

El fenómeno de la externalización en la Administración Pública

Autores _____ Carles Ramió Matas y Miquel Salvador Serna



El fenómeno de la externalización en la Administración Pública

Primera edición, 2011
©Universidad de Los Andes,
Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas, GIGEP
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina, CEPAL
Consejo de Estudios de Postgrado, CEP

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY
Depósito Legal: LF23720113502486
ISBN: 978-980-11-1413-0

Derechos reservados
Prohibida la reproducción total o parcial
de esta obra, sin la autorización escrita del editor

Diagramación:
Luz del Mar
Departamento de Arte y Diseño, TGU

Corrección y cuidado de edición:
Departamento de Corrección, TGU

Diseño de Portada:
Luz del Mar
Departamento de Arte y Diseño, TGU

Impresión: Universidad de Los Andes,
Talleres Gráficos Universitarios, Mérida
talleresgraficos@ula.ve

Impreso en Venezuela / Printed in Venezuela

Presentación

Los desafíos que la globalización plantea a la política y a la gestión pública han generado grandes transformaciones en los sistemas administrativos y el rol del Estado. Es por eso, que las Organizaciones Públicas se están adaptando a la realidad presente y hacen todo lo posible para ponerse a tono en la calidad de los servicios que presta a los ciudadanos. Son tiempos de cambios en la sociedad, de auténticas revoluciones tecnológicas que están definiendo el sector público, incorporando nuevas formas de gobernar y de administrar, por medio de relaciones más horizontales entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil. Dentro de este orden de ideas, estamos en presencia de una nueva forma de estudio y de ejecución en las Administraciones Públicas.

Los procesos de modernización administrativa vigentes están marcando un punto de inflexión en la confianza entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, los cuales está originando profundas innovaciones en las estructuras gubernamentales que inciden en el funcionamiento del Estado, entre los que se destacan la función pública, la introducción de nuevas tecnologías y la gestión de calidad, entre otros.

Los avances de los países en nuestra región en materia de modernización de la Administración Pública son una notoria señal de la necesaria mejora de la actividad del Estado. En tal sentido, las instituciones administrativas deben seguir avanzando hacia una sólida legitimación de los procedimientos administrativos con el fin de alcanzar un nivel óptimo de funcionamiento por parte del Estado en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos. Para eso, la reforma administrativa es el método y procedimiento más adecuado para lograr este propósito. Sin embargo, su nivel de profundidad debe garantizar la gobernabilidad y el éxito de la gobernanza, lo que no es más que una nueva forma de gobernar en la que convergen la sociedad civil, los empresarios y el Estado.

La reforma de la Administración Pública no debe ser vista como un mero proceso técnico, sino como una transformación política viable y posible. De ahí que los resultados del éxito de estas reformas permitirán abordar con mayor eficiencia y eficacia la reducción de los problemas que enfrenta el Estado, tales como el déficit fiscal, las privatizaciones, la externalización de los servicios públicos, la descentralización administrativa y la excesiva regulación de los asuntos económicos. Es prioritario, por tanto, el logro de una mejor calidad en los servicios públicos, incluyendo la necesaria orientación de los ciudadanos-usuarios dentro de un proceso de mayor participación para que se involucren más decididamente en los asuntos públicos y mediante ellos se incrementen en criterios de rendimiento y de legitimidad las acciones de la Administración Pública.

Por otra parte, la Administración Pública está siendo orientada a la participación ciudadana por medio de la “Nueva Gestión Pública”. Esta corriente académica está impulsando los estudios y las técnicas de cómo el Gobierno debe dirigir su conglomerado de organizaciones y mediante éstas conducir la sociedad. De tal manera que el objetivo fundamental de la Nueva Gestión Pública es estudiar y aplicar técnicas modernas en la acción administrativa del Estado para la ejecución de la teoría del “Buen Gobierno”.

El Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas (GIGEP) de la Universidad de Los Andes está realizando estudios teóricos-prácticos de gobierno, administración, gestión y políticas públicas dentro del área de conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración. Es una nueva apuesta académica al estímulo y la reivindicación de estos estudios en el país, dado que la tendencia universal es hacia un punto de equilibrio entre el Estado y el Mercado, en cuya configuración no se puede obviar la aplicación de técnicas de gestión en la Administración Pública. Los fines que prosigue el GIGEP son la investigación y la divulgación del conocimiento científico en el marco de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

Sobre las bases de las ideas expuestas, ponemos a la disposición este interesante trabajo de dos connotados académicos catalanes de reconocido prestigio internacional en la Gestión Pública, Carles Ramió Matas y Miquel Salvador, quienes vienen realizando valiosos aportes en el área de conocimiento de la Nueva Gestión Pública en el ámbito iberoamericano. El texto *Teoría y práctica del fenómeno de la externalización*, viene a contribuir en el enriquecedor debate que requiere la realidad política contemporánea de nuestro país. Ante el fenómeno de la polarización política, es necesario rescatar la discusión pública sobre la reforma administrativa, desaparecida del lenguaje de los políticos y gobernantes venezolanos desde finales de los 90. Por esta razón, los aportes teóricos del GIGEP tienen por objeto el reivindicar entre otros el proyecto inicial de reforma administrativa que planteó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en su momento, el cual fracasó por falta de apoyo político y por el surgimiento de un nuevo modelo en el accionar gubernamental venezolano a partir de 1998.

Wladimir Pérez Parra

**Coordinador del Grupo de Investigación
de Gestión y Políticas Públicas
CEPSAL - ULA**

Índice

Teoría y Práctica del Fenómeno de la Externalización	13
Capítulo I	13
Introducción	13
Los Determinantes de la Externalización	25
Capítulo II	25
Introducción	25
La externalización según la gestión pública	25
Diagnóstico del alcance de la externalización en España	29
Motivaciones de la externalización	29
Ámbito de la externalización	33
Planificación y diseño	35
Control y evaluación	37
Conclusiones y propuestas para repensar una externalización eficaz, eficiente y que aporte valor social	39
Bibliografía	48

Nuevas Fórmulas de Prestación de Servicios Públicos Locales	53
Capítulo III	53
Evidencias y propuestas sobre los determinantes de la Externalización en la Administración Local	53
Introducción	53
¿Servicios externalizables versus ayuntamientos externalizadores?	55
Datos y método	58
Una primera aproximación:	
Externalización e impactos presupuestarios	59
El análisis de los “servicios externalizables”	62
El análisis de los “ayuntamientos externalizadores”	65
Fortaleza y estabilidad del gobierno local	66
Organización de la administración municipal	69
El perfil de los “ayuntamientos externalizadores”	72
A modo de conclusión: servicios externalizables y ayuntamientos externalizadores	74
Bibliografía	77

Carles Ramió
Miquel Salvador

**Teoría y Práctica
del Fenómeno de la Externalización**

**Los Determinantes
de la Externalización**

**Nuevas Fórmulas de Prestación
de Servicios Públicos Locales**

Teoría y Práctica del Fenómeno de la Externalización

Capítulo I

Introducción

La complejidad tecnológica, social y económica derivada de la globalización ha generado a las organizaciones una sensación de soledad. Pueden ser muy eficaces, tener dominado su nicho de mercado, poseer grandes dimensiones,... pero difícilmente lograrán sobrevivir sólo con sus propias capacidades. El problema de estas organizaciones es una soledad, una autarquía que no las hace suficientemente sólidas para afrontar los retos actuales. Es imprescindible operar en complejas redes interorganizativas que posibiliten economías de escala y alcanzar los complementos que permitan un rendimiento más eficaz y eficiente. Vivimos en un mundo competitivo, pero en un marco cooperativo con densas redes organizativas que intercambian constantemente capacidades y conocimientos. Competencia y cooperación son conceptos aparentemente antagónicos pero, en cambio, complementarios: la competencia estimula la cooperación.

Las administraciones públicas ungidas por su enorme poder vinculado a las funciones de soberanía, al monopolio de la violencia y a su capacidad reguladora creyeron en su momento que podían seguir viviendo en solitario. Las instituciones públicas han tenido normalmente a una malsana prepotencia que ha generado culturas autárquicas e incluso, en el peor de los casos, perfiles psicológicos autistas. Este es un camino inviable con el que no se puede hacer frente a los retos de las propias administraciones públicas, por ejemplo: regular con eficacia un sector privado cada vez más complejo y prestar servicios públicos de calidad con unas tendencias de crecimiento exponencial tanto en su diversidad como en su profundidad (por ejemplo la universalización de los servicios sociales). Actualmente ni las más grandes instituciones públicas, las administraciones centrales de los países desarrollados, tienen capacidad por sí mismas para afrontar los retos de un mundo globalizado. Ni sus millones de empleados públicos, ni sus apabullantes recursos, ni su poder legal les confieren el privilegio de poder actuar en soledad. Son leviatanes con pies de barro que generan complacientes sonrisas a las grandes organizaciones multinacionales privadas. Ante esta situación en peor posición están las administraciones subestatales con reducidas capacidades. El ejemplo más evidente es la administración local, que en países como el nuestro que apostaron históricamente por un nada razonable inframunicipalismo, que agrupa miles de pequeños aparatos administrativos que no sólo no pueden afrontar los nuevos retos sino que tan siquiera son capaces de resolver por sí mismos sus problemas más domésticos.

Por otro lado, se ha producido otra transformación significativa que ha consistido en fusionar mundos, antes separados en galaxias, que operan por medio de constelaciones muy diversas y con arquitecturas variables. Ya no se puede hablar del mundo de las instituciones públicas, ni del mundo de las empresas privadas, ni el mundo de las organizaciones del tercer sector, ni del mundo de la ciudadanía. Son mundos que no existen y que ya sólo están presentes en viejas cartografías euclidianas. Ahora el universo está dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector, a los ciudadanos tanto individuales como agrupados. Vemos con asombro cómo distintos pla-

netas se juntan y se separan en una lógica promiscua donde aparecen partenariados muy diversos: partenariados entre administraciones y empresas privadas, partenariados entre administraciones y tercer sector, entre administraciones y colectivos de ciudadanos, entre empresas y tercer sector, entre empresas y tercer sector con ciudadanos, etc. Estas combinaciones tienden al infinito.

Después de sobrevolar sobre estas dos grandes transformaciones se impone poner los pies sobre el suelo y ser más concretos. El objetivo de este libro es hacer una parcial exploración y análisis de las lógicas de los partenariados que impulsan las administraciones locales para hacer frente al reto de sobrevivir en este marco de complejidad.

- 1) **Fuera prejuicios:** *los partenariados entre administraciones públicas y con el sector privado son imprescindibles para el desempeño de un buen gobierno y de una buena administración en el marco de un sector público avanzado que aspira al máximo bienestar de los ciudadanos.*

En el mundo académico y en el mundo de la gestión pública real subyacen de forma más implícita que explícita dos posiciones: los que están en contra de los partenariados público-privados o que, al menos los perciben con muchas reticencias; y los que están a favor de estos mecanismos de colaboración y cooperación entre administraciones y organizaciones privadas. Es un debate yermo, totalmente descontextualizado de la sociedad actual. Hoy en día nadie ya puede poner en duda que para lograr un sector público con un buen rendimiento y unos servicios públicos de calidad sostenibles económicamente es imprescindible la colaboración público-privada, sea por la vía de las externalizaciones o por otros mecanismos. En este sentido, para mantener unos estándares elevados vinculados a un Estado del Bienestar es imprescindible adoptar mecanismos de cooperación, colaboración y competencia entre las administraciones públicas y el sector privado. Los monopolios institucionales y conceptuales forman parte del pasado, de un modelo de Administración clásica anclada en las competencias de soberanía y en un incipiente y precario Estado del Bienestar. Una buena administración debe profundizar en los mecanismos de cogestión

tanto con otras instituciones públicas, como con organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro como con los ciudadanos. Un buen gobierno debe definir sus políticas públicas buscando la participación y las complicidades de actores no gubernamentales, es decir implementar la gobernanza.

- 2) **Acabemos con el mito:** *no es cierto que la gestión privada de servicios públicos siempre es mejor que la gestión directa.*

De todos modos en una parte importante de los que están a favor de la gestión privada de servicios públicos hay la convicción que siempre es mejor optar por la gestión privada y rechazar de manera sistemática la gestión directa. Es un mito, un axioma que carece de fundamento empírico. Para desbloquear estas mentes lo mejor es contemplar los estudios empíricos que han analizado las externalizaciones en los países avanzados de nuestro entorno. Se trata de países que llevan muchos años de recorrido en el fenómeno de la externalización. La conclusión no es blanca ni negra sino que abarca un amplio espectro grisáceo. Detectan externalizaciones que demuestran que la gestión privada es más económica, eficaz y eficiente que la gestión directa. Pero también hacen referencia a externalizaciones que muestran peor rendimiento que la gestión directa. Finalmente muestran ejemplos cómo en términos económicos y de calidad la gestión directa es equiparable a la gestión privada. Por lo tanto la respuesta a la pregunta ¿es mejor la externalización a la gestión privada? la respuesta es, como la canción, *depende, ¿de que depende?* pues del ámbito objeto de externalización y de las capacidades organizativas de las administraciones y de las organizaciones privadas en cada uno de los sectores. Hay que examinar, fuera de maximalismos, caso por caso antes de tomar una decisión sobre la forma de gestión de las competencias y de los servicios públicos.

- 3) **Asumamos el reto:** *la transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa hacia una administración relacional que opera con una red de operadores públicos y privados.*

Desde hace años estamos inmersos en una administración denominada relacional que opera en una red de organizaciones públicas y

privadas. Se está abandonando un modelo de gestión directa clásica en la que los directivos públicos disponían de sus objetivos y de sus estructuras, procesos, recursos humanos y económicos para lograr los primeros. Actualmente es usual que un directivo público para conseguir sus objetivos no disponga de ningún recurso directo sino de una red de organizaciones, la mayoría privadas, para alcanzarlos. El problema es que ni las actuales arquitecturas organizativas de las administraciones ni las capacidades profesionales de los empleados públicos están en sintonía con esta transformación de gestión directa a gestión en red. Gestionamos con un modelo anticuado nuevas realidades. Hay que asumir el reto y cambiar los mecanismos de selección y formación de los empleados públicos, con mayores conocimientos de gestión y control interorganizativo, y transformar las estructuras administrativas, de jerárquicas a holísticas, para que estén capacitadas para gestionar en red.

