

# La externalización como estrategia de gestión en los servicios públicos locales

**Miquel Salvador**

Universitat Pompeu Fabra / Departament de Ciències Polítiques i Socials  
Barcelona / España

**Clara Riba**

Universitat Pompeu Fabra / Departament de Ciències Polítiques i Socials  
Barcelona / España

A modo de contribución al debate académico sobre el uso de la externalización como fórmula de provisión de los servicios públicos locales, el artículo plantea focalizar la atención en los factores político-institucionales. A partir de la revisión de los principales argumentos presentes en la literatura se plantea su contraste empírico a través de un estudio transversal que comprende todos los municipios de más de 5 mil habitantes de Catalunya, una Comunidad Autónoma española. Se construye una tipología de municipios mediante un análisis de componentes principales y un análisis clúster y se contrasta la existencia de diferencias en el porcentaje de externalización entre tipos de municipios. Los resultados muestran la relevancia de los factores político-institucionales en la selección de la fórmula de prestación de servicios y permiten identificar tres estrategias que plantean la externalización como mecanismo de flexibilidad en la gestión pública.

**Palabras clave:** servicios públicos; administración local; externalización; estrategias de gestión pública.

## A externalização como estratégia da gestão de serviços públicos locais

Como contributo para o debate académico sobre o uso da terceirização como um meio de fornecer serviços públicos locais, o artigo se propõe a chamar a atenção para os fatores políticos e institucionais. A partir da revisão dos principais argumentos presentes na literatura, seu contraste empírico surge por meio de um estudo transversal que compreende todos os municípios com mais de 5 mil habitantes da Comunidade Autónoma da Catalunha, na Espanha. Elabora-se uma tipologia de municípios mediante uma análise de componentes principais e uma análise de *clusters* em que se contrastam as diferenças de percentagens de externalização entre diferentes tipos de municípios. Os resultados mostram a importância dos fatores políticos e institucionais na escolha da fórmula de prestação de serviços e permitem identificar três estratégias que enfocam a externalização como um mecanismo de flexibilidade na gestão pública.

**Palavras-chave:** serviços públicos; administração local; externalização; estratégias de gestão pública.

## Outsourcing as management strategy in local public services

As a contribution to the academic debate on the use of outsourcing as a formula for the provision of local public services, this article aims to highlight political and institutional factors. The article firstly provides a literature review on the main arguments related to outsourcing, providing then empirical elements as result of a cross-sectional study based on data from all the municipalities with over 5,000 inhabitants in Catalonia, a Spanish Autonomous Community. In order to study the effects of political-institutional variables of local governments when outsourcing public services, the study determined a typology of municipalities by analyzing the main elements a set of variables and conducting a cluster analysis. After that, an analysis of variance was conducted to identify differences in the percentage of outsourcing among types of municipalities. The results show the relevance of political-institutional factors in the selection of the formula for service provision and allow identifying three strategies that propose outsourcing as a mechanism of flexibility in public management.

**Keywords:** public services; local administration; outsourcing; public management strategies.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612156256>

Artículo recibido en 4 nov. 2015 y aprobado en 27 jun. 2017.



## 1. INTRODUCCIÓN

El gobierno y la administración local han demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión pública (Ihrke, Proctor y Gabris, 2003; Osborne y Brown, 2005), especialmente en lo referente a los procesos orientados a mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía (Torres y Pina, 2002; Baldersheim y Wollman, 2006), e incluso cuando las estructuras organizacionales y estrategias en el sector público deben ajustarse para estimular las actividades y la cultura emprendedora a través de la gestión de oportunidades impulsadas (Kim, 2010).

El surgimiento de fórmulas alternativas a la provisión directa de servicios públicos ha venido marcado por la creciente influencia de referentes internacionales que, con mayor o menor grado de ajuste, se han incorporado a la realidad administrativa de los países del sur de Europa, como es el caso español. Entre estos referentes destacan las corrientes integradas en el *new public management*, denominación otorgada por buena parte de los académicos del campo de la gestión pública a las reformas del sector público impulsadas principalmente en países de tradición administrativa anglosajona en los años 80s y 90s (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992). Aunque no existe un amplio consenso sobre el contenido de dichas reformas y se registran notables diferencias en su aplicación a distintas realidades político-administrativas (Pollitt y Bouckaert, 2004; Torres, 2004; Ramió y Salvador, 2005), predominan las favorables a la incorporación de mecanismos de mercado en la gestión pública y, en especial, a la utilización intensiva de la contratación externa como vía para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Buena parte de estos enfoques se sustentaban conceptualmente en el referente del *public choice*, una de las más destacadas aproximaciones académicas al análisis de los procesos de prestación de servicios públicos. De acuerdo con esta aproximación, el monopolio de la prestación de servicios por parte de los políticos y los burócratas se traduce en sobreproducción e ineficiencia (Niskanen, 1971) que además tienden a capturar rentas en la gestión de servicios públicos locales (Savas, 1987). A partir de esta aproximación se presupone que a través de la externalización de servicios los gobiernos podrán mejorar la eficiencia y reducir los costes de la prestación de servicios públicos y que la eficiencia técnica en la prestación del servicio mejorará (Boyne, 1998).

Tanto la evidencia teórica (Niskanen, 1971; Williamson, 1981, 1999) como empírica (Ferris y Graddy, 1986; Boyne, 1998; Levin y Tadelis, 2010) indican que las características específicas de cada servicio son un factor central en la decisión acerca de producir directamente o no los servicios públicos. Es decir, que hay algunos servicios que son más adecuados para ser prestados con una determinada forma de provisión que otros. Según los trabajos que proceden del campo de la economía se destaca que los costes de transacción, que incluyen los costes administrativos y los costes de contratos incompletos, son importantes a la hora de seleccionar entre producir directamente o externalizar (Williamson, 1979, 1999), y que factores como la monitorización y el control son críticos para el resultado (Sappington y Stiglitz, 1987). De ello se desprende que factores como la especificidad y la dificultad para controlar resultados, que inciden en los costes de transacción, serán determinantes para decidir cuando un servicio público puede ser externalizado (Brown y Potoski, 2003a; Lamothe, Lamothe y Felock, 2008; Fernández, 2009). Sin embargo, otros autores, con argumentos procedentes del campo de la administración pública destacan que el contexto de nuevos servicios públicos emergentes ha sido también importante en la configuración de los mecanismos de provisión de los mismos (Zullo, 2009). El presente estudio, reconociendo el poder explicativo de la naturaleza del servicio en

la elección del mecanismo de provisión, asume que éste es comparable en los distintos municipios y dedica su atención a las diferencias asociadas con ciertas características institucionales.

El surgimiento de investigaciones aplicadas sobre este fenómeno va desde los ya clásicos estudios sobre la decisión de producir directamente o no los servicios públicos (Ferris, 1986; Ferris y Graddy, 1986), hasta las aproximaciones desarrolladas desde diversas disciplinas como la teoría económica (Williamson, 1981), la ciencia política (Kakabadse y Kakabadse, 2001; Leiblein, Reuer y Dalsace, 2002; Löffler, 2003), la sociología del trabajo (Hebson, Grimshaw y Marchington, 2003), o la economía financiera (Johnstone, 2002). Ello aunque, como indica Fernández, las investigaciones sobre este campo se apuntan como “extensivas y no sistemáticas [...] siendo no generalizables y careciendo de poder explicativo” (Fernández, 2007:1120),<sup>1</sup> dificultando la obtención de resultados sistemáticos (Bel y Fageda, 2007) y aportando evidencias contradictorias en relación a la eficacia y eficiencia de la contratación externa por parte de las administraciones públicas (Boyne, 1998).

