

La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada

Carles Ramió Matas y Oriol García Codina

Introducción

La externalización¹ constituye una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional. Actualmente, forma parte de un *corpus* heterogéneo de perspectivas modernizadoras denominado Nueva Gestión Pública (Ramió, 2001; Consejo Científico del CLAD, 2004). Dicha externalización está replanteando la forma en que se prestan los servicios públicos y, por consiguiente, las características de las administraciones públicas. Mientras que a lo largo del siglo XX en Europa Occidental se operó el cambio de un Estado liberal, no interventor en lo económico y asistencial en lo social, a un Estado social, económicamente interventor y socialmente prestador directo de servicios, el proceso actual, en sintonía con las recetas neoliberales de reducción del aparato público, nos dirige hacia un *Estado relacional* (Osborne y Gaebler, 1994), donde el Estado se convierte en un regulador de la economía para velar por el buen cumplimiento de la ley de mercado, y en un gestor indirecto de servicios públicos.

Las administraciones públicas producen distintos tipos de servicios, desde los que se podrían denominar servicios puros como la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transportes, etc., hasta unos servicios peculiares como pueden ser la información, la seguridad, la regulación, etc.; todo ello pasando por la producción de servicios internos, es decir, los suministrados por unas unidades a otras en el seno de la propia administración pública. 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 de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia (Fernández Díez, 2003). 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. La transferencia de la producción de servicios es una técnica de gestión importada del sector empresarial, donde se dio en denominarla *outsourcing* o *contracting out* (Mas Sabaté, 2004), que consiste en la contratación de una empresa por otra para realizar unos servicios en los que goza de mayor nivel de especialización. La principal diferencia, aunque 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 y 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 (Metcalf 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.

La Nueva Gestión Pública se constituye en una perspectiva modernizadora de mejora de la eficiencia y la eficacia de la administración pública surgida en los años noventa; se caracteriza por aportar una visión “managerialista” al estudio de la administración pública, tradicionalmente dominada

por enfoques legalistas radicados en el Derecho Administrativo. Bajo la etiqueta Nueva Gestión Pública se da cobijo a una serie de corrientes con poca vertebración interna, que tienen como eje vertebral la preferencia por la sustitución del principio de jerarquía por el de mercado, o lo que es lo mismo, la importación de técnicas propias de la gestión privada a la gestión pública. Sin embargo, la escasa coherencia interna de las corrientes que aúna dicha etiqueta permite que éstas puedan dividirse entre dos grandes subgrupos o enfoques: por un lado, los enfoques neoempresariales, que valorizan solamente la economía, la eficacia y la eficiencia, y proponen clientelizar a los ciudadanos; y por el otro, los enfoques neopúblicos, que enfatizan la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramió, 2001). Esta división, sin embargo, no atiende al peso real de cada grupo de corrientes, ya que los enfoques neoempresariales -agencialización, privatización, gerencialización, externalización, desregulación- gozan de mucha mayor capacidad de influencia que los enfoques neopúblicos (repolitización, control y evaluación, nueva regulación, participación ciudadana y ética pública).

Al tenor de lo dicho, el fenómeno actual de la externalización debe su nacimiento a las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública, de marcada impronta neoliberal, pues en todas ellas subyace la idea de que la gestión privada es óptimo-paretiana respecto a la gestión pública. El principal problema del enfoque neoempresarial de la NGP es su énfasis casi exclusivo en los conceptos de eficiencia y eficacia, sin atender a las características distintivas del sector público. Es por ello que el enfoque neopúblico pretende dar una mayor consistencia a la NGP y a las prácticas que propugna, mediante la adaptación de los instrumentos de cambio organizativo -entre ellos la externalización- a la realidad específica de lo público, de forma que se alcancen los objetivos de mejora sin menoscabo de los objetivos sociales, que son prioritarios (Mas Sabaté, 2004: 1).

Así pues, la externalización no se erige por sí sola en una amenaza para las administraciones públicas y sus objetivos. La amenaza consiste en optar por el *isomorfismo mimético* (Di Maggio y Powell, 1991: 111) del sector privado, en el que se rebaje a los ciudadanos a la categoría de clientes, y donde el logro de la eficiencia en el sector público dañe los objetivos sociales de los servicios públicos. A fin de evitar esta disfunción, es preciso que la externalización de servicios públicos se planifique, controle y evalúe debidamente.

El objeto del presente artículo 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. Consecuentemente, 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. Con ello se busca establecer cuáles son los peligros y los elementos clave de la gestión de servicios externalizados y, por consiguiente, del buen funcionamiento de las futuras administraciones públicas relacionales. Para tal propósito, en primer lugar se acudirá a la creciente literatura que se ocupa, con mayor o menor profusión, del estudio de la externalización, preferentemente a la teoría económica de los costes de transacción (Williamson, 1985), así como al conjunto heterogéneo de aportaciones que realiza la gestión privada y pública, con un especial énfasis puesto en la dimensión de *governance* y su relación con la Nueva Gestión Pública, además de ofrecer algunas referencias de estudios empíricos realizados a nivel internacional. A continuación se analizará el alcance del proceso de externalización en el caso español, fruto de tres estudios cualitativos realizados en diversos ámbitos de gestión de un número significativo de administraciones públicas españolas. A partir de ello, se establecerá un diagnóstico de la situación en España, con reflexiones igualmente aplicables a las externalizaciones acometidas en otras latitudes. Por último, las conclusiones recopilarán las reflexiones más relevantes de cara a poder diseñar procesos de externalización en los que se ofrezcan unos servicios eficientes y de calidad sostenidos en el tiempo.

1. El estado del arte

La externalización constituye un centro de reflexión que despierta un creciente interés en disciplinas académicas tales como la ciencia política (Kooiman, 1993; Consejo Científico del CLAD, 2004), la sociología del trabajo (Mc Donald, 2002) o la economía financiera (Johnstone, 2002), por nombrar algunas. Sin embargo, dos disciplinas se han ocupado preferentemente de analizarla y, por lo tanto, ellas articularán las líneas principales de argumentación: por una parte, la teoría económica y, por la otra, el *management*, tanto privado como público. Cabe decir sin embargo que la perspectiva de análisis que se adoptará preponderantemente será la gestión pública.