- 4) **Subsanemos errores I:** *la necesidad de superar el “enanismo institucional” a la hora de diseñar y gestionar redes público-privadas.*

Muchas administraciones públicas, en especial las locales, no tienen suficiente masa crítica institucional para poder afrontar la complejidad de unos partenariados público-privados. Las posibles soluciones son la creación de mancomunidades de municipios o establecer alianzas con las administraciones locales de segundo nivel (diputaciones, etc). El problema reside en las administraciones de considerables dimensiones (Administración del Estado, administraciones autonómicas y grandes ayuntamientos) que sí poseen suficiente masa crítica para gestionar la complejidad de las colaboraciones público-privados. Estas administraciones tienen suficiente capacidad para generar un conocimiento técnico transversal muy avanzado sobre la materia y lograr un aprendizaje institucional aunque sea basado en el mecanismo prueba y error. El problema es que usualmente estas grandes administraciones suelen fragmentarse en una infinidad de islas administrativas que externalizan por su cuenta y riesgo sin circular la información y sin aprovechar las capacidades de aprendizaje. Cada departamento, cada pequeño servicio externaliza en una absoluta soledad. De ahí la referencia a “enanismo

institucional” que genera una incómoda asimetría: la colaboración entre pequeños ámbitos administrativos, sin capacidades de diseño, control y evaluación, frente a grandes organizaciones privadas (el mercado privado tiende, en sentido inverso, más a la concentración que a la fragmentación) que tienen en sus manos el control de la agenda de los partenariados público-privados. La alternativa es afrontar las colaboraciones público-privadas desde la transversalidad, desde la colaboración y la transferencia del conocimiento entre los diferentes ámbitos de gestión administrativa. Las grandes administraciones públicas deberían disponer de unidades u observatorios especializados en gestión de las externalizaciones que asumieran la función de asesorar a los ámbitos administrativos sectoriales en esta materia.

5) **Subsanemos errores II:** *hay que definir un marco conceptual que establezca límites a las colaboraciones público-privadas.*

En este punto hay que hacer frente a otro axioma que domina la mente de muchos altos cargos, cargos electos y altos funcionarios: cualquier competencia y función de la Administración puede ser objeto de externalización. La evidencia empírica demuestra la implementación de este otro mito: todo lo que hacen las administraciones públicas ha sido objeto de externalización incluso las funciones reservadas, que mantienen su condición pública formal pero que en su gestión real puede estar en manos de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. No hay límites: la externalización de la seguridad, de las fuerzas armadas, de los centros penitenciarios, del diseño de las políticas públicas, del manejo de información confidencial de los ciudadanos. Los ejemplos son infinitos y algunos llegan a la aberración y han generado alarma social. *Blackwater* es una empresa privada que se ha convertido en uno de los ejércitos más potentes del mundo que opera en la actualidad en cinco guerras distintas, entre las que destaca su dominio en la postguerra de Irak. Otro ejemplo terrible y luctuoso es el del YAK 42 donde una investigación periodística en forma de libro (Rubio, 2006, “YAK 42. A sus órdenes, ministro”) demuestra que la causa de la tragedia está en una concatenación de errores en sucesivas e inexplicables externalizaciones.

Para completar este anecdotario que alcanza el nivel de categoría, destacar una noticia que apareció en el diario El País el 8 de marzo de 2009 con un inquietante titular: “Hacienda privatiza la persecución de los narcos”. El texto empieza de la siguiente forma: “¿Se imaginan a los narcotraficantes perseguidos por trabajadores de una empresa privada? Puede parecer una anécdota, pero se ha convertido en norma a la vista de que el ministerio de Hacienda autoriza que las tripulaciones de helicópteros que participan en operaciones antidroga y de protección de fronteras puedan estar formadas en su integridad por personal privado. El colectivo de funcionarios de Vigilancia Aduanera considera que se ha llegado a una situación insostenible: manejamos información reservada en nuestras operaciones, que termina siendo compartida por personal ajeno a la investigación”.

No hay límites pero los debería haber aunque formemos parte de los que defendemos la gestión privada de servicios públicos. No se conoce ninguna administración que haya hecho un marco conceptual sobre aquellas competencias y servicios que se puedan externalizar y aquellos que no. Habría que considerar y analizar de forma rigurosa la pertinencia de externalizar o no funciones como, por ejemplo, la seguridad, las fuerzas armadas, servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos, competencias que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos (por ejemplo, la idoneidad de los adoptantes), el diseño de las políticas públicas (que representa el cerebro de la Administración), la gestión de la tecnoestructura de las administraciones públicas (gestión de recursos humanos, gestión económica, Tecnologías de la Información y la Comunicación), etc.

- 6) **Subsanemos errores III:** *la especificidad de las externalizaciones de competencias y servicios públicos y la necesidad de impulsar mecanismos de control y de evaluación.*

Muchos autores equiparan la externalización en el sector público con el *outsourcing* que predomina en las grandes empresas privadas. Pero entre ambas hay una diferencia substantiva: el sector privado suele externalizar sólo una parte de su cadena de producción; externaliza la que

no aporta valor pero gestiona directamente aquella parte que considera que sí aporta valor. En cambio, las administraciones públicas suelen externalizar en su totalidad la cadena de producción, externalizando paquetes enteros de competencias y servicios públicos sin mantener una parte de ellas en manos de la gestión directa. Esta diferencia debería dar lugar a alguna reflexión sobre la idoneidad de la forma de externalizar en el sector público y, en todo caso, sobre la necesidad de extremar los mecanismos de control y evaluación de estas externalizaciones.

Es evidente que no puede existir externalización sin un riguroso control y evaluación de la misma. Las colaboraciones público-privadas deben ser objeto constante de escrutinio por parte de las autoridades públicas. El problema es que en España esta máxima pertenece más a la esfera teórica ya que está bastante ausente de la práctica real. Buena parte de las externalizaciones ni se controlan y ni se evalúan y si se hace es de forma muy precaria e insuficiente. En muchas ocasiones el problema es que cuando se decide externalizar un servicio público no se imputan los costes organizativos de su control. Si se imputaran estos esfuerzos no todas las externalizaciones superarían siempre los análisis coste-beneficio. Es decir, muchas veces se externalizan servicios sin que sean viables contemplando el circuito completo que debería agrupar una externalización. La ausencia de control real y de evaluación de las externalizaciones genera una pérdida total del control de la agenda (el conocimiento se evapora) por parte de las administraciones públicas y, además, estos servicios suelen tener problemas de eficacia y de eficiencia (ante la ausencia de control las organizaciones privadas presadoras del servicio suelen bajar la calidad e incrementar los costes). Es imprescindible que las administraciones públicas se doten de unidades y de personal destinado a controlar las externalizaciones y que no se limiten sólo a diseñar unos pliegos de condiciones que luego no se está en condiciones de garantizar su cumplimiento.

- 7) **Articulemos las innovaciones en gestión pública hacia una mayor transversalidad:** *los avances de una administración en red deben vincularse a innovaciones como el impulso de las Tecnologías de la Información y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.*

Las administraciones públicas se han transformado de una forma radical durante la última década. Se podrían poner muchos ejemplos de innovación pero hay tres que son muy destacados. El primero es la proliferación de los partenariados público-privados. El segundo es el enorme impacto en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. El tercero, muy presente en la administración local, lo protagonizan los nuevos mecanismos de participación ciudadana. El problema reside en que estas innovaciones, junto con las otras, van evolucionando en departamentos estancos sin interrelacionarse. No se aprovechan las enormes sinergias que facilitaría una gestión desde una perspectiva transversal de estos parámetros de mejora de la gestión pública. Por ejemplo, las Tecnologías de la Información y de la Comunicación deberían ser un instrumento (recordemos que las TIC no son un fin sino un potente pero simple instrumento) para mejorar el diseño y el control de las externalizaciones. Las TIC deberían configurarse en uno de los catalizadores de la transformación de una gestión directa a una gestión en red. Por otra parte, uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir que se debe externalizar o no y, también, como mecanismo complementario de control y, en especial, de evaluación de las externalizaciones.

- 8) **Hay vida fuera de las externalizaciones:** *los partenariados que son objeto de atención en la literatura son las externalizaciones pero no hay que olvidar las colaboraciones entre las propias administraciones públicas y entre éstas y la ciudadanía.*

La mayoría de Estados modernos se organizan territorialmente en complejos modelos multinivel. En este contexto unas fluidas relaciones intergubernamentales son imprescindibles. En España este ámbito no ha sido objeto de suficiente análisis y en la práctica institucional suelen predominar más las lógicas de conflicto o de ignorancia mutua que sistemas eficaces de colaboración. En este sentido es muy importante de cara a unos buenos servicios públicos que las administraciones cooperen: que las comunidades autónomas se entiendan mejor con las

administraciones locales mediante proyectos concretos de cooperación o mediante sistemas más estables de colaboración (por ejemplo, los consorcios). A su vez la administración del Estado debería hacer lo mismo con las comunidades autónomas y con las administraciones locales. Hay que aprovechar los recursos escasos y las positivas sinergias de los partenariados intergubernamentales. Hay que aprender de las prácticas de cooperación entre las organizaciones del sector privado. Pero la cooperación intergubernamental debería realizarse desde la generosidad institucional para que no se produzca una imposición de modelos de las administraciones grandes hacia las pequeñas. Es decir, una cooperación con pleno respeto a la autonomía política y administrativa.

Otra forma de cooperación muy potente es la que puede establecerse entre las administraciones y la ciudadanía. Las prácticas de participación ciudadana representarían una de las posibilidades pero no la única. Existen ejemplos de cogestión de los servicios públicos en el que participan los ciudadanos. Esta alternativa se proyectaría de forma positiva en dos retos: por una parte reducir costes públicos que es una necesidad ineludible desde las crisis económicas de los años setenta que nos dejaron en manos de una denominación incómoda como es la del Estado del postbienestar. Por otra parte, se trataría de revitalizar el concepto de ciudadanía y de ciudadanos (que no clientes) mucho más activos en el que no sólo se trata de incrementar derechos sino también en profundizar en las obligaciones.

9) **Conclusión:** *Gobernanza Relacional. La colaboración público-privada en la creación de valor público.*

Las múltiples experiencias de colaboración público-privada dan contenido al concepto de gobernanza relacional. Aquí el difuso y prodigado concepto de gobernanza se convierte en real y tangible. Pero la gobernanza no es un fin sino un medio para alcanzar la creación de un alto valor público. Una buena gobernanza relacional implica abandonar mitos y axiomas no contrastados científicamente, implica transformar la administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando esta red. Todos los actores

pueden y deben contribuir a proporcionar valor público, pero las responsabilidades no son simétricas y las instituciones públicas deben asumir su papel de liderazgo. Hay que aplaudir que vayan cayendo los modelos de servicios públicos autárquicos, monopolistas y autistas, pero la alternativa no puede ser el caos ocasionado por un desgobierno en manos de fuerzas centrífugas. La alternativa y el reto es una gobernanza relacional en la que las instituciones públicas lideren la agenda.

En el actual contexto de restricción del gasto público –especialmente de congelación del empleo público– y de creciente especialización y complejidad tecnológica, la necesidad de prestar servicios públicos de calidad se ha visto parcialmente renovada mediante el uso de la externalización. La externalización de servicios en el ámbito de la Administración pública consiste en la contratación de parte de la producción o de los servicios en agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia. A fin de captar su especificidad, es pertinente introducir aquí la distinción entre producción y provisión: si bien la provisión es pública –la Administración es la responsable y la garante de la prestación del servicio–, la producción del servicio corre a cargo de un ente de derecho privado contratado a tal fin. Así pues, la externalización viene a constituir una vía intermedia entre la prestación directa y la privatización. El diferimiento de la producción de servicios es una técnica de gestión importada del sector empresarial, donde se dio en denominarla *outsourcing* o *contracting out*, consistente en la contratación de una empresa por otra para realizar unos servicios en los que goza de mayor nivel de especialización. La principal diferencia, por bien que no la única, entre la externalización llevada a cabo por las empresas privadas y la que se aborda desde el sector público consiste en que, mientras el sector privado contrata los servicios o productos de apoyo o auxiliares de la actividad principal de la empresa, en el sector público se transfiere al privado el núcleo de su actuación, su actividad de servicio público.

El fenómeno de la prestación privada de servicios públicos no es un hecho novedoso, puesto que ninguna organización, sea pública o privada, es completamente autosuficiente y para el desarrollo de su

actividad debe contar con otras organizaciones (Metcalfé y Richards, 1989). La externalización, sin embargo, sí que supone un hecho novedoso al pasar de ser un mero instrumento de gestión puntual en el desarrollo de la actividad de las administraciones a constituir una estrategia modernizadora de la gestión pública, imprescindible para el logro de mayor eficiencia y eficacia, incardinada dentro de un conjunto de corrientes que se han dado en denominar Nueva Gestión Pública.

El objeto de este capítulo es analizar el concepto de externalización y plasmar los elementos críticos que redundan en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Así pues, por un lado, este estudio se ocupará de las principales elaboraciones teóricas acerca del concepto de externalización y, por el otro, se compilarán los conocimientos recabados en el transcurso de diferentes estudios empíricos y aplicados sobre la materia a fin de establecer cuáles son los peligros y los elementos clave de la gestión de servicios externalizados y, en consecuencia, del buen funcionamiento de las futuras administraciones públicas relacionales.

Los Determinantes de la Externalización

Capítulo II

Introducción

/ La externalización según la gestión pública

Si bien el análisis económico ofrece un modelo potente para explicar la decisión de externalizar, no es suficiente para dar cuenta de la dimensión de gestión del contrato y de liderazgo de los arreglos externalizadores, necesaria para su funcionamiento efectivo, así como tampoco de los efectos que tiene la externalización en la governance, aspectos todos que pueden observarse desde el prisma de la gestión pública. Es por ello que el enfoque de gestión, multidisciplinar y mestizo, goza de precedencia en el análisis que acometeremos.

Los diferentes artículos y libros consultados de gestión pública –y privada–, coinciden en destacar el hecho de que la externalización o

outsourcing se ha convertido en una constante en el funcionamiento de las organizaciones, sean éstas públicas o privadas. No obstante, el cambio más relevante no es su incremento, así como tampoco el hecho de ocuparse de servicios además de bienes, sino el uso intencional de la externalización, dirigido al logro de determinados objetivos, entre los que sobresale la eficiencia. El factor explicativo que la literatura de tipo teórico en gestión pública (Osborne, 1994; Grimshaw, 2002; Leiblein, 2002; Young, 2005) y privada (Ashkenas, 2002; Kakabadse, 2000; Gay, 2003; Schneider, 2004) considera principal en la decisión de externalizar, y por consiguiente en la búsqueda de mayor eficiencia, es la especialización¹ o delimitación de las actividades *core*: la organización debe definir cuales son sus actividades distintivas o *core business*, críticas para su rendimiento organizativo, en las que debe concentrar su inversión y gestión. En el resto de actividades en las que la organización no dispone de unas capacidades especiales ni son estratégicas para su actividad, debe implementarse la contratación externa o externalización, ya que permite lograr servicios de mayor calidad. Mediante un uso estratégico de la externalización, la organización se especializa en las actividades que le aportan valor añadido y aprovecha el expertise y el potencial de innovación del sector privado, de forma que obtiene bienes y servicios de calidad y gana en eficacia y eficiencia.

El segundo argumento en pro de la externalización es el de la reducción de costes (Krüsselberg, 1991; Schneider, 2004; Grimshaw, 2002; Leiblein, 2002; Young, 2005), ligado al argumento de la especialización, y que recoge en buena medida el acervo económico: al concentrarse en las actividades *core*, las organizaciones convierten los costes fijos en variables y así trasladan los costes fijos al proveedor, con lo que ganan en flexibilidad. Por otro lado, al externalizar la gestión del servicio su coste desciende, pues al sustituir el principio de jerarquía por el de mercado se promueve la competencia. Adicionalmente, el empleo del contrato como mecanismo de gobernanza principal suministra un incentivo añadido para aumentar la productividad y reducir los costes en los proveedores, al tener que competir por su renovación.