Algunos de estos estudios muestran variaciones importantes en el peso atribuido a las variables consideradas siendo prudentes en sus conclusiones. Dichas variaciones pueden ser debidas, entre otros factores, a la muestra utilizada. Por ejemplo, algunos académicos están en desacuerdo con la importancia otorgada a los gerentes municipales en las decisiones concernientes a la externalización por aquellos estudios que se basan en los datos de la encuesta realizada por la Asociación Internacional de Gerentes Municipales y Comarcales (International City/County Management Association, ICMA), considerando que dichos datos tienden a sobre representar las ciudades que disponen de dicha figura gerencial (Lamothe, Lamothe y Felock, 2008). Joassart-Marcelli y Musso (2005) también insisten en esta crítica acerca de la encuesta argumentando que el tamaño de las ciudades incluidas en la muestra (las de más de 10.000 habitantes) no es representativo. Warner y Hefetz (2002) destacan, además, el sesgo introducido por la escasa tasa de respuesta (31% en 1992 y 32% en 1997), especialmente en las administraciones locales pequeñas cuyos gobiernos, sin embargo, deben hacer frente a fuertes presiones en su capacidad financiera, hecho que afecta a sus estrategias externalizadoras.

Este artículo pretende contribuir a este debate aportando evidencias basadas en los datos de una encuesta realizada a todos los municipios catalanes de más de 5 mil habitantes. El universo de los ayuntamientos seleccionados permite la inclusión en el análisis de las opciones de gestión adoptadas por las ciudades, con importantes variaciones entre ellas en lo referente a aspectos socioeconómicos, opciones políticas del gobierno y características institucionales.

Partiendo de esta compleja realidad analítica, el estudio pretende aportar argumentos y evidencias empíricas sobre los supuestos de partida de la externalización de servicios públicos locales a partir de su reflejo en una realidad político-administrativa distinta a la anglosajona. El trabajo propone la revisión de algunos de los principales argumentos destacados por la literatura acerca de la influencia de factores institucionales de los gobiernos locales en la forma de gestión de los servicios públicos a través de un exhaustivo estudio transversal de la externalización en los municipios de una región del sur de Europa.

El artículo se estructura en seis apartados adicionales a esta introducción. Un primero que presenta las líneas argumentales y los supuestos asociados a la externalización de servicios a partir de las investigaciones desarrolladas a nivel internacional, así como la hipótesis que se pretende contras-

---

<sup>1</sup> Traducción de los autores del original en inglés que dice: “*extensive and unsystematic [...] lacking generalizability and explanatory power*”.

tar. Un segundo que describe las características básicas de los gobiernos locales que constituyen la evidencia empírica que se utiliza en el análisis (los de los municipios de más de 5.000 habitantes de la comunidad Autónoma de Catalunya, España). Un tercero en el que se describe la metodología y los datos utilizados para contrastar la hipótesis planteada. Posteriormente, en el cuarto, se presentan los resultados del análisis empírico. El quinto es el apartado de discusión en el que se dialoga con los resultados obtenidos en estudios anteriores. El sexto culmina el artículo presentando las conclusiones y apuntando futuras líneas de investigación.

## 2. LAS BASES TEÓRICAS DE LA EXTERNALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

La prestación privada de servicios responsabilidad del gobierno no es una realidad desconocida en la administración pública (Metcalfé y Richards, 1989), pero la externalización sí resulta innovadora en la medida que implica un uso intencional del mercado para conseguir ganancias en eficacia y eficiencia, y, desde esta perspectiva, deviene una estrategia de gestión pública.

Aunque la externalización surgió en el campo de la teoría económica, fue el paradigma del New Public Management el que lo destacó como estrategia superior a la gestión directa de servicios públicos (Fortin y Van Hassel, 2000). Aquello que distingue a la externalización de la prestación privada es el uso intencional para conseguir unos determinados objetivos.

Uno de los argumentos centrales al plantear la externalización como estrategia de gestión pública es la especialización o delimitación de las actividades que constituyen el *core business* de la organización (Grimshaw, Vincent y Hillmott, 2002; Leiblein, Reuer y Dalsace, 2002; Kakabadse y Kakabadse, 2000, 2001). Para el caso que nos ocupa, se supone que la administración pública local puede definir cuáles son sus actividades distintivas, críticas para su rendimiento, y es en éstas en las que debe concentrar su atención. En el resto de actividades, que no son estratégicas para conseguir su éxito y para las cuales el gobierno local no dispone de capacidades especiales, se propone el impulso de la contratación externa. Siguiendo estos argumentos, mediante un uso estratégico de la externalización la administración local puede especializarse en sus actividades críticas y aprovechar las capacidades de innovación de los proveedores, con lo que obtiene bienes y servicios de calidad y gana en eficacia y eficiencia.

A partir del argumento inicial, numerosas investigaciones se han centrado en los factores que impulsan y explican que una administración local tome la decisión de externalizar. Podemos sintetizarlos en cuatro grupos.

Un primer grupo de factores se asocia a la financiación de los gobiernos locales y sus restricciones como elemento dinamizador de la contratación externa. El incremento de la externalización se ha asociado a las dificultades para mantener el crecimiento de los servicios públicos en contextos en que hay una reducción de los ingresos procedentes de impuestos propios y de las transferencias de otras administraciones. Como apuntan Bel y Fageda (2007) en su revisión de 28 investigaciones sobre este campo, las variables vinculadas a las tensiones financieras, el denominado “fiscal stress”, se utilizaron como factores explicativos de la privatización en los estudios realizados en Estados Unidos en los años 80, aunque ni estudios más recientes ni en los realizados en contextos europeos aparece tan clara dicha vinculación (Bel y Fageda, 2009).

Un segundo grupo de factores se sitúa en el campo de la gestión pública, destacando la oportunidad de la externalización como mecanismo para introducir la flexibilidad, especialmente en la gestión de recursos humanos no vinculados a las actividades centrales de la administración pública (Atkinson, 1984). Al mismo tiempo la externalización se podría utilizar como mecanismo para reforzar el poder de los gestores públicos frente a los trabajadores y a las organizaciones sindicales (Pfeffer, 1992).

Vinculado también al ámbito de la gestión, un tercer grupo de factores se asocia al cambio en la composición de las organizaciones públicas y a los agentes internos que operan en éstas. Este ámbito ha sido destacado tanto desde la lógica del interés de los gestores públicos por potenciar su estatus (Dunleavy, 1991) como desde los propios argumentos del *new public management* sobre el rol y el funcionamiento interno de las administraciones públicas (Osborne y Gaebler, 1992). Aunque multiplicidad de investigaciones han incorporado la existencia de gestores públicos municipales (*city managers*) como variable explicativa de la externalización, las conclusiones sobre su incidencia en el nivel de externalización no son unánimes (Brown y Potoski, 2003b; Hefetz y Warner, 2004).

Finalmente, un cuarto grupo de factores asociado a la externalización se vinculan a factores políticos e ideológicos. En esta categoría se incluyen, por ejemplo, motivaciones referidas a la distribución de poder y a la creación de las alianzas entre élites burocráticas y políticas (Greve, 2001, 2003) o a motivaciones vinculadas a la ideología del alcalde o del partido al frente del gobierno local, asociando los de orientación predominantemente de derechas a mayores niveles de externalización de servicios y los predominantemente de izquierdas a mayor utilización de la producción interna por parte del ayuntamiento (Young, 2005). Algunas investigaciones incluyen en este apartado la referencia a actitudes políticas por parte de la ciudadanía, como una mayor demanda de gobiernos más reducidos (Fernández, Ryu y Brudney, 2008). En relación al impacto efectivo de éste último grupo de motivaciones, Bel y Fageda destacan que “es sensato argumentar que las motivaciones vinculadas a intereses políticos juegan un papel más o menos importante en función del marco institucional específico del gobierno y del tipo de servicio que se considere”<sup>2</sup> (Bel y Fageda, 2007:529). Dicha conclusión resulta especialmente relevante para el análisis que se propone en el artículo.

