Barcelona, conscient de les especials dificultats i la vulnerabilitat dels serveis municipals d'escoles bressol i de la importància decisiva d'implantar la gestió per costos i resultats per garantir la seva viabilitat i qualitat en el context actual, ha desenvolupat un extens programa de capacitació de tècnics, gestors i directius així com el desenvolupament d'una eina específica per a la gestió econòmica del servei:

Desenvolupament d'una eina de gestió econòmica del servei d'escola bressol: gestor interlocutor econòmic

S'ha dissenyat una eina de control de costos específica per a escoles bressol que permet traduir la informació econòmica i pressupostària en informació útil per a la presa de decisions gestores. Aquesta eina estàndard que –amb petits ajustos- s'adapta fàcilment a qualsevol organització, permet segregar el servei "escola bressol" en microserveis (espai migdia, àpat, acollida, grup 0-1, etc.) i analitzar de forma individualitzada la viabilitat de cada un d'ells. Quantifica el cost net (aportació municipal) per a cada un dels serveis que es presten dins de cada escola i l'impacte poblacional dels mateixos. D'aquesta forma, en temps real, i a partir de dades ordinàries de la comptabilitat municipal, es pot fer un seguiment econòmic i de resultat i, en definitiva, d'eficiència de cada un dels serveis.

Però, tant o més important com conèixer quin ha estat el cost de cada servei unitari que hem prestat, és conèixer quin serà el cost d'aquells mateixos serveis si incorporem canvis organitzatius, canvis en la política de preus, canvis en el nombre de places ofertades... és a dir, fer simulacions dels diversos escenaris o decisions alternatives de gestió.

Així doncs, aquesta eina permet contrastar en termes econòmics qualsevol decisió gestora que es vulgui posar en la pràctica per garantir, de forma adaptada a cada cas concret, la viabilitat i la qualitat del servei. Dit d'una altra forma, les alternatives o

canvis en la gestió que pretenen portar a terme els tècnics responsables i –que fins ara només tenien un anàlisi o debat en termes pedagògics o educatius- ara tenen la possibilitat de ser contrastades *a priori* des d'un punt de vista de viabilitat econòmica. L'eina fa possible calcular quin és l'impacte econòmic de qualsevol canvi que introduïm en la prestació del servei.

Exemples del model de costos: Quadre amb dades econòmiques i indicadors de gestió

Alguns exemples de la informació econòmica que podem obtenir a partir de l'eina de gestió econòmica per serveis d'escola bressol:

Concepte	Total	Escolaritat	Seccions principals					Permanència	Menjador
			Grups 0-1	Grups 1-2	Grups 2-3	Acollida			
Preus públics (famílies)	256.538,10	170.664,00	15.316,00	59.076,00	96.272,00	10.388,70	1.222,20	74.263,20	
Subvencions	101.400,00	101.400,00	9.100,00	35.100,00	57.200,00				
Total Ingressos	357.938,10	272.064,00	24.416,00	94.176,00	153.472,00	10.388,70	1.222,20	74.263,20	
Costos Totals	456.950,65	272.602,09	51.913,90	102.267,63	118.420,56	12.635,73	8.220,22	141.518,09	
Costos Directes	303.654,63	181.150,60	34.498,03	67.959,28	78.693,30	8.396,75	5.462,53	108.644,75	
Costos Indirectes	153.296,02	91.451,48	17.415,87	34.308,34	39.727,27	4.238,99	2.757,69	32.873,34	
Resultat	-99.012,55	-538,09	-27.497,90	-8.091,63	35.051,44	-2.247,03	-6.998,02	-67.254,89	
% Cobertura de Costos totals	78%	100%	47%	92%	130%	82%	15%	52%	

I alguns exemples d'indicadors d'eficiència:

Cost mitjà del personal docent de l'Escola Bressol	32.728,01 €
Cost mig per alumne	5.858,34 €
Cost per alumne de l'escolaritat	3.494,90 €
Cost per àpat del servei de menjador *	19,15 €
Cost per hora del servei de permanència	83,50 €
Aportació de l'Ajuntament al finançament	21,67%
Aportació de l'Ajuntament per habitant ²	19,38 €
Aportació de l'Ajuntament per usuari	3.288,95 €
Mitjana d'alumnes per docent	9

Veiem doncs que la gestió per costos i resultats, tot i que encara d'una manera incipient, comença a ser una realitat ferma en les escoles bressol municipals que, tot i la severa crisi de finançament que han patit i pateixen, estan demostrant la viabilitat d'un model de prestació de gran qualitat amb un ampli ressò i acceptabilitat social.