¹ Aforismos tales como “*El sastre no se hace sus propios zapatos*”, de Adam Smith (Schneider, 2004: 152) o “*timonear y no remar*” (Osborne, 1994) son ilustrativos a este respecto.

Así pues, la externalización, instrumento de gestión concebido en el campo de la economía e institucionalizado por la Nueva Gestión Pública, se presenta como una técnica óptimo-paretiana a la gestión directa, pues logra a la vez reducir costes y aumentar el rendimiento (Kakabadse, 2001: 403). Sin embargo, la literatura empírica muestra una realidad distante de la reducción de costes y del logro en eficiencia propugnados. Por un lado, los estudios conducidos al respecto arrojan unos resultados mixtos e inconclusos en lo que a reducción de costes se refiere (Kakabadse, 2000; Minogue, 2000; López-Casasnovas, 2003: 220). Por otro lado, las razones para externalizar no se corresponden en muchos casos a la mejora de la eficacia y la eficiencia, sino que atienden a las alianzas de poder entre élites burocráticas y políticas (Christiansen, 1998; Greve, 2003; Young, 2005) o a restricciones legislativas, tecnológicas o presupuestarias (Grimshaw, 2002). En otro orden de cosas, se aducen críticas de orden metodológico a la reducción de costes: por un lado, se fundamenta en asunciones urbanocéntricas de competencia real inaplicables a la producción de servicios de bienestar en áreas rurales (McDonald, 2002). Por otro lado, los indicadores de eficiencia se limitan a los ahorros a corto plazo, ignorando las implicaciones sociales y de largo plazo (Prizzia, 2003). Por último, la mejora en términos de calidad también queda en entredicho, puesto que se da una asimetría de información entre costes y calidad (Taylor, 2005), de forma que se opera una tendencia a la baja de la calidad cuando es una de las principales motivaciones de la externalización.

A tenor de lo visto, se establece una relación contingente entre externalización y rendimiento (Leiblein, 2002) y en consecuencia, el elemento de gestión de la externalización gana precedencia en la explicación de los resultados (Kakabadse, 2000; Brown, 2003): la gestión de la externalización –y no sólo del contrato– es la clave explicativa de su rendimiento. Principalmente, la literatura se ha centrado en dos dimensiones de esta gestión: el nivel de riesgos contractuales, y la alineación de intereses entre organizaciones, que se corresponden a grandes trazos con la distinción entre los conceptos de externalización –gestión pública de contratos– y partenariado –gobernanza relacional– (Poppo, 2002).

El concepto de gestión de la externalización, más enraizada en la dimensión de gestión pública, responde a una lógica de minimización de los riesgos contractuales, analizados según un modelo principal-agente de la opción de externalizar (Iyer, 2005). De acuerdo con el modelo principal-agente, la organización privada es el principal que delega en un agente la especificación del producto. En concordancia con ello, la gestión del riesgo debe encaminarse a identificar y limitar los efectos perjudiciales de las asimetrías de información, así como tutelar el cumplimiento del contrato. Las asimetrías son producto de la propia forma de gestión, en la que se carece de información sobre la evaluación de los costes y de la calidad, de la mayor experiencia del sector privado en la negociación y la gestión contractual, y de la especialización creciente de la organización externalizadora (Grimshaw, 2002; Ramió, 2005). Ello hace que la gestión de la externalización sea imprescindible en términos de control (Metcalf, 1993).

El análisis de la gestión del partenariado público-privado enfatiza la dimensión sistémica de la relación entre sector público y privado que se produce en la externalización, es decir, adopta una postura más politológica, de governance, interactiva y sinérgica. De acuerdo con el paradigma del PPP –Public Private Partnership–, puede darse la coexistencia e interacción de marcos colaborativos basados en la jerarquía y el mercado, de los cuales la externalización constituye un caso particular. De hecho, la externalización no tiene por qué implicar competencia, pues se basa primordialmente en la idea de especialización (Savas, 1992). Así pues, el énfasis no se sitúa tanto en la economía de recursos, sino en la idea de buen gobierno, de accountability, de eficiencia lograda mediante la transferencia de riesgos (Fernández-Miranda, 2005). Concretamente, la clave argumentativa del paradigma del partenariado reside en la idea de distribución de riesgos (Hodge, 2004) del sector público al privado. De acuerdo con ello, el contrato se erige como mecanismo de gobernanza superador de los déficits de mercados y burocracias (Vicent-Jones, 2000). Sin embargo, la gestión activa del contrato, en colaboración con el partner privado, constituye un requisito indispensable para su rendimiento (White, 2000: 97). A pesar de la presentación de una relación armónica y sinérgica, ésta se restringe

a determinados servicios, aquellos en los que la capacidad de control de la administración sea efectiva. Además, el enfoque de partenariado deja pendientes problemas de transparencia y participación ciudadana en la determinación de la transferencia de riesgos (Hodge, 2004).

Por último, la gestión pública se ha ocupado de los efectos que la externalización tiene en el seno de la organización, cifrados en las dimensiones de la cultura organizativa y el empleo. La externalización implica un cambio en el rol de la administración como empleadora y prestadora de servicios, y polariza el mercado laboral entre ocupaciones del sector público y privado (Bryntse, 2000; Prizzia, 2003), hechos que se ponen de manifiesto en el aumento del peso de los gestores sobre los trabajadores de línea. En lo concerniente a la cultura organizativa, ésta sufre un cambio respecto del ideal burocrático y la ética pública, ya que se debilita el rendimiento de cuentas, se abren áreas a la discrecionalidad y se da paso al comportamiento estratégico y la manipulación (Zifcak, 2001; Hebson, 2003).

/ Diagnóstico del alcance de la externalización en España

A efectos de claridad expositiva, desglosaremos el diagnóstico de la externalización en España en cinco ítem, que vienen a reproducir en buena parte el esquema argumentativo desgranado en la presentación de la literatura: las motivaciones de la externalización; su ámbito, o si se prefiere, sus límites; la planificación y el diseño; el control y la evaluación; y por último los temas de diseño institucional.

/ Motivaciones de la externalización

La decisión de diferir la prestación de un servicio público al sector privado se ha venido legitimando en la literatura por su mayor eficiencia –menor coste– y eficacia –mayor calidad–. En primer lugar, la eficacia y la eficiencia se consiguen mediante el mayor grado de especialización que lleva aparejada la contratación de la producción del servicio, puesto que se contrata aquella organización, con o sin ánimo de lucro, que más competitiva sea en cuanto a costes y calidad, y por añadidura,

el contrato se celebra en condiciones de competencia, preexistente o inducida. Un caso particular de las ventajas de la especialización es el de la externalización de los sistemas tecnológicos, y más en concreto las tecnologías de la información y comunicación (TIC): la externalización habilita una renovación tecnológica actualizada sin incurrir en grandes inversiones.

En segundo lugar, externalizar implica la optimización de la gestión, dado que la especialización tiene lugar en las áreas y capacidades en que cada organización goza de ventaja competitiva, al mismo tiempo que los costes internalizados, fijos, se tornan variables, con lo que tiene lugar una reducción de costes. Los recursos humanos juegan un papel crítico en la reducción de los costes, ya que se reduce –o como mínimo no aumenta– el número de empleados públicos. Además, la contratación externa comporta ventajas en la gestión que redundan en la eficiencia como son una mayor flexibilidad respecto de la demanda del servicio, lo que permite redirigir recursos ante cambios estratégicos de forma más ágil; y una mayor facilidad en la gestión del cambio, puesto que el conflicto intraorganizativo se atenúa en parte y se convierte en interorganizativo, al estar regido por una figura contractual.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible en el caso español configura un panorama un tanto distante de lo que debieran ser los ejes de decisión. Los estudios llevados a cabo, fundamentalmente las encuestas en profundidad y las reuniones de grupos con altos cargos y grupos de funcionarios de élite, reveló que las consideraciones acerca de las mejoras en eficacia y eficiencia de la gestión externalizada ocupaban un espacio residual en las decisiones reales en el momento de optar por la externalización. Eran las rigideces y estrecheces presupuestarias, tecnológicas y en la gestión de los recursos humanos los motivos preeminentes para externalizar, por lo que se priorizaba el hallazgo de una solución eficaz al hallazgo de una solución eficiente.² Las adminis-

² Dicha conclusión se confirma con el informe de la consultora Accenture (2003). *Outsourcing en la Administración Pública: la evolución hacia la aportación de valor*, un estudio realizado entre altos cargos de la Administración, que señalaron como objetivo prioritario de la externalización la mejora de la rapidez o la calidad del servicio, mientras que dejaron en sexto lugar la reducción de costes.

traciones públicas se enfrentan a una demanda siempre creciente de servicios que requieren de altos niveles de especialización, a la vez que se hallan presionadas para reducir el gasto –o al menos no aumentar el número de empleados públicos– y encorsetadas por unos sistemas de gestión de recursos humanos y de presupuestación densos y rígidos, incapaces de adaptarse a demandas de servicios puntuales e inmediatas. Ello configura un proceso de toma de decisiones donde la necesidad gana precedencia sobre la oportunidad, lo reactivo a lo proactivo y anticipatorio, con lo que la mejora de la eficiencia queda en entredicho.

Los altos cargos directamente protagonistas de la externalización incluso no priorizaron de forma clara la búsqueda de la eficacia y se limitaron a señalar que la opción de la externalización estaba en gran medida motivada a las rigidez y al elevado coste de la gestión en la participación de los empleados públicos en la prestación de servicios. Esta percepción ha motivado acuerdos de gobierno en una parte importante de administraciones públicas en no incrementar el volumen de empleados públicos. Ante esta limitación cualquier nuevo servicio o renovación de uno antiguo se recurre a la externalización como la única salida posible. Esta situación tan clara y casi exenta de matices es la que configura un modelo de externalización reactivo –que escapa de problemas internos de las organizaciones públicas– y margina un modelo de externalización proactivo –que busca en el mercado una mayor eficacia y eficiencia–. Este elemento de partida es fundamental para poder comprender el resto de debilidades de los elementos y fases de los procesos de externalización que se van a relatar en los siguientes apartados. Además, esta motivación es uno de los puntos más importantes en que nuestra evidencia empírica difiere de los resultados de la encuesta realizada por Accenture (2002).

En todo caso hay que destacar que hay un elemento que priorizan en segundo lugar los altos cargos interpelados que es la imposibilidad de la Administración en estar actualizada tecnológicamente en ámbitos muy dispares y muy especializados. Esta opinión es relevante ya que coincide con una de las motivaciones más importantes de la literatura y también coincide con los resultados de la encuesta de Accenture.

Por otra parte, la forma en que se elaboran los contratos de externalización y se contabilizan los costes añade un interrogante todavía mayor a la obtención de más eficacia y eficiencia mediante el uso de la contratación externa de servicios. En primer lugar, los costes de transacción, esto es, los costes de llevar a cabo el contrato, de planificación, evaluación y control no se imputan en los costes de externalizar, pese a que se hallan indisolublemente unidos a la decisión de externalizar, hecho que pone en tela de juicio la supuesta reducción de costes que propugna la teoría. En segundo lugar, las limitaciones de la figura contractual en lo concerniente a la verificación de la calidad y de la tendencia de crecimiento de los costes de producción plantean un escenario en el que la tendencia parece ser una eficacia a la baja y unos costes en alza, salvo que se invierta en el control y la evaluación de la externalización –hecho que reducirá el ahorro de costes.

En cambio, los elementos de reducción del gasto en personal así como mejora en la tasa de renovación tecnológica que conlleva la externalización sí se tienen en cuenta al decidir contratar un servicio, y la evidencia empírica disponible parece señalar que se dan ciertas mejoras de costes en estas dos cuestiones. Reincidiendo en la noción arriba mencionada, la necesidad gana a la oportunidad al llevar a cabo la externalización, y esta necesidad se cifra en la huída de una gestión presupuestaria y de personal barroca y poco dinámica. Al externalizar, se busca dar respuesta a la incapacidad de contratar nuevos empleados públicos, y en segundo lugar, estar actualizado en las últimas tecnologías. Por un lado, las rigideces asociadas a la gestión de empleados públicos desincentivan las nuevas contrataciones, por lo que las nuevas competencias tienden a ser provistas mediante la contratación externa. Por otro lado, las elevadas condiciones salariales impuestas por la negociación colectiva (Salazar, 2003) se evaden mediante el empleo de la subcontratación. En cuanto a la renovación tecnológica, los costes hundidos de inversión son asumidos por el sector privado, lo que debe permitir cierta reducción de costes.

Retomando el desarrollo teórico acerca de las razones de la externalización, la mejora de la eficiencia y la eficacia lograda al contratar la producción del servicio opera en virtud de la mayor especialización y ventaja competitiva de la organización externalizadora. Así pues, el ámbito de operaciones externalizables por una organización no está delimitado, no hay unas fronteras rígidas que delineen unas competencias críticas inalienables para todas las organizaciones. Todo lo contrario, la literatura en gestión tan sólo ofrece una directriz genérica, la ventaja competitiva o core business, adaptable a las necesidades específicas de cada organización, por lo que en principio cualquier competencia es susceptible de ser externalizada, y se llega de esta forma a un modelo de organización boundaryless (Ashkenas, 2002) o tipo red de pescar. Sin embargo, no debe confundirse la ausencia de fronteras preestablecidas con la ausencia de un criterio establecido, cosa que ha tendido a ocurrir. De acuerdo con el estudio del proceso de externalización en el mundo local (Santolaria, 2003) llevado a cabo durante tres años mediante el análisis en los cinco boletines oficiales catalanes de todos los anuncios de contratación pública, cualquier tipo de competencia municipal ha sido susceptible de ser externalizada, sin tener en cuenta las implicaciones que pudiese tener en términos de garantía de derechos o de riesgos de captura, lo que permite inferir la ausencia de una plantilla conceptual de aquellas competencias *core* de las organizaciones públicas locales, no externalizables.

La evidencia empírica demuestra que no existen barreras conceptuales a la externalización de servicios públicos, práctica que se deriva de la percepción de los altos cargos entrevistados “que no hay límites a la externalización y que cualquier actividad pública externa o interna puede ser objeto de gestión privada”. Esta opinión totalmente abierta y acrítica ha favorecido que en España se externalice desde funciones operativas sin mayor enjundia hasta ámbitos sensibles y estratégicos como son los vinculados a la defensa, a la seguridad, a la gestión de

información confidencial de los ciudadanos, a actividades de inspección reguladora, a funciones de custodia y socialización de menores bajo la tutela de la justicia, gestión de servicios internos de carácter financiero, tecnológico y de personal, etc. No existe en las administraciones públicas españolas unos parámetros conceptuales y operativos que definan cuál es el *core business* en el sector público que concrete qué ámbitos bajo ningún concepto deberían ser externalizables –por su sensible valor social o bien por su ubicación crítica y estratégica en términos de soberanía, poder o control–, qué ámbitos pueden ser externalizables pero con mecanismos especiales de control y evaluación –por ejemplo, determinados servicios sociales que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos– y, finalmente, qué ámbitos pueden externalizarse de forma ordinaria –por ejemplo, la limpieza, el mantenimiento de equipos e instalaciones, etc.