A partir de estos argumentos se plantea como hipótesis que, considerando que las características de los servicios (atendiendo a su especificidad y dificultad de medida) son equiparables en el conjunto de ayuntamientos, se pueden explicar las diferencias en el uso de la externalización como estrategia de flexibilidad a partir de factores político-institucionales. Éstos incluyen variables de política y de gestión pública de cada organización municipal. Entre las primeras se destaca la fortaleza del gobierno y la ideología del partido o partidos en el gobierno y entre las segundas la situación fiscal, la existencia de determinadas figuras directivas internas y la composición de los recursos humanos del ayuntamiento. A continuación se presentan los datos y la estrategia de investigación usados para dar respuesta a la hipótesis planteada.

### 3. PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL UNIVERSO OBJETO DE ESTUDIO

Los datos utilizados en este artículo hacen referencia a la totalidad de municipios de más de 5 mil habitantes de la Comunidad Autónoma de Cataluña (España), con la excepción de su capital, Bar-

<sup>2</sup> Traducción de los autores del original en inglés que dice: “it is sensible to argue that motivations linked to political interest play a more or less important role depending on the particular institutional framework of government and the type of service under consideration”.

celona. Este apartado se dedica a la contextualización del estudio a la realidad política española, a la descripción del universo de gobiernos locales catalanes y a la justificación de la delimitación del mismo a partir de las características y competencias de los municipios que éstos gestionan.

Después de un importante proceso de descentralización iniciado a partir del periodo democrático en 1978, España cuenta con tres niveles de gobierno, el Estado, las Comunidades Autónomas (regiones) y los gobiernos locales. Los tres niveles son autónomos en la gestión de sus ámbitos de actuación, aunque se suelen producir solapamientos de competencias y problemas de coordinación en la prestación de servicios públicos.

La Comunidad Autónoma de Catalunya contaba en 2007 con una población de 7.210.508 habitantes<sup>3</sup> y administrativamente está estructurada en un gobierno autonómico (Generalitat de Catalunya), cuatro provincias, 42 consejos comarcales y 947 ayuntamientos. En relación a este último nivel de gobierno, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local constituye un importante referente normativo que, entre otros temas, establece los servicios que, según la población del municipio, deben ser prestados obligatoriamente por la administración local. Además, y por diversas razones como la proximidad o la inactividad efectiva de los otros niveles de administración, los gobiernos locales también han asumido la provisión de determinados servicios que no les corresponderían. Un resultado directo de esta situación es el surgimiento de importantes déficits financieros en las cuentas en los entes locales, que asumen responsabilidades más allá de su ámbito competencial y sin contar con sistemas adecuados de financiación.

Como apuntan Montesinos y Brusca, “las entidades locales españolas se enfrentan al reto de adoptar nuevos sistemas de gestión que les permitan luchar contra los desequilibrios financieros y cumplir con los principios de economía y eficiencia en su función básica de proveer servicios a los ciudadanos” (Montesinos y Brusca, 2009:200).<sup>4</sup> Aunque para ello son especialmente relevantes los referentes internacionales como los del *new public management*, precisamente la evidencia que se aporta pretende destacar las particularidades de su adopción por parte de la administración local de un país vinculado a la tradición continental napoleónica del estado de derecho (*rule-of-law*).

Entre las innovaciones vinculadas a la introducción de estos sistemas de gestión destaca la opción por la externalización de servicios públicos. Al tratarse de una opción, diferentes ayuntamientos la han adoptado en diferentes áreas y con diferentes intensidades, dando lugar a distintas realidades que se reflejan en el conjunto de municipios que se analizan en este trabajo.

La evidencia empírica que se aporta se basa en la encuesta realizada en 2007 por la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales a municipios de Catalunya de más de 5 mil habitantes, un total de 189 ayuntamientos. Se ha excluido del análisis la ciudad de Barcelona por constituir un caso atípico dentro del conjunto de municipios debido a dos factores: su comparativamente elevada población (1.668,700 habitantes, un 23% de la población total de Catalunya) y, derivado de ello, un estatus especial que le confiere mucho más autogobierno que el que tienen los demás municipios.

La encuesta combinaba la información sobre datos básicos del municipio con datos referidos a su estructura y funcionamiento (a nivel político y de gestión), sobre sus entes instrumentales y

<sup>3</sup> Según datos oficiales del Instituto Catalán de Estadística (Idescat). Disponible en: <www.idescat.cat>. Fecha de acceso: 10 mar. 2015.

<sup>4</sup> Traducción de los autores del original en inglés que dice: “Spanish local entities face the challenge of adopting new management systems to allow them to fight financial imbalances while fulfilling the principles of economy and efficiency in their basic function of providing services to citizens”.

organizaciones vinculadas, sobre sus servicios públicos y la fórmula de gestión utilizada para su producción y sobre la información económica y presupuestaria. El hecho de que la evidencia se base en el universo de ayuntamientos del tramo de población seleccionado permite incluir en el análisis las distintas opciones de gestión desarrolladas por ciudades con una importante variabilidad interna, tanto en rasgos socioeconómicos como en opciones políticas en el gobierno y características institucionales, entre otras. Los datos considerados no son de opinión sino evidencias, que se recopilieron mediante la encuesta pero que también se contrastaron mediante la consulta a fuentes de información complementarias para confirmar su validez.

Para el análisis de la externalización de servicios públicos locales se ha considerado un listado de 30 servicios públicos locales que son los establecidos obligatoriamente por ley<sup>5</sup> más otros servicios que, en la práctica, suelen prestarse desde este nivel de administración en España. Son: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, suministro de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas, control de alimentos y bebidas, conservación de parques públicos, biblioteca pública, mercados, recogida selectiva, protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público, matadero, transporte colectivo urbano de viajeros, protección del medio ambiente, seguridad, vivienda, museos, cultura popular y tradicional, enseñanzas artísticas, conservatorios de música/escuelas de música, escuelas cuna, escuelas de adultos, acciones públicas relativas a la salud, residencias para la tercera edad.

El hecho de que la encuesta cubra el universo de ayuntamientos de Catalunya a partir de 5 mil habitantes permite considerar como constante la pauta de prestación de servicios municipales. Es decir, se considera que el conjunto de municipios comparte un patrón similar de servicios públicos, tanto obligatorios como adicionales.

Una primera aproximación a los mecanismos de provisión de servicios públicos ofrece una imagen agregada donde destaca la importancia de la prestación directa de los servicios públicos considerados en la investigación. En efecto, un 73% del total de servicios analizados son gestionados directamente por el propio municipio, ya sea sin una organización diferenciada (67%) o con organismos propios (6%).

#### 4. METODOLOGÍA Y DATOS

Para contrastar el efecto de las variables político-institucionales de los gobiernos locales en la externalización de servicios públicos se aplica una estrategia analítica en dos fases. En una primera fase, se construye una tipología de municipios basada en un conjunto de variables que la literatura considera que afectan la externalización. Para ello se utiliza una metodología estándar (Roldán, 1996) consistente en realizar un análisis de componentes principales de las variables de interés seguido de un análisis clúster de las componentes principales retenidas. En una segunda fase, una vez obtenida la tipología y clasificados los gobiernos locales en relación a ella, mediante un análisis de la varianza se contrasta la existencia de diferencias en el nivel de externalización entre los municipios de los distintos grupos, lo cual confirma la incidencia de las variables seleccionadas en la externalización de servicios públicos locales.

---

<sup>5</sup> Servicios obligatorios establecidos por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

#### 4.1 VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE GOBIERNOS LOCALES

Las siete variables consideradas son:

**Población.** Diversas investigaciones sobre las opciones de prestación de servicios públicos han incorporado indicadores referidos a las características de las ciudades (Brown y Potoski, 2003b; Fernandez, Ryu y Brudney, 2008). Como indicador se utiliza la variable “población del municipio”, de carácter continuo, con un rango de 5.008 a 252.884 habitantes, un promedio de 24.446 y una desviación estándar de 36.539.