De acuerdo con lo esbozado en la introducción, la apuesta por la gestión externalizada de los servicios públicos obedece a una presión *macro* ejercida sobre las administraciones públicas, de índole económico-política y tecnológica (Krüsselberg, 1991; Polidano, Minogue y Hulme, 2000). Por un lado, el sector público, tras un largo período de expansión de sus prestaciones, posibilitado por un crecimiento económico sostenido, entra en quiebra con las dos crisis del petróleo de los años setenta, que hacen patente la necesidad de reajustar las dimensiones del Estado a un nuevo escenario. Dicho escenario se caracteriza por una pugna entre Estados para ser competitivos y recibir así los cambiantes flujos financieros internacionales, pugna que se expresa en una presión económico-política para reducir el déficit público, contener el gasto y ganar en eficiencia. Por otro lado, la demanda de servicios mantiene un ritmo creciente, a la vez que el cambio tecnológico demanda una especialización que impone unos costes en los que el sector público no está en condiciones de incurrir. Así pues, la externalización se erige en la estrategia de gestión, tanto en el sector privado como en el público, indicada para incrementar a la vez los niveles de eficiencia y de calidad, y la flexibilidad que imponen las directrices de la globalización.

Los determinantes de la gestión indirecta, o, más bien dicho, el porqué de la externalización, se han abordado desde dos perspectivas distintas, lo que es óbice para tratarlas de forma individualizada: en primer lugar, la teoría económica se ha ocupado de analizar los determinantes de la decisión entre la integración vertical y la producción externa teniendo como eje discursivo principal el de los costes de transacción (Williamson, 1985; López Casanovas, 2003); en segundo lugar, la disciplina del *management* centra su argumentación en los conceptos de producción estratégica y *core business* al dar cuenta de la externalización.

1.1. La externalización según la teoría económica

El aporte de la teoría económica al tema de la externalización se ha circunscrito principalmente a la disyuntiva entre producción por la propia organización o por otra externa; en otras palabras, entre integración vertical o contratación externa (López Casanovas, 2003; Grossman y Helpman, 2002; Cachon y Harker, 2002); así pues, se encarga de determinar las condiciones estructurales en las que la externalización puede suponer un incremento de la eficiencia en la organización, sea ésta pública o privada. El punto de arranque se halla en la literatura sobre los costes de transacción (Williamson, 1985). La formulación inicial del concepto de costes de transacción fue desarrollada por R. H. Coase en 1937, en *The Nature of the Firm* (citado en Krüsselberg, 1991: 385), para dar cuenta de la existencia de barreras en las organizaciones. Según este paradigma, los mercados no funcionan sin costes². De acuerdo con ello, cuanto mayor sean los costes de transacción en un mercado, mayor será la ventaja comparativa de mantener los recursos en una misma organización. Así pues, la decisión de una organización de producir o comprar reposa en la comparación entre los costes de producción interna y los costes de transacción. En consecuencia, la estructura de costes de la organización y la de su mercado de referencia son los dos referentes en la decisión, aunque el análisis económico se ha ocupado prioritariamente de las condiciones del mercado. La existencia de competencia en el mercado donde se debe externalizar constituye una *conditio sine qua non* para poder ganar en eficiencia (Grossman y Helpman, 2002); mientras que, por otro lado, la existencia de economías de escala en el mercado donde opera la organización en cuestión supone una fuerte motivación para externalizar, ya

que la contratación externa supone una estrategia para mitigar la competencia por bajar los precios en que se incurre cuando la estructura del mercado genera economías de escala. Ello se explica por la transferencia al proveedor de la presión para lograr la eficiencia cuando se externaliza, es decir se traslada de la competencia al proveedor (Cachon y Harker, 2002).

Sin embargo, la modelización más completa de los determinantes estructurales de la externalización de servicios públicos, en que los costes transaccionales ocupan asimismo un espacio preferente, es el esquema expositivo de Guillem López Casasnovas (López Casasnovas, 2003). Partiendo del teorema de la privatización de Sappington y Stiglitz, analiza las condiciones para que la contratación externa sea superior a la producción interna: primero, la existencia de competencia en el mercado de proveedores y de información suficiente para poder verificar los costes con el fin de fijar el precio del servicio en el coste mínimo de producción; en segundo lugar, los costes de transacción, esto es, los costes de contratación, evaluación y control, y las restricciones que limitan la flexibilidad de los contratos, no pueden exceder el ahorro potencial que supone la contratación externa; en tercer lugar, tener el control del grado de cumplimiento del contrato. De todo ello se deduce que las condiciones estructurales para poder llevar a cabo la externalización con garantías de incremento en la eficiencia y la eficacia son la existencia de un mercado en competencia, inducida o preexistente, en donde los costes de planificación, evaluación y control no excedan el ahorro potencial.

Por último, Johnstone (2002) plantea, desde la economía financiera, una crítica a las prácticas tradicionales de estimación de los costes y los beneficios de externalizar: el servicio debe ser considerado un bien financiero, y, en consecuencia, el criterio decisorio debe incorporar la previsión de aumento de los costes, así como el coste de retornar a la producción interna, ya que la peor situación posible que puede conllevar la gestión indirecta debe ser la no-mejora.

1.2. 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 la gestión del contrato y del liderazgo de los arreglos externalizadores, necesaria para su funcionamiento efectivo; tampoco da cuenta 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, multidisciplinario y mestizo, goza de precedencia en el análisis que se acometerá.

Los diferentes artículos y libros consultados de gestión pública -y privada- coinciden en destacar el hecho que la externalización u *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 el de la eficiencia. El factor explicativo que la literatura de tipo teórico en gestión pública (Osborne y Gaebler, 1994; Grimshaw ...[et al], 2002; Mas Sabaté, 2004; Ramió, 2005) y privada (Kakabadse y Kakabadse, 2000; Schneider, 2004) considera principal en la decisión de externalizar, y por consiguiente en la búsqueda de mayor eficiencia, es el de la especialización³ o delimitación de las actividades *core*: la organización debe definir cuáles 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 las 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 eficiencia.

El segundo argumento en pro de la externalización es el de la reducción de costes (Krüsselberg, 1991; Schneider, 2004; Grimshaw ...[et al], 2002; Mas Sabaté, 2004; Ramió, 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 principal mecanismo de gobernanza suministra un incentivo añadido para aumentar la productividad y reducir los costes en los proveedores, al tener que competir éstos por su renovación.