Tomando como ejemplo el caso de los servicios comunes, esto es, los servicios que las propias organizaciones públicas producen para sí, tales como la contabilidad, la gestión de nóminas, los servicios informáticos, etc., son susceptibles de ser externalizados, puesto que la organización no goza de ventaja competitiva, no constituyen su *core business*. Pero, insistiendo de nuevo, la ausencia de límites precisos no tiene que implicar la ausencia de criterio. Las organizaciones públicas deben emplear de forma selectiva las técnicas de gestión del sector privado y adaptarlas a su realidad específica (Metcalf y Richards, 1989), para evitar que al emplearlas se menoscaben sus objetivos específicos de actuación. De acuerdo con ello, pese a la capacidad de externalizar todos los servicios comunes no debe optarse por una externalización total, puesto que ello conllevará problemas de control al carecer de información sobre el funcionamiento efectivo de los servicios, que redundarán en un empeoramiento de la calidad, e incluso, en la esfera de derechos de los ciudadanos.

Parafraseando la conocida sentencia de Osborne, timonear y no remar, si no se rema nada quizá se pierda la capacidad de timonear al no saber hacia dónde bogan los remeros. Un ejemplo ilustrativo de la desorientación del timonel al no remar es el estudio llevado a cabo

en el portal electrónico interadministrativo cat365 de la Generalidad de Cataluña (Aibar, 2004) en el cual se indica que la externalización del diseño del portal estuvo condicionado por la privatización previa del centro de informática de la Generalidad. Consecuentemente, la externalización del servicio de informática supuso la externalización de las opciones de política posteriores con un perverso efecto en cadena.

Todo ello nos conduce a una situación en la cual el concepto de *core business* necesita de cierta redefinición para el caso de las organizaciones públicas, más allá de la noción de ventaja competitiva propia de la gestión privada. La Administración debe garantizar unos servicios eficientes y de calidad, y para ello es necesario que mantenga el control de los servicios externalizados. Así pues, la definición de las fronteras de lo externalizable no sólo debe atender a la ventaja competitiva que conlleva la gestión externa sino también a los problemas de control público que pueda suscitar. En este sentido, externalizar servicios sensibles y de carácter estratégico es un error. Por ejemplo, como menciona Salazar (2003: 587) “es un error externalizar servicios estratégicos que están estrechamente vinculados a la toma de decisiones ya que nos vamos a encontrar con la paradoja que la inteligencia está fuera de la administración pública y que ésta, en cambio, sólo posee estructura operativa”.

En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos, pero siempre que se garanticen los derechos de los ciudadanos y que la Administración mantenga un dominio y control reales. En algunas ocasiones, la opción más correcta sería intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

/ Planificación y diseño

El ejercicio de las prerrogativas de planificación y diseño es un elemento clave para que la gestión de servicios públicos por parte de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro suponga

mayor eficacia y eficiencia. A pesar de ello, la evidencia empírica de los estudios mencionados indica que éste es un tema bastante desatendido al emprender los procesos de externalización, dado que requiere de un nivel de especialización y de inversión que hace encarecer y demorar el proceso de contratación, concesión o convenio. Se produce por consiguiente el *trade off* entre costes transaccionales y reducción de costes de producción enunciado por la literatura académica por el que se prioriza la maximización del ahorro a corto plazo.

El primer elemento a tener en cuenta al optar por la gestión indirecta de un servicio público es analizar el mercado de proveedores y manejar la oferta (Mas, 2004). La Administración, al contratar un servicio, goza de cierto grado de discrecionalidad para seleccionar el perfil de organización que más convenga a sus intereses.³ Sin embargo, al carecer las administraciones públicas españolas de unidades especializadas de externalización de servicios públicos, no se analizan pormenorizadamente las características y oportunidades de la oferta, no se invierte en diseño y planificación, por lo que el criterio preponderante y casi único en la selección del proveedor es el económico –coste de producción y capacidad financiera–, y las consideraciones en cuanto a la capacidad de control y evaluación de los costes y los resultados juegan un papel residual en la elección, con los riesgos de gestión que ello implica.

Un segundo elemento crítico del diseño y la planificación que ha recibido escasa atención pese a repercutir en el rendimiento de la externalización es el redactado de los pliegos de condiciones del contrato. En ellos se recogen las especificaciones acerca de los estándares del producto o servicio, así como los mecanismos de control de los resultados. No obstante, al redactarse los pliegos de condiciones tienden a convertirse en elementos formales y no operativos, requisitos legales reproducidos mediante mimesis, con escasa aplicabilidad y casi nula dedicación al establecimiento de indicadores efectivos de

³ Organizaciones con o sin ánimo de lucro; nacionales, extranjeras o multinacionales; un conjunto de organizaciones en consorcio o una única, etc. tendrán implicaciones diferentes en términos de riesgos contractuales, capacidad financiera, incentivos a la excelencia, capacidad de control, etc.

calidad y rendimiento, tanto en el proceso como en el producto. De nuevo ocurre cómo al manejar la oferta: se trata de actividades costosas y especializadas, que requieren de una inversión que puede malograr la reducción de costes y de un nivel de dedicación y de capacitación que no todos los empleados públicos pueden asumir. Todo ello va en perjuicio del nivel de rendimiento alcanzado por medio de la gestión indirecta, ya que al no fijar unos estándares de producto precisos y ajustados a la realidad específica de cada proceso ni unos mecanismos de control y evaluación de los resultados claros y efectivos. Finalmente, tampoco se contemplan las cláusulas de revisión, reversión o recuperación de la adjudicación de la externalización en un momento previo a la finalización del contrato. Por todos estos motivos los incentivos para lograr la eficacia y la eficiencia disminuyen e incluso desaparecen.

/ Control y evaluación

A pesar de presentarlos por separado, planificación, diseño, control y evaluación forman parte de un todo inseparable que se identifica con la dimensión de gestión de la externalización, el elemento indispensable para lograr la eficiencia y la eficacia en la externalización de un servicio de forma sostenida en el tiempo. Si bien la planificación y el diseño son anteriores a la celebración del contrato, el control y especialmente la evaluación operan sin solución de continuidad, a lo largo del proceso, a fin de evitar y reconducir situaciones disfuncionales y negativas para los intereses de las administraciones públicas. La evaluación puede llevarse a cabo en la etapa de preparación de la externalización, con carácter formativo, ex ante, para analizar la conveniencia o no de llevarla a cabo así como la conveniencia de que gestione el servicio un tipo u otro de organización. De la misma manera, la evaluación se dirige al seguimiento continuo del contrato; por último, la evaluación también puede revestir un carácter recapitulativo si tiene lugar al finalizar el contrato. Por otro lado, el control se concibe como un todo integral a la ejecución de la externalización, pues tanto incide en el momento de celebración del contrato, al fijar en el pliego de condiciones las variables y los indicadores de control; como durante la prestación del servicio, con variables de control dirigidas al proceso y al resultado informadas por los conceptos de calidad intrínseca y extrínseca.

Llegado a este punto, podrían llegar a confundirse las prerrogativas de control y evaluación a causa de su funcionamiento conjunto con el fin de velar por una correcta ejecución de los arreglos externalizadores. Sin embargo, conceptualmente se trata de dos objetos diferentes. La diferencia estriba en que mientras la evaluación se orienta a la investigación y obtención de información de cara a la mejora de la satisfacción del ciudadano –y también de la organización pública–, el control se dirige al establecimiento de mecanismos y directrices para la satisfacción de los objetivos y las necesidades de la propia administración pública.

Tanto el control como la evaluación se incluyen en lo que la literatura económica designa como costes de transacción, esto es, los costes de gestión del contrato. De acuerdo con lo dicho más arriba, el control y la evaluación se encuentran presentes en la decisión de externalizar, en el diseño de la externalización, pero también a lo largo del contrato de gestión y en su terminación. Del mismo modo que al tratar el momento inicial de la externalización –decisión, planificación y diseño– se decía que las organizaciones públicas tienden a la cicatería en cuanto a inversión en gestión del contrato se refiere, lo mismo se predica de la inversión en evaluación y control. Además, la dejación en el uso de las prerrogativas de planificación y diseño que las administraciones públicas hacen en las etapas iniciales del contrato coarta su capacidad de evaluación y control una vez la externalización comienza a funcionar.

En este sentido, es unánime la impresión de que existe en las administraciones españolas un déficit espectacular de mecanismos de control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos. No se diseña ni se invierte de forma suficiente en esta función. En todo caso hay que decir que las administraciones públicas establecen unos buenos mecanismos de control legal y económico formal –por ejemplo, en los pliegos de condiciones– pero que no consiguen implementar en la práctica ya que se carece de los recursos humanos y de la experiencia necesaria para hacerlo. El resultado de esta combinación entre la intención formal de controlar y la incapacidad material para

hacerlo genera un amplio espectro de posibilidades que oscila desde la ausencia absoluta de mecanismos reales de control hasta mecanismos precarios y artesanales de control que se derivan más de la conciencia y profesionalidad de algunos empleados públicos que del sistema e incentivos de naturaleza institucional.

Sin embargo, la evaluación y control son elementos críticos para que el rendimiento que aporte la gestión indirecta de un servicio público no solamente se maximice, sino también que sea sostenido en el tiempo. Pese al coste en términos de inversión y especialización de estas actividades, éstas redundan en la eficiencia y la eficacia finales. Además, en la medida que en el sector público el fracaso de los procesos de externalización no solamente suponen la pérdida de eficiencia, es decir, una mala gestión de los caudales públicos –los intereses de los ciudadanos–, sino que también pueden afectar a la esfera de los derechos de los ciudadanos (Hodge, 2004), es necesario que las prerrogativas de control y evaluación –y obviamente también las de planificación y diseño– sean ejercidas de forma rigurosa y efectiva por las administraciones públicas.

**/ Conclusiones y propuestas para repensar
una externalización eficaz, eficiente y que
aporte valor social**

El proceso de modernización de la gestión pública emprendido a través de la externalización pública constituye una realidad común a todos los países de la OCDE, con un cambio de paradigma en la función y estructura de las administraciones públicas cifrado en el paso de un Estado gestor directo de servicios a un Estado relacional (Osborne, 1994) o Estado garantizador (Naschold, 1996). Sin embargo, este instrumento de gestión que proviene de la gestión privada debe adaptarse a la realidad específica de la gestión pública, para evitar rebajar los ciudadanos a la categoría de clientes (Freedland, 2001; Mintzberg, 2005) así como para evitar que un supuesto logro de la eficacia y la eficiencia vaya

en perjuicio de los derechos de los ciudadanos, que son prioritarios. Así pues, la externalización debe repensarse desde convicciones neopúblicas, adaptando la externalización a la realidad específica de lo público.

En este sentido, la forma en que se ha llevado a cabo la externalización en los casos analizados, que son un reflejo de la tendencia general seguida en la mayoría de administraciones públicas de España –según las evidencias detectadas en las reuniones de grupo con más de quinientos altos funcionarios–, dista mucho de poder mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos que propugna la teoría económica y la gestión. Las externalizaciones se han orientado a la superación de los déficits presupuestarios, tecnológicos y de gestión de los empleados públicos, unos argumentos de tipo reactivo que de ninguna forma contemplan el incremento de la eficiencia en paralelo con la eficacia. Además, la renuncia de las administraciones públicas a invertir en las funciones de diseño, planificación, evaluación y control implica un riesgo en términos de calidad a la baja y precios en alza, así como de eficacia institucional, con problemas de dominio privado de la agenda pública y capturas. Llegado a este punto, pueden individualizarse dos modelos de externalización:

a) Un modelo reactivo, disfuncional, que se identifica con la situación presente –es el detectado y diagnosticado en este estudio, en donde no se externaliza para mejorar la gestión sino para cubrir los déficits y donde la administración hace un uso pasivo de sus prerrogativas de gestión.

b) Un modelo proactivo de carácter normativo que busque la superación de las deficiencias del modelo anterior, que se corresponde con un enfoque neopúblico, regido por los conceptos de eficiencia y eficacia. Modelo proactivo que contempla una administración activa que hace uso de sus prerrogativas en la gestión de los contratos.

La literatura económica y de gestión privada que trata el tema de la externalización ha tendido a presentar la gestión indirecta como óptimo-paretiana de la gestión integrada, esto es, como más eficiente

a la vez que más eficaz. A pesar de la ausencia de estudios generales, los estudios presentados aquí arrojan unos resultados divergentes, y deben tenerse en cuenta los problemas de medición de la eficacia y la eficiencia. En concreto, los siguientes elementos tienen un gran peso explicativo de diagnóstico y, también, en el logro de unos servicios externalizados más eficientes y eficaces:

En primer lugar, la disponibilidad de información pertinente y suficiente es un requisito previo para lograr la mejora en el rendimiento de los servicios, ya que es *conditio sine qua non* de un proceso decisional proactivo. Es por ello que debe definirse correctamente el objeto del contrato, esto es, la definición de las actividades *core* de las administraciones públicas, y los instrumentos de medición y evaluación en los que basar la decisión. Dada la especialización y los costes que requiere la obtención de dicha información, una estrategia para rebajar los costes decisionales es la creación de unidades especializadas en materia de externalización, que aglutinen conocimiento e integren los costes de información de distintas unidades administrativas, e incluso de diferentes administraciones.

En segundo lugar, la tendencia a la ausencia de mecanismos de control y de evaluación de los servicios externalizados que caracteriza el modelo reactivo tiene como resultado la alza de precios y la bajada en los niveles de calidad, ya que no se disponen de instrumentos válidos para fiscalizar la actuación y los costes de los proveedores privados. La mejora en eficiencia y en eficacia que confiere el modelo reactivo es por consiguiente dudosa, al no disponerse de instrumentos de medición, y evanescente. Sin embargo, en caso de imputarse los costes de planificación, control y evaluación al contrato, el ahorro en costes todavía resulta más dudoso, ya que al externalizar se produce un trade-off entre el ahorro de producir mediante especializado y el coste de transacción proveniente de gestionar el contrato. En este sentido, una posible vía para reconducir la situación actual y ganar en eficacia y eficiencia mediante la gestión indirecta es hacer que los mecanismos de control tradicionales de las administraciones públicas trasciendan el modelo administrativo

tradicional, legalista y reactivo, y se transformen en un control de gestión real, respetuoso con la ley pero proactivo, fiscalizador y dinámico. Otra vía para mejorar los resultados de los arreglos externalizadores sería implementar la evaluación a lo largo de todo el proceso. Para ello, deben optimizarse los canales de comunicación disponibles, por ejemplo mediante la participación de la ciudadanía en la determinación de las necesidades o en la información de los niveles de calidad del servicio prestado, esto es, una fuente de información insesgada. Otra línea de mejora del control de la externalización a nivel interno sería el uso de las nuevas tecnologías, puesto que permiten la fiscalización de la actividad en tiempo real.