**Orientación política del gobierno local.** Tradicionalmente se ha asociado la utilización de fórmulas de gestión del *new public management* a posiciones ideológicas conservadoras, aunque la traslación de dichas influencias a la realidad política española permite atribuir también a gobiernos progresistas la utilización de estos instrumentos como mecanismos de transformación de la administración pública. Pero más importante resulta destacar que el tema de la gestión pública en España ha permanecido tradicionalmente fuera de la agenda del debate político, reservándose a posiciones más “técnicas”, especialmente en los niveles subestatales de gobierno y administración (Salvador, 2005). Para construir la variable “orientación política” del equipo al frente del gobierno municipal se ha tomado el posicionamiento de los partidos políticos en el eje izquierda-derecha según los resultados del Barómetro de Opinión Política del Centro de Estudios de Opinión (<<http://ceo.gencat.cat/ceop/>>) de julio de 2008. La medida de la “orientación política del gobierno” es la media del posicionamiento de los partidos ponderada por la proporción de regidores que aporta cada uno de ellos al gobierno.<sup>6</sup> El resultado es una variable continua<sup>7</sup> que oscila entre 0 (máxima orientación de izquierdas) y 10 (máxima orientación de derechas). Los valores extremos 0 y 10 son teóricos y sólo se alcanzarían en el supuesto altamente improbable de que todos los individuos que contestaran a la encuesta hubieran ubicado a todos los partidos del gobierno en la posición 0 o en la posición 10 de la escala ideológica izquierda-derecha. Pero este supuesto no se da. La posición ideológica de los gobiernos municipales de nuestro estudio oscila entre un mínimo de 2,93 y un máximo de 8,27, con un valor medio de 4,71 y una desviación estándar de 1,03.

**Gobierno mayoritario.** Según el resultado de las elecciones locales, el gobierno resultante puede contar con mayor o menor apoyo en el pleno de la corporación (órgano en el que están presentes todos los partidos políticos con representación según su resultado electoral local). Aunque en la lógica política local la figura del alcalde juega un papel muy importante, a efectos del presente análisis se asimila su poder efectivo al apoyo con que cuenta su gobierno. Se distinguen así gobiernos mayoritarios

<sup>6</sup> La fórmula utilizada es:

$$\text{Orientación del gobierno municipal} = \sum_{i=1}^k \frac{C_i}{E} \cdot W_i$$

Siendo:

k = número de partidos que forman el gobierno;

C<sub>i</sub> = número de regidores del partido i

W<sub>i</sub> = posicionamiento del partido i = media de la posición en el eje izquierda-derecha del partido i

$$E = \text{número total de regidores del gobierno} = \sum_{i=1}^k C_i$$

<sup>7</sup> El carácter continuo de esta variable deriva de su propio cálculo, puesto que el posicionamiento de cada partido es una variable continua (por ser la media de las respuestas de los encuestados) y, en consecuencia, la media ponderada del posicionamiento de los partidos del gobierno también lo es.

o de coalición mayoritaria, que se asocian a una mayor capacidad de liderazgo político del equipo de gobierno y de robustez de cara a gestionar los servicios públicos, de gobiernos minoritarios o de coalición minoritaria, en situación opuesta. Aunque caben distintas opciones en cuanto a su impacto en la fórmula de prestación de los servicios, se considera que los gobiernos fuertes tienden a asumir la gestión y provisión de servicios públicos (ya sea directamente o mediante entes instrumentales) mientras gobiernos más débiles tienden a optar por la externalización como vía para simplificar su agenda política. Para obtener una variable que refleje la “fortaleza del gobierno”, se ha construido una variable dicotómica que permite diferenciar gobiernos mayoritarios o de coalición mayoritaria (mayor fortaleza, con 161 casos), asignándoles valor 1 y gobiernos en minoría o de coalición minoritaria (menor fortaleza, con 28 casos), asignándoles valor 0.

Tensión financiera (*fiscal stress*). Las crisis económicas y su impacto sobre el sector público han forzado la búsqueda de referentes para mantener la contención del gasto y la prestación de servicios públicos. Las reformas asociadas al *new public management* han tendido a desarrollarse en contextos de reducción del gasto público. Este tipo de reformas orientadas al mercado han destacado como estrategias para mejorar la eficiencia en la producción de servicios y la reducción de costes en respuesta a situaciones de lo que en terminología anglosajona se conoce como “*local government fiscal stress*” (Joassart-Marcelli y Musso, 2005). En la misma línea se argumenta desde marcos conceptuales como el *public choice* en algunas de sus aplicaciones al campo de la externalización, en especial cuando vincula la supuesta eficacia de la empresa privada y la asunción de la rigidez del empleo público (Moore, 1987). En estos contextos, además, aunque se dificulta la creación de ciertos entes instrumentales, en la medida que algunos de éstos cuentan con mayor flexibilidad para endeudarse independientemente del ayuntamiento matriz, representan una opción también propia de situaciones de tensión financiera. Para incorporar esta dimensión en el modelo de análisis se propone un indicador referido a las dificultades que tiene un municipio para endeudarse. El indicador utilizado es el propuesto por Bel, Fageda y Mur (2010) que consiste en el cociente entre la suma de intereses más amortizaciones y el total de ingresos.<sup>8</sup> El resultado es una variable continua con promedio de 0,09, desviación estándar de 0,05, en un rango que va de un valor mínimo de 0,01 y un máximo de 0,33.

Laboralización. Los gobiernos locales españoles siguen, como el conjunto de administraciones públicas del país, la tradición continental de administración pública o “*Rechtsstaat*” *tradition* (Pollitt y Bouckaert, 2004), asociada a sistemas de función pública cerrados (*closed civil service systems* en terminología inglesa), con regulación específica y diferenciada del sector privado para su gestión, que fija desde el ingreso mediante oposiciones hasta su vinculación vitalicia, incluyendo sistemas de remuneración y carrera estandarizados. Sin embargo, para determinados puestos, los ayuntamientos pueden optar por la contratación de personal en el régimen laboral del sector privado. De hecho esta opción se ha utilizado de forma especialmente acusada en la administración local, en contraposición a las administraciones estatal y autonómica. Aunque existen importantes riesgos y dudas sobre su efectividad, el recurso a la contratación de personal laboral (en el mismo régimen que el personal contratado por el sector privado) se ha tendido a concebir como una de las expresiones más claras de la huída del derecho administrativo para conseguir mayor flexibilidad en la gestión de recursos hu-

<sup>8</sup> El numerador de este cociente corresponde a los capítulos 3 y 9 de la clasificación económica de los presupuestos consolidados de gasto con derechos y obligaciones reconocidas y el denominador a los capítulos que van de 1 a 5 de dicha clasificación económica.

manos. La opción de emplear personal por la vía de la contratación laboral aumenta la flexibilidad de gestión del gobierno municipal ya que permite la contratación temporal y el reajuste de los recursos humanos cuando se producen cambios en la provisión de servicios públicos. Varias investigaciones sobre externalización de servicios en España, tanto a nivel local como autonómico (regional), muestran que el uso de fórmulas alternativas de provisión de servicios, tales como la externalización, son concebidas básicamente como una manera de soslayar las rigideces de la función pública (Ramió y García, 2006; Ramió, Salvador y García, 2007). En ese contexto, es razonable suponer que los ayuntamientos con mayor proporción de trabajadores con contrato laboral propio del sector privado disponen de mayor flexibilidad en la gestión del personal y, en consecuencia, tienen menor necesidad de optar por la externalización en la provisión de servicios públicos que los demás. Es decir, los municipios con mayor porcentaje de laboralización se espera que tengan un menor grado de externalización. Para contrastar esta relación se ha propuesto la variable “laboralización”, que informa del porcentaje de personal con vinculación laboral propia del sector privado sobre el total de empleados públicos del ayuntamiento (en contraposición al personal con vinculación funcionarial). El promedio es de 56,17, con una desviación estándar de 19,41 en un rango que va de 3,92 a 93,55.