Así pues, la externalización, instrumento de gestión concebido en el campo de la economía e institucionalizado por la Nueva Gestión Pública (Fortin, 2000: 10), se presenta como una alternativa técnica óptimo-paretiana a la gestión directa, pues logra a la vez reducir costes y aumentar el rendimiento (Kakabadse y 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 (Ferris, 1997; Kakabadse y Kakabadse, 2000; Minogue, 2000; López Casanovas, 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; Bryntse y Greve, 2002) o a restricciones legislativas, tecnológicas o presupuestarias (Grimshaw ...[et al], 2002). En otro orden de cosas, se aducen críticas de tipo metodológico a la reducción de costes: por un lado, la externalización se fundamenta en asunciones urbanocéntricas de competencia real inaplicables a la producción de servicios de bienestar en áreas rurales (Mc Donald, 2002). Por otro lado, los indicadores de eficiencia se limitan a los ahorros a corto plazo, ignorando las implicaciones sociales y de largo plazo (Hebson ...[et al], 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 (Minogue, 2000), de forma que se opera una tendencia a la baja de la calidad, cuando ésta es una de las principales motivaciones de la externalización.

Al tenor de lo visto, se establece una relación contingente entre externalización y rendimiento, y, en consecuencia, el elemento de gestión de la externalización gana precedencia en la explicación de los resultados (Kakabadse y Kakabadse, 2000; Brown y Potoski, 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.

El concepto de gestión de la externalización, más enraizado en la dimensión de gestión pública, responde a una lógica de minimización de los riesgos contractuales, analizados según un modelo principal-agente, ante la opción de externalizar (Ferris, 1997). 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 ...[et al], 2002; Ramió, 2005). Ello hace que el control sea imprescindible en la gestión de la externalización (Metcalf y Richards, 1989).

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* (Kooiman, 1993), 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, en 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. 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 transferencia de riesgos (Hodge, 2004) del sector público al privado. De acuerdo con ello, el contrato se erige como mecanismo de gobernanza superador de los déficit de los mercados y las burocracias (Vicent-Jones, 2000). Sin embargo, la gestión activa del contrato, en colaboración con el *partner* privado, constituye un requisito indispensable para su rendimiento (Minogue, 2000). 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 del 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 y Greve, 2002), 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 al ideal burocrático y la ética pública, ya que se debilita la rendición de cuentas, se abren áreas a la discrecionalidad y se da paso al comportamiento estratégico y la manipulación (Hebson ...[et al], 2003).

2. Diagnóstico del alcance de la externalización en España

2.1. Metodología y evidencia empírica sobre el fenómeno de la externalización en España

España no ha sido un país ajeno a las recetas modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, entre ellas la externalización de servicios públicos, y ello ha ocupado una atención preferente en el campo de la Ciencia de la Administración. Sin embargo, hasta la fecha no se ha dispuesto de ningún estudio empírico de entidad que documente la forma en que operan los arreglos externalizadores. En un estudio conducido entre los años 1995 y 2002 acerca del empleo público en España (Oliver, 2003) se detectó de forma indirecta que el fenómeno presenta en España un ritmo notable de crecimiento, aunque geográficamente desigual: una tercera parte del crecimiento de servicios públicos en personal fue canalizado por organizaciones privadas, pertenecientes al sector lucrativo o al sector cívico-social; sin embargo, este crecimiento en la gestión indirecta de servicios públicos no fue uniforme en todas las comunidades autónomas. Mientras Cataluña, País Vasco, Valencia, Baleares, Galicia y Murcia optaron por un elevado nivel de externalización, el resto se situó en un nivel sensiblemente inferior. Por otro lado, la proporción en que participaban el sector lucrativo y el tercer sector también difirió entre comunidades con un nivel similar de servicios externalizados. De todo ello puede inferirse la ausencia de un patrón decisorio compartido a escala autonómica.

Aparte de los exiguos datos ofrecidos por este trabajo, cuyo objeto por otro lado era analizar la evolución del empleo público, no existen estudios específicos que muestren las características, las dimensiones, las fortalezas y las debilidades de los servicios públicos externalizados para el caso español. En este sentido, hay que resaltar la enorme dificultad para investigar este fenómeno, dada la carencia de datos de las propias administraciones públicas acerca del uso de arreglos de gestión indirecta de servicios. Los datos que se aportarán demuestran que ninguna unidad administrativa en ninguna administración posee esta información a nivel cuantitativo, y que ninguna unidad dispone de una visión cualitativa general y transversal de esta práctica. Además, hay que destacar que las fuentes formales de información son esquivas y fragmentarias a la hora de documentar las prácticas de externalización. Así, por ejemplo, se puede lograr un registro de las prácticas externalizadoras mediante el estudio de los documentos oficiales de las administraciones públicas (Boletín Oficial del Estado,

documentos oficiales de las comunidades autónomas y boletines oficiales provinciales), pero dicho registro será necesariamente parcial e incompleto. Ello es así dado que no todas las externalizaciones observan el requerimiento legal de publicidad (*v.gr.* las externalizaciones que operan vía convenio).

Un ejemplo de investigación paciente que documentó la situación de la externalización en las administraciones locales catalanas mediante el análisis a lo largo de tres años (1998-2001) del Documento Oficial de la Generalitat de Cataluña y de los cuatro Boletines Oficiales Provinciales catalanes (Santolària, 2003), detectó la enorme vitalidad del fenómeno. Este estudio segmentó la actividad municipal en más de 200 competencias concretas distintas, y la evidencia empírica demostró que todas ellas habían sido objeto de externalización en alguno de los municipios catalanes. No se detectaron barreras para la externalización: temas de régimen interior, recaudación ejecutiva, temas de seguridad, etc. Además, este estudio demuestra que el mayor peso de la externalización pivota sobre los servicios sociales y sobre el medio ambiente, competencias todavía en expansión en nuestras administraciones subestatales, a las que, dadas su novedad y complejidad, se opta por externalizar directamente, sin reflexión alguna sobre el papel y las especificidades de estos servicios públicos. Este trabajo, todavía inédito, desarrollado en el marco de una tesis doctoral, es el único que ofrece una débil y parcial evidencia empírica de carácter cuantitativo sobre el objeto de estudio⁴. En todo caso, este estudio evidencia las escasas posibilidades y potencialidades de acometer un estudio cuantitativo acerca de un fenómeno sobre el que no se disponen datos⁵.