En tercer lugar, el modelo reactivo de externalización por el que se ha optado en España no solamente tiene consecuencia en la eficiencia y la eficacia de la gestión, sino que también repercute en la eficacia institucional de las administraciones públicas. La renuncia que la administración pública protagoniza en el modelo reactivo a hacer uso de sus prerrogativas de planificación, diseño, evaluación y control implica una cesión irrevocable de poder al proveedor privado. Dicha cesión de poder tiene su manifestación extrema en el dominio de la agenda de externalizaciones por parte de las organizaciones externalizadoras, al gozar de una visión general y de mayor información, y en los fenómenos de captura por parte de las organizaciones privadas del gestor público de la red de servicios externalizados.

A tenor de lo visto, la externalización difícilmente puede considerarse un instrumento de gestión óptimo-paretiano de la gestión pública directa. Por un lado, en caso de optar por una externalización sin planificación, control y evaluación consistentes, se opera un *trade-off* entre calidad y costes: el ahorro que comporta la gestión indirecta se hace a costa de una mengua en la calidad del servicio, a la vez que esta opción a la larga comportará un alza de precios, al carecer la Administración de indicadores para controlar el aumento de costes, o directamente ser un cliente cautivo de la organización externalizadora. Por otro lado, en caso de optar por una externalización planificada, evaluada y controlada,

los ahorros potenciales de la gestión indirecta se reducirán en gran medida, o bien serán inexistentes. Sin embargo, la merma en eficiencia económica que conlleva la inclusión de los costes de planificación, evaluación y control redundará en un nivel de calidad estándar y no declinante en el tiempo, así como una prevención contra los problemas de eficacia institucional.

En todo caso hay que dejar claro que no hay nada inherentemente perjudicial en la externalización, puesto que la idea de especialización es atrayente y conveniente para dar solución a las demandas de unas sociedades cada vez más complejas y tecnológicamente avanzadas. De hecho un modelo general de gestión de servicios públicos mixto entre gestión privada y gestión pública es absolutamente necesario e imprescindible para lograr unos servicios públicos de calidad y sostenibles económicamente gracias a unos mecanismos competitivos y optimizadores. Pero hay que tener siempre presente que la externalización requiere de un nivel de compromiso y de responsabilidad que no siempre se alcanza: que los gestores públicos se encarguen de regular y las organizaciones privadas de gestionar es algo eficiente y eficaz. Sin embargo, si al externalizar la gestión se hace dejación de las competencias propias e inalienables de la Administración –planificación, evaluación y control–, esto es, se descapitaliza la dimensión de gestión del contrato, los gestores pueden acabar decidiendo por los administradores, lo que irá en perjuicio del común de la ciudadanía.

Las vías de mejora del déficit de los procesos de gestión indirecta derivan del análisis del modelo de interacción estratégica que se da al contratar la administración pública la producción de un servicio en una organización privada. De acuerdo con la teoría económica de los contratos, la relación principal-agente que rige los contratos de externalización se concreta en un problema que la literatura denomina moral hazard (Salanié, 1997:108): agente y principal no comparten la misma estructura de pagos, y la asimetría de información favorece al agente, ya que el principal carece de información acerca del rendimiento del principal, por lo que el principal tiende a obtener un resultado

subóptimo. Ante dicha interacción estratégica, existen dos vías para reducir las posibilidades de un comportamiento oportunista por parte del agente: mediante la reducción de las asimetrías de información, o bien mediante la alineación de intereses y pagos de principal y agentes, a fin de generar una situación de suma positiva.

La estrategia principal para la mejora en el rendimiento de la externalización es la reducción de la asimetría de información, de ahí el énfasis en las dimensiones en planificación, evaluación y control. A un nivel operativo, las formas de optimizar la inversión en estas dimensiones –que también redundan en la eficacia institucional– son las siguientes y que contribuyen a configurar un modelo proactivo de externalización:

1) Deben crearse agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de externalizaciones, de forma que se acumule el conocimiento en bases de datos, en protocolos para la redacción de pliegos de condiciones, y se centralicen algunas actividades de control y la evaluación. Con ello se cumple un doble objetivo en términos de eficiencia y de eficacia institucional. Por un lado se reducen los costes de transacción de cada proceso de externalización, al integrarse en una unidad especializada. Por otro lado, la creación de agencias de externalización permite una mayor fluidez de la información y sistemas de aprendizaje institucional entre administraciones y aunar los procesos de externalización de distintas unidades, e incluso administraciones, con lo que se rompe la insularidad de las administraciones públicas.

2) Deben optimizarse el uso de las fuentes de información ya existentes. En este sentido, el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación como un instrumento de control y evaluación de un potencial inestimable, puesto que ofrece la capacidad de llevar a cabo un control en tiempo real de la gestión interna de la organización externalizadora.

Además las tecnologías de la información y de la comunicación deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las tecnologías de la información y la comunicación vinculadas a la gestión en red podrían implementarse con diferentes mecanismos imaginativos. Por ejemplo: puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las intranets de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

3) Hay que pensar en empleados públicos con un nuevo perfil profesional de gestores de redes de organizaciones privadas (planificación, coordinación, control y evaluación de la red y sus actores) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.) pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que son las que prestan directamente los servicios públicos. Este nuevo perfil profesional es básico para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y debería formar parte del sistema de función pública o servicio civil de carrera que confiera a estos nuevos profesionales seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

4) Hay que optar por la externalización de un servicio de forma proactiva, buscando como objetivo la mejora de la calidad, la eficiencia, la especialización y la vanguardia tecnológica. Hay que abandonar las externalizaciones reactivas que sólo se justifican por problemas internos –básicamente en materia de recursos humanos– de la propia Administración pública.

5) Hay que definir un mapa conceptual, un símil de *core business* de cada institución pública, que defina con claridad las competencias y servicios públicos que no deben ser bajo ningún concepto objeto de externalización. Desde nuestro punto de vista esta lista no debería ser muy amplia pero afectaría a competencias y funciones vinculadas con la seguridad, con la gestión de información confidencial de los ciudadanos, con la inspección de determinados ámbitos de regulación, con la gestión estratégica de los servicios comunes en materia de personal, economía, informática y tecnologías de la información y la comunicación, con la inteligencia que contribuye a la toma de decisiones, etc. En definitiva habría que hacer un marco conceptual que excluya de la externalización aquellas funciones y competencias que se consideran estratégicas, críticas y sensibles.

6) No deben externalizarse nuestros centros de diseño de las tecnologías de la información y de la comunicación (Ramíó, 2004). Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las tecnologías de la información y la comunicación el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación deberían formar parte de la Administración pública ya que éstas representan su sistema nervioso interno y su radar externo. Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las tecnologías de la información y la comunicación deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos.

7) Hay que planificar la externalización mediante un detallado análisis del mercado que permita determinar el sujeto activo de la externalización: una organización con ánimo de lucro frente una organización sin ánimo de lucro; una empresa multinacional frente una empresa nacional; una organización grande frente una organización con dimensiones reducidas; una externalización a una única organización frente una misma externalización derivada a varias organizaciones, etc.

8) El control y la evaluación debe tener un papel protagonista a lo largo del proceso. El uso de pruebas piloto constituye en este sentido un instrumento altamente recomendable en el proceso decisional, a fin de reconducir los problemas detectados al ponerse en marcha el contrato. Por otro lado, la aproximación de las externalizaciones al ciudadano mediante los procesos de evaluación también constituye un campo de mejora, puesto que constituyen una fuente de información insesgada a la vez que una fuente de legitimación.

9) Debería reflexionarse en la creación de observatorios de externalizaciones, que se encarguen de analizar los procesos llevados a cabo a escala nacional y de investigar las innovaciones que se lleven a cabo a nivel internacional, constituye otra vía para reducir la asimetría de información y mejorar la gestión de las externalizaciones.

10) Por último, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye también una vía valiosa para evitar que la externalización conlleve un resultado subóptimo para las organizaciones públicas. Sin embargo, esta estrategia de mejorar, que se concreta en la creación de partenariados públicos-privados, colaborativos, cooperativos y sinérgicos, queda limitada a determinados ámbitos de gestión como, por ejemplo, las iniciativas de promoción económica o de promoción turística, en los cuales los intereses públicos y privados ya aseguran

un resultado cooperativo. En cambio, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para coincidir con las del sector público constituye una tarea inalcanzable. A menor escala sin embargo, la creación de lazos de confianza entre los gestores en red y las organizaciones puede generar unas relaciones interorganizativas más cooperativas y menos conflictivas. Con todo, al relacionarse con las organizaciones privadas, los trabajadores del sector público debe mantener su cultura organizativa propia y distintiva, y evitar procesos de aculturación empresarial que pongan en entredicho los principios de legalidad, igualdad y mérito que rigen el ideal burocrático.

Para finalizar, y si se permite el símil, al optar por externalizar la Administración intenta suplir su cojera y ser más eficiente y eficaz, pero para ello “pierde sus ojos”, se vuelve ciega a la forma en que se gestiona. Para compensar este déficit visual debe desarrollar el tacto –crear lazos de confianza y arreglos de partenariado–, la orientación –planificación–, y procurarse un “lazarillo” –evaluación y control– que le indiquen por dónde camina y le hagan andar más aprisa. En cambio, tiende a la catástrofe aquél que al quedarse ciego intenta andar a tientas y con las manos atadas, pues las probabilidades son muy altas que vaya a trompicones, trastabillando, e incluso se dé con los huesos en el suelo.

-- Bibliografía --

Accenture (2003). *Outsourcing en la Administración Pública: la evolución hacia la aportación de valor*. Resumen ejecutivo. Serie Directivos del Sector Público.

Ashkenas, R. (2002). *The Boundaryless Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.

Brown Trevor L.; Potoski, M. (2003). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63(2), pp. 153-164.

- Bryntse Karin; Greve, C. (2002). Competitive Contracting for Public Services: a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden. *International Public Management Review*, 3(1), 2002, pp. 1-21.
- Christiansen, P. (July 1998). A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(3), pp. 273-295.
- Fernández-Miranda, E. (2005). *Externalización de la gestión y la financiación del sector público en España*. Madrid: PricewaterhouseCoopers.
- Freedland, M. (2001). The Marketization of Public Services. En Crouch, Colin; Eder, Klaus; Tambini, Damian. *Citizenship, Markets and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gay, C. (2003). *La subcontratación de bienes y servicios*. Buenos Aires, Paidós.
- Greve, C. (2003). Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. *Public Organization Review*, 3, pp. 269-280.
- Grimshaw Damian; Vicent, Steve; Hillmott, Hugh. (2002). Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services. *Public Administration*, 80(3), pp. 475-502.
- Hebson Gail; Grimshaw, Damian; Marchington, Mick. (September 2003). PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors. *Work, employment and society*, Vol. 17(3), pp. 481-501.
- Hodge, G. (December 2004). The risky business of public-private partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), pp. 37-49.
- Iyer Ananth, V.; Schwarz, Leroy B. (January 2005). A Principal-Agent Model for Product Specification and Production. *Management Science*, 51(1), pp. 106-119.
- Kakabadse Nada; Kakabadse, A. (2000). Outsourcing: a paradigm shift. *Journal of Management Development*, 19(8), pp. 670-728.
- Leiblein Michael J.; Reuer, Jeffrey J.; Dalsace, Frédéric. (2002). Do Make or Buy Decisions Matter? The influence of organizational governance on technological performance. *Strategic Management Journal*, 23, pp. 817-833.
- López Casasnovas, G. (2003). *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona, La Caixa, (Col·lecció d'Estudis Econòmics 31).

- Mas, J. (2-5 Noviembre de 2004). Un nuevo modelo de externalización (terceriarización/outsourcing) en la administración pública. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.
- McDonald, J. (June 2002). Contestability and social justice: The limits of competitive tendering of welfare services. *Australian Social Work*, 55(2), pp. 99-108.
- Metcalfé L.; Sue Richards. (1989). *La Modernización de la gestión pública*. MAP, Madrid, Colección Estudios.
- Metcalfé, L. (1993). Public Management: from Imitation to Innovation. En Kooiman, Jan (ed.) *Modern governance. New Government- Society Interactions*. London, Sage.
- Minogue, M. (2000). 2. Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector, En Minogue, Martin; Polidano, Charles; Hulme, David (eds.) *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*. Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos, no MBAs*. Barcelona: Deusto.
- Naschold, F. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: Walter De Gruyter.
- Oliver, J. (2003). *Índice laboral Manpower. El empleo en el sector público*. Madrid: Manpower.
- Osborne, David; Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Poppo Laura; Zenger, Todd. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23, pp. 707-725.
- Prizzia, R. (2002). An international perspective of privatization: the need to balance economic and social performance. *American Review of Public Administration*, 33(3), pp. 316-322.
- Ramió, C. (Enero 2005). Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial. *Revista Sistema*. (184-185), pp. 87-106.
- Salanié, B. (1997). *The Economics of contracts*. Cambridge: MIT Press.

- Salazar, M. (2003). Les polítiques de recursos humans al sector públic de Catalunya. *En Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona: EAPC, (pp. 585-588).
- Salvador, E. (1999). *Catalunya davant la societat de la informació: nous actors i noves polítiques*. Barcelona: Mediterrània.
- Savas, E. (1992). *Privatization and Productivity*. En HOLZER, Marc (ed.) *Public Productivity Handbook*. (pp. 79-89). New York: Marcel Dekker Inc.
- Santolària, J. (2003). *Las Administraciones Públicas y el Sector Público*. (Tesis doctoral UB, pendiente de presentación). Barcelona.
- Santolària, J. (2-5 Noviembre de 2004). La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.
- Selim, Georges; Yiannakas, Aristodemos. (2000). Outsourcing the Internal Audit Function: A Survey of the UK Public and Private Sectors. *International Journal of Auditing*, 4, pp. 213-226.
- Schneider, B. (2004). *Outsourcing*. Bogotá: Norma.
- Taylor, P. (2005). Do public sector contract catering tender procedures result in an auction for lemons? *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), pp. 484-497.
- Vicent-Jones, P. (Autumn 2000). Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis. *Oxford Journal of Legal Studies*, 20(3), pp. 317-351.
- White, Gordon; Robinson, M. (2000). Towards synergy in social provision: civic organizations and the state. En Minogue, Martin; Polidano, Charles; Hulme, David (eds.) *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*. Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 94-116.
- Young, S. (2005). Outsourcing in the Australian health sector. *International Journal of Public Sector Management*. 18(1), pp. 25-36.
- Zifcak, S. (June 2001). Contractualism, Democracy and Ethics. *Australian Journal of Public Administration*, 60(2), pp. 86-98.

Nuevas Fórmulas de Prestación de Servicios Públicos Locales

Capítulo III Evidencias y propuestas sobre los determinantes de la Externalización en la Administración Local

Introducción

El gobierno y la administración local han demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión pública (Ihrke et al., 2003), especialmente en lo referente a los procesos orientados a mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía (Baldersheim y Wollman, 2006). En un contexto de contención presupuestaria y crecientes demandas de la ciudadanía, las administraciones locales han visto incrementar la presión para generar nuevas fórmulas de gestión que les permitan afrontar los retos del nuevo escenario.