Habilitados estatales. Esta variable informa sobre la existencia o no en cada ayuntamiento de funcionarios de la administración estatal que ocupen las plazas de secretarios e interventores, que asumen las funciones de control de la legalidad de los actos administrativos y que velan por la validez de la gestión presupuestaria, respectivamente. Ambos puestos, que deben cubrirse obligatoriamente en cada administración local, se conocen también como puestos de habilitación estatal puesto que las personas que los ocupen deben ser funcionarios de carrera que hayan superado unas oposiciones diseñadas por la Administración General del Estado (en colaboración con las Comunidades Autónomas) y por tanto tienden a recibir una formación (y socialización) distinta al personal reclutado y seleccionado por la administración local. Cumpliendo funciones de élite administrativa que presta apoyo a la administración local, el colectivo de secretarios e interventores registra una notable independencia tanto de los cargos políticos como técnicos de la corporación local (Soto, 1995; Ramió, 1999). Sin embargo, tanto por la inexistencia de personal habilitado que pueda ocupar dichos cargos como por una voluntad no manifiesta de eludir la supervisión y el control legal y económico, algunos ayuntamientos recurren a la designación de profesionales propios para cubrir dichos puestos de manera interina. Las plazas cubiertas siguiendo esta opción, supuestamente de carácter excepcional y de forma transitoria, realmente acaban prolongándose en el tiempo. Tanto por el tipo de designación como por el perfil y trayectoria heterogéneos de los profesionales que ocupan de esta forma dichos puestos, se los ha considerado como un grupo profesional diferenciado al anterior. Con carácter dicotómico, la variable habilitados estatales distingue con valor 1 aquellos ayuntamientos que disponen de Secretario, de Interventor o de ambos con habilitación estatal (147 casos) y con valor 0 aquellos que no disponen de ninguna de estas figuras (41 casos).

Gerentes municipales. A partir de finales de los años 90's numerosas ciudades introdujeron la figura del gerente municipal. La incorporación de esta figura supone una apuesta por un modelo de dirección y gestión local más próximo a los postulados del *new public management* (Longo, 2003; Brugué y Gallego, 2003). La concreción de esta figura muestra importantes diferencias en cuanto a su alcance (algunos ayuntamientos optan por la figura de gerente general de toda la organización y otros eligen gerentes solo en algunas áreas) y a sus capacidades de actuación (con competencias variables, determinadas en cada caso) (Ramió, 1999). Aunque estas figuras no podrían equipararse

directamente a la del *city manager* de la administración local de Estados Unidos, sí que se apuntan notables paralelismos que permiten establecer comparaciones. Para incluir esta variable se ha asignado valor 1 a los ayuntamientos que disponen o bien de gerente unitario para toda la organización o bien de gerentes en alguna de las áreas sectoriales (62 casos) y con valor 0 aquellos casos en que no aparece ninguna figura con este perfil (121 casos).

#### 4.2 TÉCNICAS ESTADÍSTICAS APLICADAS

El análisis de componentes principales es una técnica estadística que transforma linealmente un conjunto inicial de variables en un número menor de variables incorrelacionadas que representan la mayor parte de la información contenida en las variables originales (Dunteman, 1989). Su utilidad en este caso estriba en la eliminación de la información redundante existente en los datos iniciales (ya que las variables originales estaban correlacionadas) y en que al ser las componentes principales variables estandarizadas todas tienen el mismo peso en el análisis clúster que se realiza posteriormente. La técnica utiliza la matriz de correlaciones, motivo por el cual las variables que se utilicen deben ser continuas o bien dicotómicas con valores 0 y 1. En este análisis se han utilizado cuatro variables continuas y tres variables dicotómicas que han sido resumidas en tres componentes principales. Estas tres componentes sintetizan la variabilidad existente entre los municipios por lo que respecta a los factores externalizadores político-institucionales destacados por la literatura y son las variables que se utilizan en el análisis clúster.

Al análisis clúster (o análisis de conglomerados) es una técnica de clasificación que tiene por objetivo la construcción de grupos de objetos que sean tan similares como sea posible dentro de cada grupo y, a su vez, que los grupos resultantes sean tan distintos entre sí como sea posible, en relación a una serie de variables de interés (Aldenderfer y Blashfield, 1984). Puesto que la técnica se basa en el cálculo de distancias, es conveniente que todas las variables que entren en el análisis tengan un mismo rango de variación para evitar que las de mayor variación dominen sobre las demás. Aplicada a nuestro estudio, esta técnica permite la construcción de grupos de municipios relativamente homogéneos por lo que respecta a los factores que inciden en la externalización.

El análisis de la varianza es una prueba de comparación múltiple de medias. Permite contrastar la hipótesis nula de que las medias de varias poblaciones son iguales, frente a la hipótesis alternativa de que por lo menos una de las poblaciones difiere de las demás en cuanto a su valor esperado. Requiere el cumplimiento de los supuestos de normalidad e igualdad de varianza para las poblaciones para la variable dependiente. Aunque la prueba F del análisis de la varianza es robusta ante la falta de normalidad y poco sensible a la violación del supuesto de homocedasticidad (Moore, 2005), se ha optado por utilizar los estadísticos robustos de Welch y de Brown-Forsythe (que son asintóticamente F distribuidos) en vez del estadístico F en aquellos casos en que no se puede asumir la igualdad de varianzas entre grupos.

Todos los análisis estadísticos han sido realizados con el programa SPSS.

## 5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

Se ha realizado un análisis de componentes principales con las siete variables que caracterizan a los gobiernos locales descritas en el apartado anterior y se han retenido tres componentes que contienen

el 59% de la varianza total de las siete variables incluidas en el estudio, sin que ninguna de ellas quede mal representada.<sup>9</sup> A continuación, se ha aplicado una rotación ortogonal a las componentes retenidas con el objetivo de obtener una estructura de correlaciones más simple que facilite su interpretación. La rotación tiene por objetivo que cada una de las nuevas componentes tenga correlaciones elevadas con algunas variables y correlaciones bajas con el resto, de tal modo que se pueda interpretar la componente como un factor asociado al conjunto de variables con las que correlaciona fuertemente.

La tabla 1 muestra la matriz de componentes rotados (también llamada matriz de pesos) cuyas celdas contienen las correlaciones existentes entre las tres componentes rotadas y las variables originales. Para facilitar la lectura de la tabla se han marcado en gris las correlaciones más importantes entre cada componente y las variables originales.

**TABLA 1** MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LAS COMPONENTES PRINCIPALES Y LAS VARIABLES ORIGINALES

	Componente 1	Componente 2	Componente 3
Población	<b>0,83</b>	-0,14	0,07
Laboralización	<b>-0,81</b>	-0,1	-0,25
Gerentes municipales	<b>0,56</b>	0,08	-0,31
Gobierno mayoritario	-0,09	<b>-0,72</b>	0,02
Orientación política del gobierno local	-0,28	<b>0,57</b>	0,15
Tensión financiera	0,25	<b>0,54</b>	-0,38
Habilitados estatales	0,14	0,03	<b>0,88</b>

Fuente: Elaboración propia.

La primera componente es un factor asociado positivamente a las variables tamaño de la población y existencia de gerentes y, en relación con la composición del empleo público, asociado negativamente con el porcentaje de personal laboral. Los municipios con valores elevados en esta primera componente son, pues, municipios de grandes dimensiones, generalmente con presencia de gerentes y con poco personal contratado por la vía laboral siguiendo el referente del sector privado.