De acuerdo con estos condicionantes, la investigación de la externalización debe encauzarse, de momento, mediante el empleo de técnicas cualitativas. En este segundo sentido el caso español también se aparece como un paraje desértico, dada la carencia casi absoluta de datos y estudios. Solamente puede mencionarse un informe de la consultora Accenture (2003) basado en la interpelación de altos cargos de la administración sobre el fenómeno de la externalización: por su autoría y metodología no puede considerarse como un trabajo neutral, objetivo y de carácter académico.

Llegados a este punto, vistas la incapacidad en el empleo de técnicas cuantitativas y la ausencia de investigación cualitativa, debe presentarse la evidencia empírica, de carácter cualitativo, en la que se sustentan las reflexiones que se desarrollarán en los próximos apartados.

En primer lugar, cuatro análisis de caso sobre servicios públicos subestatales -una inspección industrial, un servicio social de atención a menores, la gestión nacional e internacional de la adopción internacional y un servicio de información de una administración- en los que se analizaron las condiciones de planificación, decisión, control y evaluación de estos servicios externalizados. Estos cuatro estudios de caso combinaron el análisis de ámbitos de gestión maduros con ámbitos de gestión novedosos, y ámbitos gestionados por organizaciones con ánimo de lucro con otros gestionados por organizaciones sin ánimo de lucro. Este trabajo de campo se desarrolló en 1999 con la realización de 30 entrevistas en profundidad -a gestores públicos y privados que protagonizaban la externalización- y con el manejo de una enorme cantidad de información documental -destaca en este sentido el análisis de los distintos pliegos de condiciones. Hay que señalar que la administración objeto de estudio nos obliga a no desvelar su identidad por cuestiones de confidencialidad.

En segundo lugar, 22 entrevistas en profundidad -mediante cuestionarios abiertos semidirigidos- a altos cargos políticos y profesionales que ocupaban en su momento los puestos de máxima responsabilidad en relación con la externalización en sus respectivas administraciones y ámbitos de gestión. El objeto de estas entrevistas era analizar las prácticas concretas y las percepciones de los protagonistas -inductores y diseñadores- en los procesos de externalización; esto es, los motivos que la impulsaron, los análisis previos de mercado, la planificación del proceso y, finalmente, el control y la evaluación del servicio público una vez externalizado. El ámbito territorial del estudio fue Cataluña, y el trabajo de campo se realizó en el año 2000.

En tercer lugar, 30 reuniones de grupo con más de 500 altos funcionarios de todos los niveles de administración y de toda España, en las que se debatieron, en el marco de diversas actividades formativas, los resultados de las dos investigaciones anteriores y se cotejaron con las experiencias de

las administraciones de procedencia de estos altos funcionarios. Los 546 participantes en estas reuniones se segmentaron por niveles administrativos de la siguiente manera: 253 de la administración local, 209 de las comunidades autónomas y 83 de la administración general del Estado. Se trataba de altos funcionarios, ya que todos ellos pertenecían al grupo A de la administración, y la mayoría de ellos poseían los máximos niveles administrativos: 30 ó 29, y una parte minoritaria los niveles 27 y 28. Estas reuniones de grupo se realizaron en el período 2001-2005.

La combinación de estos tres estudios, con evidencia empírica de carácter cualitativo, perfila un panorama del proceso de externalización que es ilustrativo, hasta cierto punto, de los déficit del proceso abordado en España: las competencias de planificación, evaluación y control se encuentran infrautilizadas, lo cual redundará en la calidad y la eficiencia de los servicios externalizados. Los costes transaccionales enunciados por la economía, o bien la gestión de los riesgos contractuales a los que alude el *management*, han sido altamente desatendidos por las administraciones públicas españolas: no se han establecido las actividades *core*⁶; la decisión no ha respondido a criterios de eficacia y eficiencia, sino a presiones presupuestarias -básicamente por la dificultad para ampliar las plantillas de trabajadores públicos- y tecnológicas -ausencia de personal capacitado en gestión de nuevas tecnologías-; la evaluación de los servicios se ha orientado más a su coste que a la satisfacción del ciudadano usuario o preceptor; y la inversión en capacitación en planificación, evaluación y control se ha dado de forma deficitaria y *a posteriori*.

La capacidad de extrapolación de los resultados genéricos de los tres estudios aquí presentados, así como del diagnóstico que se deriva de ellos y que a continuación se presentará, opera a la luz de la idea de comunalidad de intereses en el seno de la gestión pública. Pese a las competencias y problemáticas específicas de cada administración en particular, las tensiones y limitaciones estratégicas que enfrentan las administraciones públicas son de incumbencia compartida -entre las cuales aquellas que genera la gestión diferida de un servicio-, sobre todo si dichas administraciones comparten un diseño institucional básico como es el modelo de función pública o servicio civil de carrera. En consecuencia, el diagnóstico es aplicable a escala estatal, autonómica y local, y en alguna medida, a países con cierto grado de concomitancia institucional (países del sur de Europa y algunos países de América Latina).

A efectos de claridad expositiva, se desglosará el diagnóstico de la externalización en España en cinco ítems (que reproducen 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.

2.2. Motivaciones de la externalización

La decisión de transferir la prestación de un servicio público al sector privado se ha venido legitimando en la literatura como consecuencia de 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: se contrata aquella organización, con o sin ánimo de lucro, que más competitiva sea en cuanto a costes y calidad; 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, de 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 por lo menos, 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 a 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 teóricos 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, revelaron que las consideraciones acerca de las mejoras en eficacia y eficiencia de la gestión externalizada ocupaban un espacio residual en la decisión real 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 eficiente⁷. Las administraciones 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.

De hecho, los altos cargos entrevistados con protagonismo directo en 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 por la rigidez y el elevado coste de la gestión de los empleados públicos en la prestación de servicios. Dicha percepción está motivada en acuerdos de gobierno en una parte importante de las administraciones públicas para no incrementar el volumen de empleados públicos. Ante esta limitación, para cualquier nuevo servicio o para la renovación de uno antiguo se recurre a la externalización como la única salida posible. Esta situación, 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 las debilidades de los elementos y las fases de los procesos de externalización que siguen. Además, esta motivación es uno de los puntos más importantes en que la evidencia empírica propia difiere de los resultados de la encuesta realizada por Accenture (2003).

Es preciso destacar que hay un elemento que priorizan en segundo lugar los altos cargos interpelados: la incapacidad de la administración para 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 (2003).