La búsqueda de nuevas fórmulas de gestión de servicios se ha visto marcada por un contexto de creciente influencia de referentes conceptuales e ideológicos internacionales que, con mayor o menor grado de ajuste y adaptación, se han incorporado a nuestra realidad administrativa. Estos referentes pueden agruparse bajo las corrientes

integradas en la Nueva Gestión Pública (o *New Public Management*), denominación otorgada por buena parte de los académicos del campo de la gestión pública a las reformas del sector público de los años 80s y 90s (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1994). Aunque existen diferentes orientaciones dentro de la Nueva Gestión Pública (Ramió y Salvador, 2005), predominan las favorables a la incorporación de mecanismos de mercado en la gestión pública y, en especial, la utilización intensiva de la contratación externa como vía para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Esta opción registra una creciente implantación a nivel internacional, como indican Domberger i Hall al afirmar que *“la producción gubernamental de bienes y servicios, y la intervención directa en actividades microeconómicas está en declive en todo el mundo”* (1996: 129), un diagnóstico compartido por otros autores como Minicucci y Donahue (2004) o Savas (1992). Una difusión creciente aunque con importantes matices según cada realidad político-administrativa nacional (Ramió y Salvador, 2007).

En el plano académico, desde los ya clásicos estudios sobre la decisión de producir directamente o no los servicios públicos (Ferris, 1986; Ferris y Graddy, 1986), la contratación externa o la externalización como opción de gestión pública está constituyendo un ámbito de creciente interés académico desde diversas disciplinas como la teoría económica (López-Casasnovas, 2003), la ciencia política (Arenilla, 2003; Kakadabse y Kakabadse, 2001; Leiblein, Reuer y Dalsace, 2002), la sociología del trabajo (Hebson et al., 2003), o la economía financiera (Johnstone, 2002).

Una importante línea de reflexión en este campo se ha centrado en los determinantes de la producción y provisión de servicios públicos locales (Hefetz y Warner, 2004; Brown y Potoski, 2003; Joassart-Marcelli y Musso, 2005; Lamothe et al. 2008). A pesar de su creciente número, las investigaciones desarrolladas en este campo no consiguen consensuar qué factores inciden de forma más determinante tanto en la externalización de servicios de los gobiernos locales. El presente artículo pretende aportar nuevos argumentos basados en una exhaustiva

evidencia empírica sobre la externalización de servicios públicos en los ayuntamientos de Cataluña, con un planteamiento basado en un enfoque neoinstitucionalista aplicado al campo de la Ciencia Política y de la Administración.

/ ¿Servicios externalizables versus ayuntamientos externalizadores?

La creciente difusión de la externalización de servicios como fórmula de gestión, tanto entre administraciones locales como, dentro de éstas, a sus diferentes áreas de actuación parece ilustrada tanto a nivel internacional (Domberger i Hall, 1996; Minicucci y Donahue, 2004; Savas, 1992) como por la todavía limitada evidencia a nivel de España y Cataluña (Ajuntament de Barcelona, 1999; Fundació Pi i Sunyer, 2003; Ramió y García, 2006, Ramió, Salvador y García, 2007), con tan solo algunos matices (Hefetz y Warner, 2004) y diferencias en cuanto a su estilo según la realidad político-administrativa nacional (Ramió y Salvador, 2007).

Sin embargo, no parece confirmada la hipótesis de si esta creciente difusión obedece a la progresiva incorporación de administraciones locales a los argumentos asociados a la externalización de forma global o realmente la expansión se extiende tan solo a determinados ámbitos de gestión de las municipalidades. En otros términos, la cuestión que se plantea es si el proceso de externalización obedece a una opción global de una determinada administración local (argumento que proponemos asociar a la variable “ayuntamientos externalizadores”) o a la realidad de unos servicios que, por sus características intrínsecas, son más fácilmente contratables externamente (“argumento que proponemos asociar a la variable ‘servicios externalizables’ ”).

Siguiendo los diferentes regímenes internacionales de autonomía local, el debate se sitúa en las opciones de maniobra de las administraciones locales para optar por la provisión directa de determinados servicios públicos o la provisión mediante la contratación de agentes externos (dilema recogido en la denominada “make or buy literature” –Brown y Potoski, 2003; Lamothe, Lamothe y Feiock, 2008–).

En estas opciones parece que tanto la teoría (Williamson, 1981) como los análisis basados en evidencia empírica (Ferris y Graddy, 1986; Levin y Tadelis, 2005) mantienen que las características del servicio juegan un papel central en la decisión de externalizar, es decir, que existen ciertos servicios más fácilmente o más propensos a ser externalizados que otros. Esta diferencia entre servicios ha tendido a asociarse, siguiendo estos argumentos asociados a la perspectiva económica, a la especificidad del servicio y a la dificultad para su medida (Lamothe, Lamothe y Feiock, 2008).

La especificidad del servicio se vincula a la inversión requerida para desarrollar las tareas asociadas a su prestación. En aquellos servicios que requieren inversiones muy elevadas (por ejemplo en equipamiento, maquinaria, etc.) suelen aparecer proveedores iniciales que bloquean la entrada de nuevos por los citados costes iniciales. Esta elevada inversión, además, suele utilizarse como argumento para desarrollar argumentos de resistencia al cambio en la negociación de los servicios externalizados, al incrementarse significativamente los costes de transacción. El contraste entre un servicio de mantenimiento y distribución de agua y un servicio de mantenimiento del parque público puede ejemplificar la diferencia en cuanto a distintos grados de especificidad.

Diversos autores asocian una elevada especificidad –y los elevados costes de transacción vinculados– a la producción directa del servicio por parte de las administraciones públicas (Brown y Potoski, 2003), aunque ello no es óbice para su contratación externa por otro tipo de razones de carácter político, económico o ideológico. En todo caso, en la externalización de servicios de elevada especificidad, se producen fuertes interdependencias entre el ayuntamiento y el proveedor que tienden a resultar en contratos a largo plazo, con riesgos de dependencia muy acusados (Williamson, 1999). Considerando la importante inversión inicial requerida para prestar el servicio, el proceso de internalización una vez externalizado se hace poco viable, aunque parecen más factibles soluciones mixtas.

La segunda variable caracterizadora de los servicios es la facilidad o dificultad para medirlos, esto es, para dar cuenta de sus requerimientos y de sus resultados, así como del seguimiento de su prestación. La teoría mantiene que cuando determinados servicios, por su propia definición, resultan difícilmente medibles o evaluables, tenderán a ser menos externalizados (Brown y Potoski, 2003) en la medida que los ayuntamientos no dispondrán de criterios para verificar el cumplimiento del contrato. Como ejemplo de servicios de difícil medida suelen apuntarse aquellos asociados a la salud y los servicios a las personas (asuntos sociales). Sin embargo, la evidencia internacional muestra cómo también éstos son objeto de externalización, en especial por su carácter intensivo en personal y las diferencias en cuanto a costes entre el sector público y el privado (por las condiciones laborales ofrecidas en cada caso) (Ferris y Graddy, 1986). No obstante, las sensibilidades que suelen vincularse a estos servicios, así como el potencial riesgo de objetivos dispares entre la administración local y los potenciales agentes en los que se ha externalizado, parecen facilitar que tienda a restringirse la contratación externa en este campo. En otros términos, la producción interna de estos servicios tiende a utilizarse como mecanismo para compensar la falta de instrumentos efectivos para medir su funcionamiento y resultados (Williamson, 1999).

En el debate sobre el *make or buy* aparecen otras investigaciones que, complementariamente a las características del servicio (servicios externalizables), introducen como variables explicativas los rasgos del gobierno local y su entorno (ayuntamientos externalizadores). Desde estas investigaciones, al valorar la decisión de producir internamente o contratar externamente la producción de servicios públicos, se otorga valor explicativo a variables como las capacidades y estructura de gestión del gobierno local o su posición en el mercado de proveedores (Lamothe et al. 2008), la estructura de mercado, el modelo de gestión y la capacidad de incorporar a los ciudadanos en el proceso (Hefetz y Warner, 2004), el carácter metropolitano del municipio o su estructura industrial, la profesionalización de su nivel de gestión y su capacidad

fiscal (Brown y Potoski, 2003; Joassart-Marcelli y Musso, 2005), entre otros. Estas investigaciones apuntan a complementar la decisión sobre externalizar considerando no tan solo las características del servicio en concreto como las de la organización municipal encargada de optar por un modelo u otro de prestación. Aunque sus argumentos se basan en evidencias propias de entornos ajenos a la realidad de la administración pública española, se toman en consideración como punto de partida para desarrollar el análisis desde la perspectiva denominada “ayuntamientos externalizadores”.

Así, frente a argumentos centrados en la naturaleza intrínseca de cada servicio público, asociable a fallas del mercado o del gobierno, desde la perspectiva que se ha denominado “ayuntamientos externalizadores” se propone centrar la atención en las características políticas y organizativas de la administración local para contribuir a explicar sus opciones de gestión.

/ Datos y método

Aunque la mayor parte de planteamientos explicativos combinan variables asociadas a las características de los servicios y características de los municipios y sus administraciones públicas, no consiguen obtener resultados concluyentes, variando de forma significativa el peso efectivo de las variables consideradas. A modo de ejemplo, algunas de estas investigaciones no coinciden con el peso asignado a los gerentes municipales (city-managers) en las decisiones sobre externalización, y ello en buena medida por basar sus conclusiones en los datos ofrecidos por la encuesta de la Internacional City/County Management Association (ICMA), una asociación de directivos de administraciones locales y supralocales que tiende a sobre representar las ciudades que disponen de este estrato profesional (Lamothe et al., 2008). Por su parte, Joassart-Marcelli y Musso (2005) coinciden también con dichas críticas a la citada encuesta, además de por el tamaño de las ciudades incluidas (superior a 10.000 habitantes).

La ponencia que se presenta pretende contribuir a dicho debate aportando evidencias basadas en una encuesta realizada por la *Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales* a la totalidad

de municipios de la Comunidad Autónoma de Catalunya con más de 5.000 habitantes y capitales de comarca, un total de 193. La encuesta combinaba la información sobre datos básicos del municipio con datos referidos a su estructura y funcionamiento (a nivel político y de gestión), sobre sus entes instrumentales y organizaciones vinculadas, sobre sus servicios públicos y la fórmula de gestión utilizada para su producción y sobre la información económica y presupuestaria, como principales apartados. La exhaustividad de la información recopilada se combina con el hecho de que la encuesta se basa en el universo completo de administraciones locales de dicha región. Por todo ello, la evidencia aportada por esta fuente permite incluir en el análisis, las distintas opciones de gestión desarrolladas por ciudades con una importante variabilidad interna, tanto en volumen de población y rasgos socioeconómicos como en opciones políticas en el gobierno y características institucionales, entre otras.

**/ Una primera aproximación:
Externalización e impactos presupuestarios**

A modo de introducción a la complejidad de la realidad de la externalización de servicios públicos considerado se ofrece a partir de sus impactos sobre las dos principales partidas presupuestarias asociadas, el Capítulo I (gastos de personal) y el Capítulo II (gastos de bienes y servicios, donde suelen imputarse las externalizaciones), para el universo de ayuntamientos analizados.

Para ilustrar esta diversidad se presenta la agrupación del universo de ayuntamientos considerados en cuartiles (4 grupos de similar tamaño) a partir de dos indicadores:

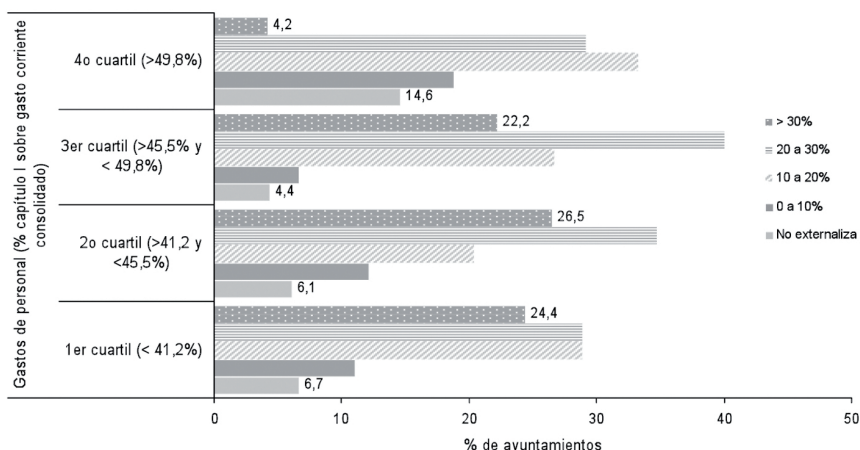
- % que suponen los gastos de personal (Capítulo I) sobre el total del gasto corriente consolidado.

- % que suponen los gastos de compras de bienes y servicios (Capítulo II) sobre el total de gasto corriente consolidado.

Ambas agrupaciones se han contrastado con el porcentaje de servicios públicos externalizados. Para ello se ha tomado como referencia,

atendiendo a la legislación española, el listado ofrecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 3 de abril de 1985) que se ha completado con otros servicios que, sin ser de prestación obligatoria por parte de los municipios, en la práctica suelen prestarse desde este nivel de administración. En esta primera aproximación se han distinguido cinco categorías que van desde los ayuntamientos que no externalizan ningún servicio hasta los que contratan externamente más del 30% de servicios. Los resultados se reflejan en los siguientes gráficos (Gráfico 1 y Gráfico 2).

Gráfico 1: Agrupación de ayuntamientos por cuartiles según gastos de personal y externalización de servicios públicos

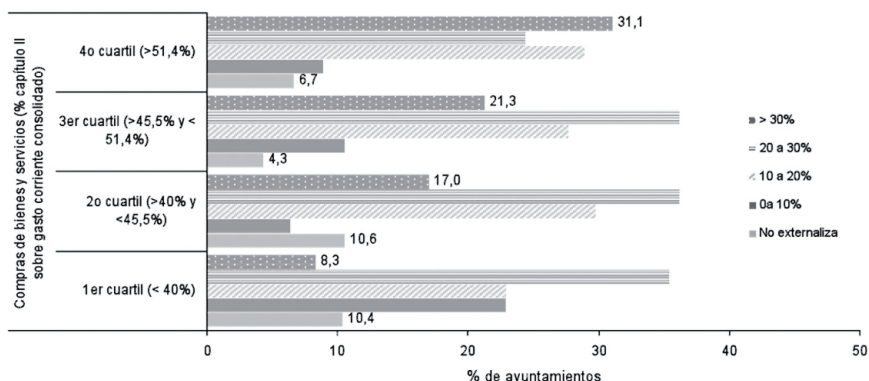


Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta “Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer”.

Los valores extremos muestran la relación esperada, es decir, que aquellos casos que más externalizan registran menores costos de personal y a la inversa, aquellos que optan por la producción directa de servicios públicos tienden a incrementar el volumen –gasto– de personal. Así, los ayuntamientos ubicados en el primer cuartil (menor gasto en personal según el % del Capítulo I sobre el gasto corriente consolidado) registran también los mayores porcentajes de externalización (tomando el dato de

casos que contratan externamente más del 30% de servicios, en este caso el 24,4%). En el extremo opuesto, tan solo el 4,2% de los ayuntamientos del 4º cuartil (mayor gasto en personal) externalizan el mayor número de servicios públicos. Sin embargo, los tramos intermedios siguen pautas diversas, no directamente lineales siguiendo la lógica esperada.