La segunda componente puede interpretarse como un factor asociado a las características del gobierno municipal y a su situación económica, ya que correlaciona negativamente con la fortaleza del gobierno y positivamente con su posición ideológica y el *fiscal stress* del ayuntamiento. Los municipios con valores elevados en esa segunda componente tienen, pues, gobiernos en situación de debilidad (en minoría o coaliciones minoritarias), de derechas y con alto nivel de endeudamiento.

<sup>9</sup> El porcentaje de variación explicada de cada una de las variables oscila entre 0,41 y 0,72.

La tercera componente únicamente correlaciona de manera importante con la existencia de secretarios y/o interventores habilitados estatales en el ayuntamiento. Por lo tanto, valores elevados en la tercera componente corresponden a municipios con presencia de personal habilitado estatal encargado de la supervisión legal y económica de sus actos.

Un análisis de conglomerados aplicado a estas tres componentes ha permitido establecer una tipología de ayuntamientos basada en sus características de a) tamaño de la población, presencia de gerentes y composición del empleo público, b) ideología y fortaleza del gobierno y estrés financiero, y c) presencia de personal habilitado a nivel estatal que controla y supervisa sus actuaciones.<sup>10</sup>

Como resultado de este análisis se han identificado tres grupos de municipios. El primer tipo de municipios, al que proponemos denominar “ayuntamientos laboralizados”, contiene algo más de dos tercios del total de casos (un 69%) y está compuesto por ayuntamientos de poca población, con gobiernos fuertes de cierta orientación ideológica de izquierdas. A nivel administrativo, cuentan con una importante presencia de personal laboral, muy pocos cuentan con gerentes municipales y son los que presentan menor tensión financiera. Se trata de gobiernos locales que han mantenido los rasgos básicos de la tradición administrativa continental, buscando opciones de flexibilidad en la gestión de recursos humanos a través de la contratación de personal mediante fórmulas propias del sector privado.

El segundo grupo de municipios de esta tipología estaría formado por los “ayuntamientos gerenciales”, contando con el 18% de los casos, caracterizados por tener grandes dimensiones, gobiernos fuertes y de izquierdas, a nivel administrativo acostumbran a disponer de gerentes y de poco personal laboral y, comparativamente, tienen poco nivel de deuda. El rasgo distintivo de los gobiernos locales incluidos en este grupo es la opción por el modelo gerencial, aproximándose a los enfoques del *new public management* como mecanismo para transformar la administración municipal.

El tercer grupo de esta tipología la conformarían los “ayuntamientos endeudados”, con un 13% de los casos que presentan como rasgos destacados el tener generalmente gobiernos de minoría o coalición minoritaria, con cierta orientación ideológica de derechas, con menor presencia que en los demás de habilitados estatales para la supervisión de las dimensiones jurídica y económica, y muy endeudados. Un rasgo distintivo de los ayuntamientos incluidos en esta agrupación es su relativamente poca fortaleza, atendiendo tanto a las características del gobierno municipal como a la inexistencia de habilitados estatales que puedan supervisar su funcionamiento.

Un análisis de la varianza aplicado a cada una de las variables que han sido utilizadas para la construcción de la tipología permite establecer que, efectivamente, existen diferencias significativas en los valores medios de las variables consideradas entre los tres grupos de ayuntamientos identificados, lo que confirma la validez de la tipología y la caracterización de los tres grupos realizada en los párrafos anteriores. La tabla 2 presenta los valores medios de las variables numéricas. La tabla 3 presenta los valores medios de las variables dicotómicas expresados en porcentajes. Ello permite interpretar sus valores como porcentaje de ayuntamientos de cada grupo que presentan cada una de las características indicadas. Puesto que estas variables no cumplen el supuesto de igualdad de varianza entre grupos, se han utilizado los estadísticos de contraste robustos de Welch y de Brown-Forsythe.

---

<sup>10</sup> En la construcción de esta tipología se han podido analizar 150 de los 189 municipios de más de 5 mil habitantes de Cataluña. Los 39 restantes han quedado excluidos debido a la presencia de valores perdidos en alguna de las siete variables utilizadas en el estudio.

**TABLA 2 VALORES MEDIOS DE LAS VARIABLES NUMÉRICAS SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO**

Tipos de ayuntamientos	Población	Tensión fiscal	Orientación política del gobierno	Laboralización
Laboralizados	12.177	0,08	4,69	62,92
Gerenciales	77.917	0,09	4,12	30,41
Endeudados	19.255	0,14	5,21	51,3
Pruebas Anova robustas				
P-valor de F de Welch	0,000	0,005	0,000	0,000
P-valor de F de Brown-Forsythe	0,000	0,001	0,000	0,000

Fuente: Elaboración propia.

**TABLA 3 PORCENTAJES MEDIOS DE LAS VARIABLES DICOTÓMICAS SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO**

Tipos de ayuntamientos	Gerentes municipales	Habilitados estatales	Gobiernos mayoritarios
Laboralizados	20,4	75,7	99,0
Gerenciales	74,1	85,2	96,3
Endeudados	40,0	65,0	20,0
Pruebas Anova robustas			
P-valor de F de Welch	0,000	0,268	0,000
P-valor de F de Brown-Forsythe	0,000	0,320	0,000

Fuente: Elaboración propia.

La única de las siete variables consideradas para la que no se observan diferencias significativas en el valor medio de cada grupo es la presencia de habilitados estatales.

Una vez construida la tipología, se ha procedido a calcular el nivel de externalización de cada uno de los tres tipos de municipios. Para ello se ha tomado como indicador el valor medio para los ayuntamientos de cada grupo del porcentaje de servicios externalizados del listado de 30 servicios públicos locales citado anteriormente.<sup>11</sup> Para esta variable sí se cumple el supuesto de homogeneidad de varianzas y puede utilizarse el estadístico F del análisis de la varianza. El resultado indica que existen diferencias significativas entre los tres tipos de ayuntamientos por lo que respecta al porcentaje de servicios externalizados (véase la tabla 4).

<sup>11</sup> El porcentaje medio de servicios externalizados en el conjunto de todos los municipios es de 20,4% con una desviación estándar de 10,9, siendo el mínimo 0% y el máximo 44,8%.

**TABLA 4 NIVEL DE EXTERNALIZACIÓN SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO**

Tipos de ayuntamientos	Porcentaje de servicios externalizados
Laboralizados	18,5
Gerenciales	24,1
Endeudados	24,6
Prueba ANOVA (P-valor de F)	0,007

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis más detallado, de comparaciones múltiples, indica que en los ayuntamientos “laboralizados” el porcentaje de externalización es significativamente menor que el que se da en los grupos de “gerenciales” y “endeudados”, aunque no existen diferencias significativas entre los dos últimos grupos de ayuntamientos.<sup>12</sup>

## 6. DISCUSIÓN

El análisis de la influencia de los factores político-institucionales en la externalización de los servicios públicos locales ha permitido establecer tipologías y apuntar estrategias divergentes en relación a la contratación externa de servicios públicos locales que pueden contribuir al debate académico en este campo.