Por otra parte, la forma en que se elaboran los contratos de externalización y se contabilizan los costes añade una interrogante todavía mayor a la obtención de 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, de evaluación y control, no se imputan en los costes de externalizar, pese a que se hallan indisolublemente unidos a la decisión misma, 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 evolución de los costes de producción plantean un escenario en el que la tendencia parece ser una eficacia a la baja⁸ y unos costes en alza, salvo que se invierta en el control y la evaluación de la externalización -una acción que reducirá el ahorro potencial de costes.

En cambio, los elementos de reducción del gasto en personal así como los de 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. Reiterando la noción anterior, la necesidad impera sobre la oportunidad al llevar a cabo

la externalización, y esta necesidad se cifra en la huída de una gestión presupuestaria y de personal densa y poco dinámica. Al externalizar, se busca en primer lugar dar respuesta a la restricción 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 subcontratación⁹. En cuanto a la renovación tecnológica, los costes de inversión son asumidos por el sector privado, lo que debe permitir cierta reducción de costes.

2.3. Ámbito de la externalización

El ámbito de las operaciones externalizables por una organización no está delimitado en la literatura; no hay unas fronteras rígidas que delineen unas competencias críticas inalienables para todas las organizaciones. La literatura en gestión tan solo ofrece una directriz genérica del ámbito de la externalización: la ventaja competitiva o *core business*, adaptable a las necesidades específicas de cada organización. Así pues, en un principio cualquier competencia es susceptible de ser externalizada, siempre que ello conlleve una mejora de la eficacia y la eficiencia.

Sin embargo, la ausencia de fronteras preestablecidas no debe confundirse con externalización sin fronteras. De acuerdo con el estudio del proceso de externalización en el mundo local catalán, 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 (Santolària, 2003).

Por otro lado, la percepción extendida entre los altos cargos entrevistados de que “no hay límites a la externalización y que cualquier actividad pública externa o interna puede ser objeto de gestión privada”, demuestra asimismo que no existen barreras conceptuales a la externalización de servicios públicos. 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 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 público¹⁰, y ello no sólo redundaría en la eficacia y la eficiencia, sino también en problemas de control y de lesión de derechos de los ciudadanos en última instancia.

Un ejemplo ilustrativo de la desorientación que conlleva externalizar en estado de indefinición del *core business* público, del “timonel que no rema”¹¹, es el estudio llevado a cabo en el portal electrónico interadministrativo cat365 de la Generalitat de Cataluña (Aibar y Urgell, 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 Generalitat. Consecuentemente, la externalización del servicio de informática supuso la externalización de las opciones de política posteriores con un perverso efecto en cadena.

Así pues, el concepto de *core business* necesita de cierta redefinición, más allá de la noción de ventaja competitiva propia de la gestión privada, para el caso de las organizaciones públicas, dada su especificidad: 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. La administración debe garantizar unos servicios eficientes y de calidad, y para ello es necesario que mantenga el control de los servicios externalizados. Así, 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 constituye un error.

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”.

2.4. 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 o 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 en el momento de 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 para su propia conveniencia (Mas Sabaté, 2004). La administración, al contratar un servicio, goza de cierto grado de discrecionalidad para seleccionar el perfil de organización que más convenga a sus intereses¹². 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, ni 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-; 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 su repercusión en el rendimiento de la externalización es la redacción del pliego de condiciones del contrato. En él 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, el pliego de condiciones tiende a convertirse en un elemento formal y no operativo, en un requisito legal reproducido mediante mimesis, con escasa aplicabilidad y casi nula dedicación al establecimiento de indicadores efectivos de calidad y rendimiento, tanto en el proceso como en el producto. De nuevo ocurre como 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 todas las organizaciones públicas pueden asumir. Todo ello va en perjuicio del nivel de rendimiento alcanzado por medio de la gestión indirecta, 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.

2.5. 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 (Brown y Potoski, 2003). 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 cabo, así como la conveniencia de que el servicio sea gestionado por un tipo u otro de organización. De la misma manera, la evaluación se dirige al seguimiento continuo del contrato; por último, la evaluación puede revestir un carácter recapitulativo si tiene lugar al finalizar el contrato (Santolària, 2004). 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 (Mas Sabaté, 2004).

Llegado a este punto, podría llegar a confundirse las prerrogativas de control y evaluación a causa de su funcionamiento conjunto a 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 abdicación 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.

La amplia evidencia empírica manejada mediante las entrevistas y las reuniones de grupo con altos cargos y funcionarios coincide de forma unánime en la ausencia total en nuestras administraciones públicas de la función de evaluación de las externalizaciones, en cualquiera de sus dimensiones. Con respecto al control, el diagnóstico también es ampliamente compartido, pero, en cambio, hay que señalar algunos matices. En este sentido, es unánime la impresión acerca de la existencia de un déficit espectacular en las administraciones españolas 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 no los consiguen implementar en la práctica ya que carecen 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 de incentivos de naturaleza institucional.

Sin embargo, la evaluación y el control constituyen elementos críticos para que el rendimiento que aporta 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 supone la pérdida de eficiencia, es decir, una mala gestión de los caudales públicos -los intereses de los ciudadanos-, sino que también puede afectar 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.

2.6. Implicaciones del diseño institucional

Al no asumir las organizaciones públicas los costes de transacción inherentes a la contratación de la producción de un servicio que, o bien previamente producían, o bien podrían haber optado por producir, no se opera una modificación sustancial en el rol de los empleados públicos que hacen dejación de sus nuevas competencias. A nivel institucional esto se traduce en la inexistencia de agencias (u otros ámbitos de gestión) especializadas en planificar, diseñar, controlar y evaluar las externalizaciones que se llevan a cabo, así como en problemas de eficacia institucional y control público.

El modelo del principal-agente, desarrollado en el campo del análisis económico de las relaciones contractuales (Salanié, 1997), proporciona un marco conceptual de referencia que permite analizar el proceso de externalización de forma sucinta y ver sus implicaciones en términos institucionales. Al decidir por la gestión indirecta se produce una interacción entre la administración pública en cuestión, esto es, el principal, y la organización externalizadora, su agente: el principal delega en un agente, que actúa en nombre del principal, la producción de un servicio. En condiciones ideales de mercado, dicha decisión debería suponer un incremento de eficacia y eficiencia -una situación óptimo-paretiana-, al gozar el agente de mayor especialización. Sin embargo, al haber asimetrías de información entre el principal y el agente -dado que el principal tiene información imperfecta acerca de los costes y la calidad-, el principal debe incurrir en unos costes -los costes de transacción- a fin de velar por la mejora del rendimiento.