Gráfico 2: Agrupación de ayuntamientos por cuartiles según gastos de compras de bienes y servicios, y externalización de servicios públicos



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta “Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer”.

En el caso del capítulo de gasto asociado habitualmente a la contratación externa, de nuevo los valores extremos muestran la relación esperada, es decir, que aquellos casos que más externalizan registran mayores porcentajes de gasto en compra de bienes y servicios y que aquellos que optan por la producción directa de servicios públicos tienden a reducir su gasto en esta partida. Así, los ayuntamientos ubicados en el primer cuartil (menor gasto en compra de bienes y servicios según el % del Capítulo II sobre el gasto corriente consolidado) registran también los menores porcentajes de externalización (tomando el dato de casos que contratan externamente más del 30% de servicios, en este caso solo un 8,3%). En el extremo opuesto, el 31,1% de los ayuntamientos del 4º cuartil (mayor gasto en compra de bienes y servicios) externalizan el mayor número de servicios públicos (categoría de más del 30%). Sin embargo, de nuevo los tramos intermedios siguen pautas diversas.

Tomando ambas variables como punto de partida, se plantea introducir el debate sobre las variables latentes a incluir en el análisis de los procesos de externalización de los servicios públicos locales.

/ El análisis de los “servicios externalizables”

Una primera línea argumental se plantea a partir de los argumentos asociados a las características de los servicios como factor explicativo de su grado de externalización. Siguiendo los listados de servicios públicos que ofrece la Ley 7/85, completados con otros servicios que en la práctica suelen prestarse desde este nivel de administración, se han destacado dos agrupaciones que reflejan dos ámbitos clave de intervención de los gobiernos locales:

- a) Una agrupación que hemos denominado “servicios dirigidos a las personas”, categoría en la que se incluyen 9 servicios concretos: (1) prestación de servicios sociales, (2) acciones públicas relativas a la salud, (3) guarderías, (4) escuelas de adultos, (5) residencias para la tercera edad, (6) cultura, (7) biblioteca pública, (8) museos y (9) enseñanzas artísticas, conservatorios de música y escuelas de música.

- b) Una agrupación que hemos denominado “servicios urbanos” en la que se incluyen 10 servicios concretos: (1) vivienda, (2) transporte colectivo de viajeros, (3) acceso a los núcleos de población, (4) limpieza viaria, (5) pavimentación y conservación de las vías públicas, (6) suministro domiciliario de agua potable, (7) alcantarillado, (8) recogida de residuos, (9) recogida selectiva de residuos y (10) mantenimiento de los parques públicos.

Una primera aproximación descriptiva de los datos resultantes de la encuesta muestra que el 57,5% de los municipios no externalizan ningún servicio de la categoría denominada “servicios dirigidos a las personas”, mientras que en el caso de los “servicios urbanos”, tan solo el 9,8% asume directamente la producción sin contar con la contratación externa.

Tabla 1. Ayuntamientos (en %) que externalizan

“servicios a las personas”		“servicios urbanos”	
% que externalizan		% que externalizan	
prestación de servicios sociales	4,7	vivienda	6,3
acciones públicas relativas a la salud	1,6	transporte colectivo de viajeros	68,2
guarderías	26,8	acceso a los núcleos de población	5,0
escuelas de adultos	2,6	limpieza viaria	62,6
residencias para la tercera edad	32,8	pavimentación /conservac. vías públicas	4,8
cultura	1,1	suministro domiciliario agua potable	77,5
biblioteca pública	0,0	alcantarillado	30,8
museos	2,0	recogida de residuos	80,3
conservatorios y escuelas de música	15,6	recogida selectiva de residuos	79,5
		mantenimiento de parques públicos	11,4
Promedio	9,7	Promedio	42,6

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta “Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer”.

Una primera aproximación muestra la diferente presencia de la externalización de servicios públicos como fórmula de gestión según las dos agrupaciones de servicios realizados. Los datos permiten apuntar cómo un mayor número de ayuntamientos opta por utilizar la contratación externa para la producción de “servicios urbanos” y, dentro de éstos, especialmente para aquellos cuya especificidad (suministro domiciliario de agua) y medibilidad (recogida de residuos o el transporte colectivo de viajeros) resultan más elevadas y para las que existen una importante presencia de proveedores privados. Sin embargo, aparecen salvedades,

como la baja presencia de la externalización en el ámbito de vivienda que podría asociarse a la relativa poca actividad desarrollada en este ámbito –básicamente centrada en el impulso de promociones públicas y a actividades de información y asesoramiento–, o la inercia presente en servicios como la “pavimentación y conservación de vías públicas” (tradicionalmente prestada directamente por el ayuntamiento).

En el ámbito de los “servicios a las personas”, el promedio de ayuntamientos que optan por la externalización resulta mucho menor, con salvedades que podrían explicarse, parcialmente, en términos de medibilidad (guarderías y residencias para la tercera edad), aunque también con argumentos referidos a la alta disponibilidad de empresas proveedoras de estos servicios en el mercado.

Además de por las características de los servicios incluidos en cada agrupación, otro argumento que contribuye a explicar el distinto grado de penetración de la externalización es la existencia de determinadas comunidades epistémicas como agrupaciones de profesionales con determinados conocimientos, valores y actitudes que pueden mostrarse favorables o no hacia el uso de determinadas prácticas de gestión. Aunque su peso efectivo puede variar de forma muy significativa en cada realidad administrativa municipal, puede apuntarse la relación entre la existencia de ciertos colectivos, como los trabajadores sociales altamente sensibilizados con una determinada manera de concebir la intervención pública, en el ámbito de la asistencia social con el hecho que estos servicios registren menores niveles de externalización. Igualmente puede establecerse la relación entre la presencia en determinados ámbitos de gestión de colectivos profesionales con perfiles técnicos (ingenieros) u orientados a criterios eficientistas, próximos a la empresa privada con la mayor presencia de la externalización (el suministro domiciliario agua potable podría ser un buen ejemplo).

Aunque no se dispone de evidencia empírica que, de forma sistemática, permita sustentar la incorporación de las variables apuntadas en cuanto a inercia, existencia de proveedores privados y de colectivos profesionales vinculados, su consideración apunta la conveniencia de introducir variables adicionales a las propias características de los

servicios para explicar la utilización y difusión de fórmulas de externalización.

En otros términos, se constata que las características intrínsecas de los servicios públicos, en cuanto a especificidad y medibilidad, no permiten explicar satisfactoriamente los resultados obtenidos en cuanto a su producción directa o su externalización en los ayuntamientos.

/ El análisis de los “ayuntamientos externalizadores”

Una visión complementaria al análisis de la externalización se plantea desde la perspectiva de los ayuntamientos que, independientemente de la naturaleza del servicio en cuestión, optan por utilizar la fórmula de la contratación externa para su gestión.

Para medir el grado de externalización que se registra en cada corporación municipal se propone centrar la atención en el conjunto de servicios prestados (incluyendo obligatorios según la Ley 7/85 y no obligatorios). Como indicadores complementarios se considera el porcentaje de ayuntamientos que no externalizan o lo hacen en menos del 10% de los servicios en contraste con el porcentaje de ayuntamientos que optan por contratar externamente más del 30% de éstos.

Desde la perspectiva del análisis de los “ayuntamientos externalizadores” se plantea la incorporación de variables referidas al equipo de gobierno y a la organización administrativa que informen de las características de la corporación local y cómo éstas inciden en la existencia o no de servicios contratados externamente. Atendiendo a los objetivos de la ponencia, se ha optado por destacar dos bloques de variables para informar sobre las características de la política y la organización municipal: un primero que incluye indicadores sobre la fortaleza y la estabilidad de los equipos de gobierno y un segundo referido al volumen de gasto en materia de personal y a tres figuras clave en los procesos decisionales en materia de gestión pública municipal (los secretarios, los interventores y la figura del gerente unitario o gerentes sectoriales).

Un primer grupo de indicadores para el análisis de los “ayuntamientos externalizadores” se centra en la fortaleza y estabilidad de los gobiernos, como referente para considerar las capacidades de liderazgo político del modelo de gestión. A partir de la encuesta realizada se han destacado cuatro indicadores para informar esta dimensión:

1. Tipo de gobierno, distinguiendo entre gobierno mayoritario o coalición mayoritaria (168 casos) y gobierno minoritario o de coalición minoritaria (28 casos). La primera categoría se asocia a una mayor fortaleza del equipo de gobierno en el establecimiento de directrices en materia de gestión para la prestación de servicios públicos y, por lo tanto, mayor capacidad para controlar las externalizaciones en caso que se produjesen.
2. Modificación de la composición política del gobierno en el periodo 2003 a 2007, distinguiendo los municipios en los que sí han realizado modificaciones (48) y aquellos en que se ha mantenido estable (125 casos). Con este indicador se ofrece una imagen complementaria de la estabilidad del equipo de gobierno, y cabe suponer que los casos que registran mayor permanencia en la composición política del gobierno refuerzan su capacidad de direccionamiento y control de eventuales externalizaciones.
3. Dedicación del alcalde, distinguiendo entre dedicación exclusiva (118 casos), dedicación parcial (34 casos) o sin dedicación (36 casos). Este indicador se orienta a reforzar la información sobre el grado de fortaleza y profesionalización del equipo directivo político a partir de la dedicación al cargo de su máximo exponente. Cabe suponer que a mayor dedicación del alcalde mayor capacidad de direccionamiento y control de las eventuales externalizaciones.
4. Dedicación de los regidores del equipo de gobierno, distinguiendo la dedicación exclusiva de todos ellos (90 casos) y la dedicación parcial (82 casos). En la misma línea que el indicador

anterior referido al alcalde, se asocia una mayor dedicación de los regidores del equipo de gobierno a una mayor capacidad de direccionamiento y control de las eventuales externalizaciones.

Tabla 2. Indicadores de fortaleza y estabilidad de los gobiernos

Fortaleza y estabilidad del gobierno	Servicios totales (ley 7/85 y no obligatorios)	
	No externalizan (0 o <10%)	Más externalizan (>30%)
Tipo de gobierno		
Gobierno o coalición mayoritaria	20,1	19,5
Gobierno o coalición minoritaria	21,4	21,4
Han modificado de composición del gobierno		
Sí	14,6	18,7
No	22,8	22,0
Dedicación del alcalde		
exclusiva	17,8	20,3
parcial	25,0	21,9
sin dedicación	22,2	16,7
Dedicación de los regidores del equipo de gobierno		
Exclusiva	13,3	30,0
No exclusiva	29,3	7,3

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta “Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer”.

Los resultados obtenidos para los indicadores considerados muestran algunas tendencias en cuanto a la relación entre la fortaleza y estabilidad de los gobiernos y nivel de externalización de servicios.

Según los datos obtenidos, en el grupo de ayuntamientos con un gobierno más fuerte (gobierno mayoritario o coalición mayoritaria) se registran menores porcentajes –aunque tan solo ligeramente– de externalización de servicios públicos.

La modificación de la composición del gobierno muestra cómo en el grupo que ha registrado cambios existe un mayor nivel de externalización, mientras que en el grupo de ayuntamientos que se mantienen estables se registran porcentajes similares de externalización.

La mayor dedicación del alcalde y, especialmente, de los regidores del equipo de gobierno se da en paralelo a mayores niveles de externalización, favoreciendo el argumento que vincula capacidades de direccionamiento político con incremento de la contratación externa de servicios (con tan solo la salvedad de los casos alcaldes sin dedicación).

Contrastan así unos gobiernos relativamente fuertes y estables (considerando el tipo de gobierno y el mantenimiento de su composición política) con una menor presencia de externalización de servicios, con unos gobiernos relativamente menos fuertes y estables en los que no se perfila una tendencia clara (porcentajes similares entre los que no externalizan y los que sí). Por otro lado, la dedicación exclusiva del equipo de gobierno (alcalde y regidores), equiparable a profesionalización de este ámbito, se corresponde con mayores porcentajes de externalización.

Del contraste apuntado puede interpretarse la externalización en términos de opción de gestión de un ámbito político más profesionalizado, independientemente de la estabilidad o fortaleza del gobierno local. La profesionalización del ámbito político debería contrastarse con su contraparte en el nivel de gestión.

Un segundo grupo de indicadores para complementar el análisis de los “ayuntamientos externalizadores” se centra en la caracterización de la organización administrativa municipal, como referente para considerar las capacidades de gestión para la externalización de servicios públicos locales. A partir de la encuesta realizada se han destacado cuatro indicadores para informar esta dimensión:

1. Secretario del ayuntamiento, como figura destacada en los procesos de toma de decisiones en materia de gestión pública, como mínimo a nivel de control legal del proceso, distinguiendo si es de habilitación nacional (136 casos) de los que no (56 casos). En los casos en que una sola persona comparte las funciones de esta figura con la de interventor, se han considerado por separado (figura de secretario-interventor). Cabe suponer que una mayor profesionalización y estabilidad de esta figura –habilitación– se corresponde con mayor capacidad de control del proceso de externalización de servicios.
2. Interventor del ayuntamiento, también como figura destacada en los procesos de toma de decisiones en materia de gestión, en lo referente al control de la dimensión económica, distinguiendo de nuevo si se trata de profesionales de habilitación nacional (115 casos) o no (77 casos). En los casos en que una sola persona comparte las funciones de esta figura con la de secretario, se han considerado por separado (figura de secretario-interventor). En la línea del cargo citado en el punto anterior, cabe suponer que una mayor profesionalización asociada a la habilitación nacional se corresponde con una mayor capacidad de control del proceso de externalización de servicios.
3. Gerente unitario o similar, como figura directiva con un perfil claramente de gestión que se asocia a la introducción de nuevos modelos de organización y funcionamiento de la administración municipal. Se distinguen los ayuntamientos que disponen de esta figura (31 casos) de aquellos en que no aparece (156 casos). Su presencia se asocia no tan solo a

las capacidades de control del proceso de externalización de servicios sino también a su propio impulso, identificándose ambas (la figura del gerente y la externalización de servicios) a un estilo que toma referencias del sector privado para transformar la gestión pública.

4. Gerentes de área, como figuras directivas asimilables a la comentada en el punto anterior pero de alcance sectorial y no global del ayuntamiento. Se distinguen los ayuntamientos que disponen de estas figuras (44 casos) de aquellos en que no aparecen (144 casos). Su presencia se valora en los mismos términos que los apuntados para el gerente unitario, como reflejo de un estilo de gestión que tiende a favorecer la externalización de servicios.

Tabla 3. Indicadores de la organización administrativa

Organización administrativa	Servicios totales (ley 7/85 y no obligatorios)	
	No externalizan (0 o <10%)	Más externalizan (>30%)
Secretario habilitación nacional		
Sí	19,1	18,3
No	23,6	23,6
Interventor habilitación nacional		
Sí	19,8	16,2
No	21,1	25,0
Existe la figura de Gerente unitario		
Sí	6,4	32,3
No	23,2	16,8
Existen Gerentes de área		
Sí	9,1	29,6
No	23,9	16,2

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta "Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer".