La evidencia proporcionada por el caso catalán aporta evidencias a los argumentos destacados por la literatura internacional en relación a la externalización de servicios públicos (reseñados en el apartado sobre “Las bases teóricas de la externalización como estrategia de gestión de los servicios públicos locales” de este artículo):

1. Los argumentos asociados a la financiación de los gobiernos locales tan solo aparecen como referente destacado para explicar la externalización en el tercer grupo de ayuntamientos (los “endeudados”, que constituyen un 13% del total), uno de los que parece que más claramente apuesta por la contratación externa de servicios. Se asocia este resultado a las conclusiones aportadas por Bel y Fageda (2007) puesto que, más allá de su potencial explicativo en realidades anglosajonas, en el contexto institucional europeo la relación entre “*fiscal stress*” y externalización no se manifiesta tan claramente.
2. La evidencia aportada por el análisis también va a favor de los argumentos que vinculan la externalización a la composición de las organizaciones públicas y al surgimiento de figuras como los gerentes. Aunque la literatura anglosajona sobre la figura del *city manager* (que resulta complicado de equiparar a la figura de gerente) no le atribuye conclusiones determinantes en la promoción de la externalización (Brown y Potosky, 2003b; Hefetz y Warner, 2004), otras referencias en el contexto

<sup>12</sup> La diferencia muestral en el porcentaje de externalización medio entre estos dos últimos grupos de municipios es pequeña y la no disposición de una muestra más amplia de ayuntamientos de estos tipos impide contrastar si esa diferencia es significativa.

español sí apuntan a una vinculación más clara (Ramió, 1999). Por el contrario, no parece tener relación significativa con la externalización la existencia de habilitados estatales, en concreto los secretarios e interventores que son figuras más asentadas en el modelo de administración local español.

3. Los factores de carácter ideológico no parecen tener una incidencia clara en la adopción de estrategias externalizadoras. En efecto, según los datos aportados, los dos grupos de municipios con mayor contratación externa de servicios tienen equipos de gobierno con distinta composición ideológica. Estos hallazgos se oponen a los registrados en realidades anglosajonas (como en el caso australiano analizado por Young, 2005) pero se corresponden con las conclusiones apuntadas en análisis realizados en el contexto español como el de Bel y Miralles (2003) que, en su investigación sobre el servicio de recogida de basuras, apuntan que “las decisiones de externalizar parecen ser motivadas más por razones pragmáticas que por razones ideológicas”<sup>13</sup> (Bel y Miralles, 2003:1323).
4. La fortaleza del gobierno local aparece como un factor ambivalente para explicar la externalización, puesto que caracteriza tanto a los “ayuntamientos gerenciales” como a los “ayuntamientos laboralizados”, municipios con estrategias contrapuestas en cuanto al uso de la contratación externa de servicios. Un resultado que puede interpretarse en términos de clarificación de una estrategia (como reflejo del peso de los factores institucionales que apuntaban Bel y Fageda, 2007) pero no en una dirección única en cuanto a la externalización se refiere.
5. Un factor que ha aparecido como especialmente significativo para explicar la externalización es el porcentaje de personal laboral contratado siguiendo la regulación del sector privado. Un aumento de este colectivo se asocia a la búsqueda de flexibilidad frente a la rigidez del sistema de gestión de recursos humanos en la administración pública española. En ese sentido, la contratación de personal en régimen laboral del sector privado se plantea como alternativa a la externalización. Estos resultados pueden interpretarse en términos de incorporación de instrumentos propios de la gestión privada para incrementar la flexibilidad en la gestión de recursos humanos del sector público (Atkinson, 1984), con especial peso en el contexto español (Ramió y García, 2006; Ramió, Salvador y García, 2007).

Con estas aportaciones, el artículo contribuye al debate académico acerca de la provisión de servicios públicos en el ámbito local centrandó su atención en el papel que juegan los factores políticos e institucionales. El análisis realizado permite confirmar la hipótesis planteada en la medida que, más allá de la naturaleza del servicio que se presta, existen determinados factores político-institucionales que contribuyen a explicar la opción por externalizar servicios públicos locales. En conexión con el debate académico en este ámbito, las aportaciones realizadas se corresponden con la literatura existente en relación a los factores vinculados a la situación fiscal y al papel de la ideología del gobierno local, pero destacando las diferencias entre las realidades anglosajonas y las que se separan de esta tradición administrativa (como el caso analizado). En la misma línea, el artículo también aporta evidencias en relación a como factores propios del contexto institucional español, como la existencia de un gerente municipal o las rigideces en la gestión de los recursos humanos, juegan un papel determinante en la opción por la externalización de servicios.

---

<sup>13</sup> Traducción de los autores del original en inglés que dice: “*the decisions to contract out seem to have been motivated by pragmatic rather than ideological reasons*”.

## 7. CONCLUSIONES

La aproximación a los procesos de externalización de los servicios públicos locales en un contexto político-administrativo vinculado a la tradición de administración pública Continental o “*Rechtssaar*” permite vislumbrar visiones complementarias en su configuración. La evidencia aportada por los municipios de más de 5 mil habitantes de la Comunidad Autónoma de Catalunya permite abarcar una diversidad de configuraciones institucionales y de opciones de gestión. Este universo de gobiernos locales ha permitido utilizar una serie de variables difíciles de utilizar en estudios comparados, como por ejemplo el patrón de prestación de servicios.

Estos resultados permiten ilustrar la existencia de tres apuestas diferenciadas en relación a la contratación externa de servicios públicos como fórmula de flexibilidad en la gestión pública local. Dos de ellas apuestan claramente por la externalización mientras que la tercera hace un uso escaso de esa opción.

La primera estrategia consiste en la utilización de la externalización de servicios como mecanismo de huída ante la complejidad de gestionar servicios públicos en situaciones en las que no se dispone de un gobierno fuerte o bien existen déficits presupuestarios que dificultan otras opciones de gestión. Esta vía es la que utilizan los “ayuntamientos endeudados”.

La segunda estrategia se basa en la incorporación de figuras directivas profesionales como los gerentes (tanto generales para todo el ayuntamiento como sectoriales para determinadas áreas). Se trata de una apuesta por una transformación en profundidad del modelo de gestión que incluye, entre otras, la externalización de servicios públicos locales. Esta vía es la que utilizan los “ayuntamientos gerenciales”.

La tercera estrategia, alternativa a la externalización, consiste en la contratación de personal laboral como principal fórmula de flexibilidad en la gestión pública, manteniendo la provisión directa de la mayor parte de los servicios públicos. Esta vía es la que utilizan los “ayuntamientos laboralizados”.

La identificación de estas tres opciones diferenciadas en relación al uso de la externalización como estrategia de gestión en los servicios públicos locales representa una contribución del artículo al debate académico vinculado al papel de los factores político-institucionales en la determinación de las modalidades de prestación de servicios públicos. Dicha aportación resulta especialmente relevante para interpretar el fenómeno en realidades administrativas propias de un contexto no anglosajón como es el caso de una región del sur de Europa.

La caracterización y desarrollo de estas estrategias, sin embargo, requieren de estudios más en profundidad que permitan indagar sobre su alcance y efectividad, así como sobre sus implicaciones en relación con la transformación de la gestión pública local.