En cambio, en los casos tratados se detecta cierta definición del agente, puesto que se celebra el contrato, pero no se define el principal, por lo que se obvia la necesidad de invertir en costes de transacción para lograr el máximo rendimiento. La organización pública que emprende la externalización no se considera a sí misma un principal, ya que de hecho tampoco emprende la externalización para lograr una mejora en la eficiencia, sino para escapar de las rigideces de la gestión pública tradicional. Así pues, se descapitaliza de su función de gestora directa de servicios sin capitalizarse en las funciones de planificación, diseño, evaluación y control de la externalización.

Esta realidad de funcionamiento de la externalización de servicios públicos, en que el principal se abroga de sus funciones, abandona sus convicciones públicas y acepta acríticamente las supuestas ventajas propugnadas por los enfoques neoempresariales, propicia la aparición de situaciones de dominio del principal por parte del agente que van más allá de la pérdida de la eficiencia y la eficacia, y llegan a la pérdida del control público sobre la propia externalización. Hay dos fenómenos a este respecto: la cesión de la agenda a actores privados y la aparición de capturas (Ramió, 2005).

En primer lugar, la ausencia de definición del principal desemboca en la *insularización* de las administraciones públicas. La opción de externalizar conlleva el cambio a un tipo de gestión en red, que se presume que es de fácil asunción dado que las administraciones públicas tienen unas grandes dimensiones y capacidad de dirección, mientras que las organizaciones en que se externaliza son de pequeñas dimensiones y están fragmentadas. Esta situación de asimetría a favor de las administraciones públicas es en realidad un espejismo. Las administraciones en España operan en un escenario multinivel con gran fragmentación competencial e incluso de competencia -en términos de mercado- entre administraciones, por lo que no colaboran entre ellas en sus relaciones con el sector privado. Las administraciones no hacen circular la información ni las experiencias, y no se produce una lógica de aprendizaje institucional de los problemas de la gestión en red y, más en concreto, de la dirección de las externalizaciones. Esto significa que las pequeñas administraciones públicas, fundamentalmente las administraciones municipales, carecen de recursos suficientes para dominar estas redes de agentes privados prestadores de sus servicios públicos. Pero además, las administraciones de dimensiones considerables establecen sus políticas de externalización de forma fragmentada y sectorial a un nivel

muy concreto (de unidades menores, del tipo dirección general o incluso servicio), y tampoco se generan dinámicas comunes o integradas de aprendizaje institucional. En consecuencia, en lo concerniente a la gestión de redes, las administraciones se disgregan en micro-islas administrativas¹³ con escasa capacidad de manejo de su red de agentes privados. En paralelo, la pretendida fragmentación del sector privado tampoco es tal, puesto que las organizaciones prestadoras tienden, por economías de escala, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudo-oligopolio. Se generan unas grandes empresas que prestan servicios a diferentes niveles administrativos y obtienen una visión transversal del sistema público, una visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Estas empresas pueden llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas puede terminar en sus manos, ya que poseen mucha más información que cada administración, o ámbito administrativo concreto de gestión, por separado.

En segundo lugar, está la captura. Este concepto ha sido tratado preferentemente por la literatura sobre regulación: se produce una captura cuando el regulador público acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno es de difícil previsión y linda en algunos casos con la corrupción. Restringido hasta el momento a las políticas regulativas, también está invadiendo las políticas distributivas, mucho más numerosas e intensivas en personal, mediante el uso de la externalización, en donde se generan dinámicas de estrecha relación entre lo público y lo privado. Sin embargo, hay elementos como la planificación, el control y la evaluación que contribuyen a reducir el ámbito de discrecionalidad en la toma de decisiones de los gestores públicos en red. De establecerse unas directrices de gestión claras y estandarizadas, la capacidad de captura por parte de los proveedores se reduce, ya que se crean mecanismos de información de la tarea de los gestores públicos, y por tanto se habilita la fiscalización de sus decisiones.

3. 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 un lugar común para todos los países de la OCDE. Ello ha implicado 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 y Gaebler, 1994) o a un Estado garantizador (Naschold, 1996). Sin embargo, este instrumento de gestión proveniente de la gestión privada debe adaptarse a la realidad específica de la gestión pública para evitar rebajar a 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, adaptándola 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 déficit presupuestarios, tecnológicos y de gestión de los empleados públicos, que constituyen 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 riesgos en términos de calidad a la baja, precios en alza, eficacia institucional, 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 déficit, y donde la administración hace un uso pasivo de sus prerrogativas de gestión.

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

De forma esquemática, las principales diferencias entre ambos modelos son las que figuran en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1

Diferencias entre un modelo de externalización reactivo y un modelo de externalización proactivo

ELEMENTOS DE LAS EXTERNALIZACIONES	MODELO DE EXTERNALIZACIÓN REACTIVO Diagnosis	MODELO DE EXTERNALIZACIÓN PROACTIVO Prognosis
Análisis previo del sector privado	No	Sí
Permeabilidad a las imposiciones del sector privado	Sí	No
Respuesta positiva del sector privado	Sí	Variable
Centralización de los concursos de externalización	No	Variable
Tendencia a la prórroga automática	Sí	Variable
Alta exigencia de eficiencia y eficacia en el control	No	Sí
Inspección real	No (formal)	Sí
Externalización de elementos estratégicos, sensibles o críticos (seguridad, información confidencial, etc.)	Sí	No
Evaluación	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

La literatura económica y de gestión privada que trata el tema de la externalización a nivel normativo 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 decisonal 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 decisonales 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 un alza de precios y un descenso 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 y evanescente, al no disponerse de instrumentos de medición. 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 una organización especializada 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 consiste en lograr 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 de la ley pero proactivo, fiscalizador y dinámico. Una segunda línea para mejorar los resultados de los arreglos externalizadores consiste en implementar la evaluación a lo largo de todo el proceso. Para ello, debería 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, en tanto fuente de información insesgada. Por último, una tercera 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 consecuencias en la eficiencia y la eficacia de la gestión, sino que también repercute en la eficacia institucional de las administraciones públicas. La renuncia de la administración pública 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 sus manifestaciones extremas 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 del gestor público de la red de servicios externalizados por parte de las organizaciones privadas externalizadoras.