Los resultados obtenidos en los indicadores referidos a las tres figuras destacadas en los procesos de decisión y control de la gestión municipal muestran un claro contraste entre las clásicas (secretario e interventor) y las más recientes (gerente unitario y gerentes de área), en su relación con los porcentajes de externalización registrados.

En los casos que aparece la figura del Secretario de habilitación nacional los porcentajes de ayuntamientos que menos y más externalizan no reflejan una pauta clara que permita apuntar tendencias. Con relación a la figura del Interventor de habilitación nacional, del grupo de ayuntamientos que sí disponen parecen registrar menores porcentajes de externalización mientras que en el grupo de ayuntamientos que no tienen dicha figura tienden a registrar mayores porcentajes de externalización.

La situación se presenta mucho más clara al considerar la figura de los gerentes, y tanto si se trata de uno unitario para el conjunto de la administración municipal como si se trata de directivos sectoriales con este perfil, se registra una clara correlación con mayores porcentajes de ayuntamientos que han optado por externalizar servicios públicos. En este caso las diferencias son suficientemente claras como para reflejar la existencia de un modelo de gestión diferenciado, más proclive a considerar la externalización de servicios en los casos en que también aparecen los perfiles directivos citados.

La consideración del porcentaje de ayuntamientos que optan por la externalización de servicios y las variables asociadas a la organización administrativa permiten apuntar como tendencia una relación positiva entre la existencia de la figura de gerentes, tanto unitarios como sectoriales, y la externalización, esto es, a mayor presencia de gerentes mayores porcentajes de externalización de servicios.

Atendiendo a la combinación de las variables referidas a la fortaleza y estabilidad de los gobiernos locales y a las referidas a la organización de la administración local, se apuntan algunos rasgos distintivos presentes en los ayuntamientos que han optado de forma más clara por la externalización de servicios públicos. Estos rasgos, sin embargo, no son ni exclusivos ni determinantes para este fenómeno que ha tendido a extenderse a la mayor parte de las administraciones locales, pero sí se detectan con mayor intensidad en aquellos grupos de ayuntamientos que han utilizado de forma más intensiva la contratación externa.

Con dichas cautelas, pero atendiendo a los datos ofrecidos por la exhaustiva encuesta utilizada, se pueden establecer los perfiles de los ayuntamientos que no han externalizado sus servicios (tanto obligatorios como no obligatorios) como los perfiles de los ayuntamientos que han externalizado más del 30% de los servicios públicos que prestan.

Tabla 4. Perfiles de ayuntamientos con relación a la externalización

Perfil de los ayuntamientos que no externalizan sus servicios (obligatorios y no obligatorios)

Administraciones con más gasto de personal: Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo I es inferior al 41,2% del gasto corriente: no externalizan el 14,6%

Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo I es superior al 49,8% del gasto corriente: externalizan >30% un 4,2%

Administraciones con menor gasto en personal: Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo I es inferior al 41,2% del gasto corriente: no externalizan el 6,7%

Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo I es superior al 49,8% del gasto corriente: externalizan >30% un 24,4%

Perfil de los ayuntamientos que externalizan más del 30% de servicios (obligatorios y no obligatorios)

Administraciones con menor gasto en compra de bienes y servicios: Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo II es inferior al 40% del gasto corriente: no externalizan el 10,4%

Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo II es superior al 51,4% del gasto corriente: externalizan >30% un 8,3%

Administraciones con mayor gasto en compra de bienes y servicios: Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo II es inferior al 40% del gasto corriente: no externalizan el 6,7%

Grupo de ayuntamientos cuyo Capítulo II es superior al 51,4% del gasto corriente: externalizan >30% un 31,1%

Tabla 4. Perfiles de ayuntamientos con relación a la externalización

Estabilidad en la composición política del gobierno: de los ayuntamientos que la han modificado, el 14,6% no externalizan

Alcalde con dedicación parcial o sin dedicación: no externalizan el 25,0% de ayuntamientos con alcalde con dedicación a tiempo parcial y el 22,2% con alcalde sin dedicación

Regidores del equipo de gobierno con dedicación parcial: no externalizan el 29,3% de ayuntamientos (frente al 7,3% que externalizan más del 30% de servicios)

Ayuntamientos sin gerente unitario: no externalizan el 23,2% de ayuntamientos

Ayuntamientos sin gerentes de área: no externalizan el 23,9% de ayuntamientos

Inestabilidad en la composición política del gobierno: de los ayuntamientos que la han modificado, el 18,8% externalizan más del 30%

Alcalde con dedicación exclusiva o parcial: el 20,3% de ayuntamientos con alcalde con dedicación exclusiva y el 21,9% de casos con alcalde con dedicación parcial externalizan más del 30% de servicios

Regidores del equipo de gobierno con dedicación exclusiva: el 30% de ayuntamientos externalizan más del 30% de servicios (frente al 13,3% que no externalizan)

Ayuntamientos con gerente unitario: el 32,3% de casos externalizan más del 30% de servicios

Ayuntamientos con gerentes de área: el 29,5% de casos externalizan más del 30% de servicios

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta “Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer”.

El establecimiento de estos perfiles permite ofrecer una imagen sintética de los rasgos característicos de la externalización de servicios, destacándose especialmente la idea de asociar contratación externa a cierta inestabilidad de los gobiernos –en cuanto a cambios en la composición política–, a la profesionalización del ámbito político –en especial los regidores del equipo de gobierno– y al surgimiento de figuras asociadas a la implantación de nuevos estilos de gestión en el ámbito municipal como son los gerentes unitarios y los gerentes de área.

**/ A modo de conclusión: servicios
externalizables y ayuntamientos
externalizadores**

A modo de conclusiones provisionales se constata la diversidad y complejidad del fenómeno de la externalización de servicios públicos locales que, para el caso de las administraciones analizadas no permiten distinguir modelos puros o claramente diferenciados. La combinación de factores asociados a las características de los servicios objeto potencial de la contratación externa junto con los rasgos distintivos de los gobiernos y las administraciones permiten, sin embargo, apuntar tendencias que deberían constituir una futura agenda de investigación.

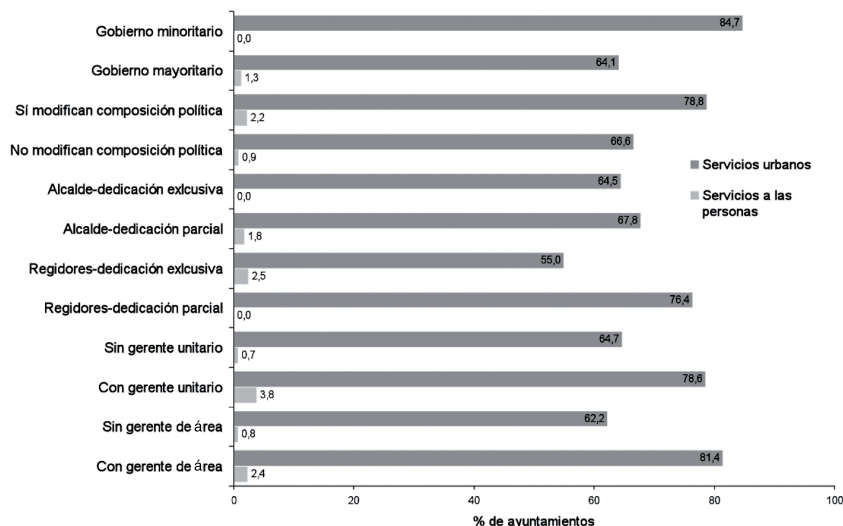
En este apartado final se plantea la integración de ambos factores, siguiendo los argumentos planteados desde la perspectiva de los “servicios externalizables” y desde la perspectiva de los “ayuntamientos externalizadores”.

Para ello se propone centrar la atención en los ayuntamientos que optan más claramente por la externalización en los dos grupos de servicios considerados (“servicios a las personas” y “servicios urbanos”), a partir del indicador de contratar externamente 3 o más de los 9 servicios considerados en cada caso.⁴

La revisión de los rasgos de los “ayuntamientos externalizadores” en el colectivo de ayuntamientos que optan más claramente por la contratación externa en “servicios a las personas” y “servicios urbanos” permite ofrecer una imagen complementaria, aunque matizada, de los argumentos ofrecidos en los apartados anteriores. El gráfico 3 recopila los resultados en porcentajes de ayuntamientos que cumplen con cada categoría.

⁴ Es decir, ayuntamientos que externalizan 3 o más servicios de la lista de 9 del listado de servicios a las personas y ayuntamientos que externalizan 3 o más servicios del total de la lista de “servicios urbanos”.

Gráfico 3: Ayuntamientos (en %) que externalizan 3 o más servicios de cada grupo (servicios urbanos y servicios a las personas)



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta “Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer”.

Los datos presentados en el gráfico 3 permiten destacar cuatro conclusiones relevantes en relación con los argumentos expuestos a lo largo de la ponencia:

- a) Se refuerzan los argumentos asociados a las diferencias entre tipos de servicios y, en la franja de mayor externalización, la desigual presencia de la contratación externa se hace mucho más patente. Si confirma que, aunque el fenómeno de la externalización tiende a expandirse en la mayor parte de corporaciones locales (Ramió y García, 2006.; Ramió, Salvador y García, 2007), existen todavía importantes ámbitos de actuación donde todavía no se utiliza esta fórmula de gestión con intensidad.
- b) Se refuerzan los argumentos que asociaban porcentajes elevados de ayuntamientos que externalizan y gobiernos relativa-

mente débiles (considerando conjuntamente el hecho de tener un gobierno minoritario o de coalición minoritaria y el hecho de haber modificado la composición política en el período 2003-2007 como síntoma de cierta inestabilidad).

- c) Sin embargo los argumentos que asociaban dedicación exclusiva del alcalde y de los regidores del equipo de gobierno a mayores porcentajes de ayuntamientos que externalizan servicios públicos aparecen claramente matizados. En ambos casos, en el sector que registra mayores niveles de externalización (servicios urbanos), aparece la evidencia contraria. La diferencia entre estos datos y los ofrecidos para el total de servicios públicos (que incluía los obligatorios y los no obligatorios) conduce a revisar la relevancia del papel de los máximos cargos políticos con relación a la externalización. Se refuerza así, en cierta medida, el argumento anterior sobre la relación entre debilidad del gobierno y externalización.
- d) Se refuerza de forma muy clara el papel de la figura de los gerentes (tanto unitarios como de áreas) con relación a una mayor presencia de fórmulas de externalización de servicios, y ello tanto en el ámbito que ha tendido a utilizar más este mecanismo de gestión (servicios urbanos) como –de forma destacada atendiendo a los demás casos– en los ámbitos que hasta el momento menos lo utilizaban (servicios a las personas). La presencia de estos perfiles directivos y la aparición de mayores porcentajes de casos que externalizan coincide con los análisis realizados por otras investigaciones internacionales (Hefetz y Warner, 2004; Joassart-Marcelli y Musso, 2005), aunque resulta conveniente profundizar en su impacto efectivo atendiendo a las diferencias apuntadas en otros grupos de ayuntamientos.

Con estas aportaciones en forma de tendencias apuntadas se pretende destacar la conveniencia de profundizar la investigación de la diversidad

de factores políticos y organizativos que, además de los rasgos propios del contexto municipal, inciden en el desarrollo y la difusión de la externalización de servicios públicos, en especial en la realidad de nuestras administraciones públicas locales.

-- Bibliografía --

- Ajuntament de Barcelona. (1999). *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Ediciones Díaz de Santos.
- Arenilla, M. (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- Baldersheim, H. and Wollman, H. (2006). Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda. En Baldersheim, H. y Wollman, H. (eds.). *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bresser-Pereira, L. (2004). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: CLAD,
- Brown, T. and Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), pp. 441-468.
- Domberger, S. and Hall, C. (1996). Contracting for public services: a review of antipodean experience. En *Public Administration*, (74), pp. 129-147.
- Ferris, J. (1986). The decision to contract out: An empirical analysis. En *Urban Affairs Quarterly*, 22(2), pp. 289-311.
- Ferris, J. and Graddy, E. (1986). Contracting out: For what? With whom? En *Public Administration Review*, 46, pp. 332-344.
- Fundació PI i Sunyer (2003). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Hebson, G.; Grimshaw, D. and Marchington, M. (September, 2003). PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors. En *Work, Employment and Society*, 17(3), pp. 481-501.

- Hefetz, A. and Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), pp. 171-190.
- Hood, Ch. (1991). A Public Management for All Seasons?, en *Public Administration*, (69).
- Ihrke, D., Proctor, R. and Gabris, J. (2003). Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective. En *Journal of Urban Affairs*, 25(1).
- Joassart-Marcelli, P. and Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices Within A Metropolitan Area. In *Urban Affairs Review*, 40(4), pp. 492-519.
- Johnstone, D. (2002). Public Sector Outsourcing as an Exchange Option. *Abacus*, 38(2), pp. 153-176.
- Kakabadse, N. and Kakabadse, A. (2000). Outsourcing: a paradigm shift. En *Journal of Management Development*, 19(8), pp. 670-728.
- _____. (2001). Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. En *Journal of Management Development*, 21(5), pp. 401-413.
- Krüsselberg, H. (1991). Markets and Hierarchies: About the Dialectics of their Antagonism and Compatibility. En Kaufmann, F-X (ed.). *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: Walter De Gruyter.
- Lamothe, S.; Lamothe, M. And Feiock, R. C. (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time. In *Urban Affairs Review*, 44(1).
- Leiblein, M. J.; Reuer, J. J. And Dalsace, F. (2002). Do Make or Buy Decisions Matter? The influence of organizational governance on technological performance. *Strategic Management Journal*, 23, pp. 817-833.
- Levin, J. and Tadelis, S. (2005). Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities, Working paper, Stanford University. <http://www.stanford.edu/~jdlevin/research.htm> (acceso 5 febrero 2009).
- López-Casasnovas, G. (2003). *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa, (Col·lecció d'Estudis Econòmics 31).
- Minicucci, S. and Donahue, J. (2004). A simple estimation method for aggregate government outsourcing, en *Journal of Policy, Analysis and Management* 23(3), pp. 487-507.
- Osborne, D. Y Gaebler, T. (1994). *La Reinvencción del Gobierno*. Barcelona: Paidós.

- Pollitt, Ch. (1993). *Managerialism in the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramió, C.; y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- _____. (2007). Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave. En *Revista Vasca de Administración Pública*, (77).
- Ramió, C. y García, O. (2006). La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública, planificada, controlada y evaluada. En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (35), pp. 207-245.
- Ramió, C.; Salvador, M.; y García, O. (2007). *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Savas, E. (1992). Privatization and Productivity, En Holzer, M. (ed.). *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Williamson, E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach, *American Journal of Sociology*, 87(3).
- _____. (1999). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.



La presente edición de *El Fenómeno de la Externalización en la Administración Pública*, de Carles Ramió y Miquel Salvador, con un tiraje de 500 ejemplares, se terminó de imprimir en julio de 2011, en los Talleres Gráficos Universitarios, ULA, Av. Andrés Bello, antiguo Central Azucarero, La Parroquia, Mérida, Venezuela.