## REFERENCIAS

- ALDENDERFER, Mark S.; BLASHFIELD, Roger K. *Cluster analysis*. Newbury Park: Sage Publications, Series: Quantitative Applications in the Social Sciences 44, 1984.
- ATKINSON, John. Manpower strategies for flexible organizations. *Personnel Management*, v. 16, n. 8, p. 28-31, 1984.
- BALDERSHEIM, Harald; WOLLMAN, Hellmut. Assessment of the field of comparative local government and a future research agenda. En: BALDERSHEIM, Harald; WOLLMAN, Hellmut (Ed.). *The comparative study of local government and politics: overview and synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers, 2006. p. 122-135.
- BEL, Germà; FAGEDA, Xavier. Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, v. 139, n. 1-2, p. 105-119, 2009.
- BEL, Germà; FAGEDA, Xavier. Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, v. 33, n. 4, p. 517-534, 2007.
- BEL, Germà; FAGEDA, Xavier; MUR, Melania. Why are services privatized in (small) municipalities? Empirical evidence on solid waste and water. *Hacienda Pública Española*, v. 192, n. 1, p. 33-58, 2010.
- BEL, Germà; MIRALLES, Antonio. Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, v. 40, n. 7, p. 1323-1334, 2003.
- BOYNE, George. Bureaucratic theory meets reality: public choice and service contracting in U.S. local government. *Public Administration Review*, v. 58, n. 6, p. 474-484, 1998.
- BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew. Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, v. 63, n. 2, p. 153-164, 2003a.
- BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew. Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 4, p. 441-468, 2003b.
- BRUGUÉ, Joaquim; GALLEGÓ, Raquel. Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI. En: ESCOLA SUPERIOR D'ADMINISTRACIÓ I DIRECCIÓ D'EMPRESES; ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA (Ed.). *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: EAPC, 2003. p. 188-199.
- DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- DUNTEMAN, George H. *Principal component analysis*. Newbury Park: Sage Publications, Series: Quantitative Applications in the Social Sciences 69, 1989.
- FERNANDEZ, Sergio. Understanding contracting performance: an empirical analysis. *Administration & Society*, v. 41, n. 1, p. 67-100, 2009.
- FERNÁNDEZ, Sergio. What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level in the US. *Public Administration*, v. 85, n. 4, p. 119-141, 2007.
- FERNÁNDEZ, Sergio; RYU, Jay E.; BRUDNEY, Jeffrey L. Exploring variations in contracting for services among American local governments: Do politics still matter? *American Review of Public Administration*, v. 38, n. 4, p. 439-462, 2008.
- FERRIS, James M. The decision to contract out: an empirical analysis. *Urban Affairs Quarterly*, v. 22, n. 2, p. 289-311, 1986.
- FERRIS, James M.; GRADDY, Elizabeth. Contracting out: for what? With whom? *Public Administration Review*, v. 46, n. 4, p. 332-344, 1986.
- FORTIN Yvonne; VAN HASSEL, Hugo. *Contracting in the new public management*. Amsterdam: IOS Press, 2000.
- GREVE, Carsten. New avenues for contracting out and implications for a theoretical framework. *Public Performance and Management Review*, v. 24, n. 3, p. 270-284, 2001.
- GREVE, Carsten. Public sector reform in Denmark: organizational transformation and evaluation. *Public Organization Review*, v. 3, n. 3, p. 269-280, 2003.
- GRIMSHAW, Damian; VINCENT, Steve; HILLMOTT, Hugh. Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. *Public Administration*, v. 80, n. 3, p. 475-502, 2002.

HEBSON, Gail; GRIMSHAW, Damian; MARCHINGTON, Mick. PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors. *Work, Employment and Society*, v. 17, n. 3, p. 481-501, 2003.

HEFETZ, Amir; WARNER, Mildred. Privatization and its reverse: explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 2, p. 171-190, 2004.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IHRKE, Douglas; PROCTOR, Rick; GABRIS, Jerry. Understanding innovation in municipal government: city council members perspective. *Journal of Urban Affairs*, v. 25, n. 1, p. 79-90, 2003.

JOASSART-MARCELLI, Pascale; MUSSO, Juliet. Municipal service provision choices within a metropolitan area. *Urban Affairs Review*, v. 40, n. 4, p. 492-519, 2005.

JOHNSTONE, David. Public sector outsourcing as an exchange option. *Abacus*, v. 38, n. 2, p. 153-176, 2002.

KAKABADSE, Nada; KAKABADSE, Andrew. Critical review-outsourcing: a paradigm shift. *Journal of Management Development*, v. 19, n. 8, p. 670-728, 2000.

KAKABADSE, Nada; KAKABADSE, Andrew. Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. *Journal of Management Development*, v. 21, n. 5, p. 401-413, 2001.

KIM, Younhee. Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: the roles of organizational characteristics. *Administration & Society*, v. 42, n. 7, p. 780-814, 2010.

LAMOTHE, Scott; LAMOTHE, Meeyoung; FELOCK, Richard C. Examining local government service delivery arrangements over time. *Urban Affairs Review*, v. 44, n. 1, p. 27-56, 2008.

LEIBLEIN, Michael J.; REUER, Jeffrey J.; DALSACE, Frederic. Do make or buy decisions matter? The influence of organizational governance on technological performance. *Strategic Management Journal*, v. 23, n. 9, p. 817-833, 2002.

LEVIN, Jonathan; TADELIS, Steven. Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. cities. *The Journal of Industrial Economics*, v. 58, n. 3, p. 507-541, 2010.

LÖFFLER, Elke. Governance and government: networking with external stakeholders. En: BOVAIRD, Tony; LOÖFFLER, Elke (Ed.). *Public management and governance*. London; New York: Sage, 2003. p. 163-169.

LONGO, Francisco. Institucionalitzar la gerència pública: reptes i dificultats. En: ESCOLA SUPERIOR D'ADMINISTRACIÓ I DIRECCIÓ D'EMPRESES; ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA (Ed.). *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: EAPC, 2003. p. 445-472.

METCALFE, Less; RICHARDS, Sue. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP, 1989. (Colección Estudios).

MONTESINOS, Vicente; BRUSCA, Isabel. Towards performance, quality and environmental management in local government: the case of Spain. *Local Government Studies*, v. 35, n. 2, p. 197-212, 2009.

MOORE, David S. *Estadística aplicada básica*. 2. ed. Barcelona: Antoni Bosch, 2005.

MOORE, Stephen. Contracting out: a painless alternative to the budget cutter's knife. *Proceedings of the Academy of Political Science*, v. 36, n. 3, p. 60-73, 1987.

NISKANEN, William. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine, 1971.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kerry. *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Routledge, 2005.

PFEFFER, Jeffrey. Understanding power in organizations. *California Management Review*, v. 34, n. 2, p. 29-50, 1992.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

RAMIÓ, Carles. Desarrollo organizativo del Ayuntamiento Gerencial. En: LONGO, Francisco et al. (Ed.). *Gobierno local y modelo gerencial: reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1999. p. 43-74.

RAMIÓ, Carles; GARCÍA, Oriol. La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública, planificada, controlada y evaluada. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, v. 35, n. 1, p. 207-245, 2006.

RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundació Cidob, 2005.

RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel; GARCÍA, Oriol. *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2007.

ROLDÁN, Pedro. La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers. Revista de Sociología*, v. 48, n. 1, p. 9-29, 1996.

SALVADOR, Miquel. La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya. *Revista Española de Ciencia Política*, v. 12, n. 1, p. 129-151, 2005.

SAPPINGTON, David; STIGLITZ, Joseph. Privatization, information and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 6, n. 4, p. 567-582, 1987.

SAVAS, Emanuel S. *Privatization: the key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987.

SOTO, Juan I. *L'espai directiu en els governs locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Papers de Formació Municipal 16, 1995.

TORRES, Lourdes. Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. *Australian Journal of Public Administration*, v. 63, n. 3, p. 99-112, 2004.

TORRES, Lourdes; PINA, Vicente. Changes in public service delivery in the EU countries. *Public Money and Management*, v. 22, n. 4, p. 41-48, 2002.

WARNER, Mildred; HEFETZ, Amir. Applying market solutions to public services: an assessment of efficiency, equity, and voice. *Urban Affairs Review*, v. 38, n. 1, p. 70-89, 2002.

WILLIAMSON, Oliver E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

WILLIAMSON, Oliver E. The economics of organization: the transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3, p. 548-576, 1981.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

YOUNG, Suzanne. Outsourcing in the Australian health sector: the interplay of economics and politics. *International Journal of Public Sector Management*, v. 18, n. 1, p. 25-36, 2005.

ZULLO, Roland. Does fiscal stress induce privatization? Correlates of private and intermunicipal contracting, 1992-2002. *Governance*, v. 22, n. 3, p. 459-481, 2009.

### Miquel Salvador

Departament de Ciències Polítiques I Socials, Universitat Pompeu Fabra. E-mail: miquel.salvador@upf.edu.

### Clara Riba

Departament de Ciències Polítiques I Socials, Universitat Pompeu Fabra. E-mail: clara.riba@upf.edu.