Al tenor de lo visto, la externalización difícilmente puede considerarse un instrumento de gestión óptimo-paretiano de la gestión pública directa. En todo caso, debe quedar 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. Sin embargo, si al externalizar la gestión se abandonan las competencias propias e inalienables de la administración -planificación, evaluación y control-, esto es, se descapitaliza la dimensión de gestión del contrato, los gestores privados pueden acabar decidiendo por los administradores públicos, 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 con 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 agente, 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 de 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 son ellas las que contribuyen a configurar un modelo proactivo de externalización):

1. Abandono de las externalizaciones reactivas, las que sólo se justifican por problemas internos -básicamente en materia de recursos humanos- de la propia administración pública. Como contrapartida, impulso a la externalización de los servicios de forma proactiva, tomando como objetivos la mejora de la calidad, la eficiencia, la especialización y la vanguardia tecnológica.

2. Definición de un mapa conceptual, un símil de *core business* de cada institución pública, que delimite con claridad las competencias y servicios públicos que bajo ningún concepto pueden ser objeto de externalización. Desde nuestro punto de vista, esta lista no debe ser muy amplia pero debe afectar las 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, debe trazarse un marco conceptual que excluya de la externalización aquellas funciones y competencias consideradas estratégicas, críticas y sensibles para el funcionamiento de las administraciones.

3. Optimización del uso de las fuentes de información ya existentes. En este sentido, el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como un instrumento de control y evaluación tiene 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 TIC pueden sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar las redes organizativas, y para ello debe recurrirse a soluciones innovadoras. Por ejemplo, el uso de las TIC puede permitir que la administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional, lo cual permitiría obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

4. No debe externalizarse los centros de diseño de las TIC de las administraciones públicas (Ramió, 2004). Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas -hasta ahora la tendencia más generalizada- sus centros gestores de las TIC, el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida de cara 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 debe 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, ya que las TIC deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar las tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Así, los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos.

5. Planificación de la externalización mediante un detallado análisis del mercado que permita determinar el sujeto activo de la externalización -aquel que implique una situación y una relación más ventajosa para la administración que externaliza-: una organización con ánimo de lucro frente a una sin ánimo de lucro; una empresa multinacional frente a una empresa nacional; una organización grande frente a una con dimensiones reducidas; una externalización en una única organización frente a un mismo servicio transferido a varias organizaciones, etc.

6. El control y la evaluación deben 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 se cuenta con una fuente de información insesgada a la vez que con una fuente de legitimación.

7. Creación de agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de las 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 evaluación. Con ello se cumple un doble objetivo en términos de eficiencia y 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, la aparición de sistemas de aprendizaje institucional entre administraciones, y la unificación de los procesos de externalización de distintas unidades, e incluso administraciones, con lo que se rompe la insularidad de las administraciones públicas.

8. Creación de un nuevo perfil profesional de empleado público: gestor de redes de organizaciones privadas (implica la planificación, coordinación, control y evaluación de la red y sus actores) con conocimientos como usuario avanzado 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, de forma que se confiera a estos nuevos profesionales la seguridad laboral y los incentivos económicos suficientes para estimular su continuidad y una elevada profesionalización.

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

Por otro lado, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye la segunda gran vía, en un plano conceptual, para evitar que la externalización conlleve un resultado subóptimo para las administraciones públicas. Sin embargo, esta estrategia de mejora, que se concreta en la creación de partenariados público-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 las cuales los intereses públicos y privados ya aseguran un resultado cooperativo. Pero, en general, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para coincidir con las del sector público constituye una tarea inalcanzable en el contexto actual. 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 empleados del sector público -gestores de redes- deben 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 guían 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 horizontalidad 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 sus huesos en el suelo.

Notas

¹ Denominación que hace referencia a los servicios públicos prestados por organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro. El término externalización es la que mayoritariamente se utiliza en España

para conceptualizar este fenómeno. En América Latina suele utilizarse el concepto de tercerización. En la gestión privada se utilizan las denominaciones de *outsourcing* o *contracting out*.

² Por un lado están los costes del contrato, esto es, los costes de información, de selección del proveedor y los derivados de establecer contratos deficientes; y por el otro, los costes añadidos en términos de gobernanza de mantener la producción integrada -planificación, evaluación y control.

³ Aforismos tales como “*el sastre no se hace sus propios zapatos*”, de Adam Smith (Schneider, 2004: 152), o “*timonear y no remar*” (Osborne y Gaebler, 1994) son ilustrativos a este respecto.

⁴ Existen también algunas bases de datos que abarcan territorios muy concretos -provincias o comunidades autónomas- que son de difícil acceso, de carácter más artesanal que sistemático, impulsadas por organizaciones sindicales que intentan dimensionar este fenómeno y que utilizan también los documentos oficiales como fuente básica de información.

⁵ Otro ejemplo de estudio cuantitativo de la externalización de servicios lo encontramos en Huete García (2005), mediante dos encuestas llevadas a cabo en municipios de Estados Unidos y de España. Sin embargo, la encuesta utilizada para España no es representativa, puesto que analiza todos los municipios de Andalucía y aquellos de más de 10.000 habitantes del resto del Estado, y solamente se fija en seis tipos de servicios públicos.

⁶ Este extremo ha sido tratado para el mundo local en la tesis doctoral antes mencionada de Jordi Santolària (2003) pendiente de publicación.

⁷ 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, quienes 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.

⁸ Grimshaw ...[et al] (2002) detectó una tendencia a la baja de la calidad de los servicios externalizados en el Reino Unido durante los años noventa.

⁹ La negociación laboral por parte de la administración con los agentes sociales, muy agresivos en el campo del empleo público, sobre las condiciones económicas y de trabajo ha llegado a un punto de bloqueo del sistema. Determinados impactos de dichos acuerdos ya no son asumibles por las administraciones públicas, por lo que deben optar por las externalizaciones para escapar de este círculo de negociación laboral. Esta situación no sólo se ha producido en las administraciones públicas, sino también en las grandes empresas privadas. El uso y abuso de la subcontratación ha sido la estrategia que han utilizado las empresas para escapar de los excesos de este sistema. En este sentido, es evidente el paralelismo que existe entre la externalización impulsada por las administraciones públicas y la subcontratación impulsada por las grandes empresas privadas.

¹⁰ En el trabajo de campo se han detectado sólo dos documentos que tienen como objetivo definir las posibilidades y los límites de la externalización en el ámbito público: un documento muy breve y de consumo interno de la Xunta de Galicia, y un documento muy extenso y profundo basado en una importante experiencia empírica de la Generalitat de Cataluña -aunque desgraciadamente se trata de un trabajo no publicado ni divulgado ni tan siquiera a nivel interno.

¹¹ Parafraseando la conocida sentencia de Osborne y Gaebler (1994), *timonear y no remar*, si no se rema nada quizá se pierda la capacidad de timonear al no saber hacia dónde bogan los remeros.

¹² Organizaciones con o sin ánimo de lucro; nacionales, extranjeras o multinacionales; 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.

¹³ En cambio en Suecia las administraciones han seguido la tendencia contraria. El caso del municipio de Häneenlinna (Naschold, 1996: 176) es paradigmático en este respecto: el modelo de contratación integra nivel local y central, incluye la participación ciudadana, y ha creado unidades de control del resultado de los servicios.

Bibliografía

- Accenture (2003), "Outsourcing en la administración pública: la evolución hacia la aportación de valor; resumen ejecutivo", Madrid, Accenture (Serie Directivos del Sector Público).
- Aibar, Eduard y Urgell, Ferran (2004), Gobierno electrónico y servicios públicos: un estudio de caso sobre el portal interadministrativo CAT365; informe de investigación (documento de síntesis), Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.
- Brown, Trevor y Potoski, Matthew (2003), "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, Washington, pp. 153-164.
- Bryntse, Karin (2000), "A Contract Management Logic for Local Government Services", en *Contracting in the New Public Management*, Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel (eds.), Amsterdam, IOS Press, pp. 161-181.
- Bryntse, Karin y Greve, Carsten (2002), "Competitive Contracting for Public Services: a Comparison of Policies and Implementation in Denmark and Sweden", en *International Public Management Review*, Vol. 3 N° 1, pp. 1-21.
- Cachon, Gérard y Harker, Patrick (2002), "Competition and Outsourcing with Scale Economies", en *Management Science*, Vol. 48 N° 10, October, pp. 1314-1333.
- Christiansen, Peter (1998), "A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance", en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11 N° 3, Oxford, July, pp. 273-295.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2004), *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Fernández Díez, Estrella (2003), "Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid", documento presentado en el II Curso de Dirección Pública Local, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 17 de noviembre.
- Fernández-Miranda, Enrique (dir.) (2005), *Externalización de la gestión y la financiación del sector público en España*, Madrid, PricewaterhouseCoopers.
- Ferris, James (1997), "Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos", en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial, pp. 171-198.
- Fortin, Yvonne (2000), "Introduction", en *Contracting in the New Public Management*, Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel (eds.), Amsterdam, IOS Press, pp. 1-30.
- Freedland, Mark (2001), "The Marketization of Public Services", en *Citizenship, Markets and the State*, Colin Crouch, K. Eder y D. Tambini (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Grimshaw, D.; Vicent, S.; y Hillmott, H. (2002), "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services", en *Public Administration*, Vol. 80 N° 3, London, pp. 475-502.
- Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan (2002), "Integration versus Outsourcing in Industry Equilibrium", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117 N° 1, Cambridge, February, pp. 85-120.
- Hebson, G.; Grimshaw, D.; y Marchington, M. (2003), "PPPs and the Changing Public Sector Ethos: Case-Study Evidence from the Health and Local Authority Sectors", en *Work, Employment and Society*, Vol. 17 N° 3, London, pp. 481-501.
- Hodge, Graeme A. (2004), "The Risky Business of Public-Private Partnerships", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 N° 4, Canberra, pp. 37-49.
- Huete García, María Ángeles (2005), "Outsourcing in Spain and USA: Comparisons about Two Different Local and Welfare Systems", paper presented at the European Group of Public Administration Conference, Berne, August 31 - September 3.

- Johnstone, David (2002), "Public Sector Outsourcing as an Exchange Option", en *Abacus*, Vol. 38 N° 2, Sydney, pp. 153-176.
- Kakabadse, Nada y Kakabadse, Andrew (2000), "Outsourcing: a Paradigm Shift", en *Journal of Management Development*, Vol. 19 N° 8, Bradford, pp. 670-728.
- _____ (2001), "Outsourcing in the Public Services: a Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact", en *Journal of Management Development*, Vol. 21 N° 5, Bradford, pp. 401-413.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Krüsselberg, Hans-Günter (1991), "Markets and Hierarchies: about the Dialectics of their Antagonism and Compatibility", en *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, Franz-Xaver Kaufmann (ed.), Berlin, Walter de Gruyter, pp. 369-395.
- López Casasnovas, Guillem (dir.) (2003), "Els nous instruments de la gestió pública", Barcelona, La Caixa (Col·lecció d'Estudis Econòmics, N° 31).
- Mas Sabaté, Jordi (2004), "Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Mc Donald, John (2002), "Contestability and Social Justice: the Limits of Competitive Tendering of Welfare Services", en *Australian Social Work*, Vol. 55 N° 2, Kingston, pp. 99-108.
- Metcalf, Les y Richards, Sue (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Estudios).
- Minogue, Martin (2000), "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform in the Public Sector", en *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Charles Polidano, Martin Minogue y David Hulme (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Mintzberg, Henry (2005), *Directivos, no MBAs: una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*, Barcelona, Deusto.
- Naschold, Frieder (1996), *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Oliver, Josep (dir.) (2003), *Índice laboral Manpower: el empleo en el sector público*, Madrid, Manpower.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Polidano, Charles; Minogue, Martin; y Hulme, David (eds.) (2000), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, octubre.
- _____ (2004), "E-Administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 70, Oñati, septiembre.
- _____ (2005), "Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial", en *Revista Sistema*, Nos. 184-185, Madrid, enero, pp. 87-106.
- Salanié, Bernard (1997), *The Economics of Contracts*, Cambridge, MIT Press.
- Salazar, Miquel (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, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 585-588.
- Santolària, Jordi (2003), *Las administraciones públicas y el sector público*, Barcelona, Universidad de Barcelona. Tesis doctoral pendiente de presentación.

- _____ (2004), “La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Schneider, Ben (2004), *Outsourcing: la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios*, Bogotá, Norma.
- Vicent-Jones, Peter (2000), “Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis”, en *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20 N° 3, Oxford, Autumn, pp. 317-351.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press.