

X CONGRESO DE AECPA: “La política en la red”
Murcia, del 7 al 9 de Septiembre de 2011.

Área II. Estructuras e Instituciones Políticas. Coord.: Fernando Jiménez Sánchez (UM)
GT 2.2 Gobierno multinivel y autonomía local. La reestructuración política del territorio
Coordinan: Jordi Capo Giol (UB) y Jaume Magre (UB)
Comentaristas: Carmen Navarro Gómez (UAM) y Joan Josep Vallbé (UAB)

TÍTULO DE LA PONENCIA:

Estrategias externalizadoras para la prestación de servicios públicos locales en España. El caso de los ayuntamientos de Catalunya

AUTORES:

Miquel Salvador y Clara Riba
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra
c/ Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona
Tel.: + 34 93 542 22 64
Fax: + 34 93 542 23 72
E-mails: miquel.salvador@upf.edu y clara.riba@upf.edu

RESUMEN:

La ponencia se propone contribuir al debate académico sobre las fórmulas de prestación de servicios públicos locales y a la utilización de la externalización. La ponencia propone una revisión de los principales conceptos y argumentos destacados por la literatura sobre la influencia de los factores institucionales del gobierno local y propone su aplicación a la totalidad de ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de Catalunya. Mediante un análisis de componentes principales, se propone una tipología de ayuntamientos según tres respuestas diferenciadas en relación al uso de la externalización de servicios públicos: las dificultades financieras y la huida ante la complejidad de gestionar determinados servicios (“ayuntamientos endeudados”), la opción por modelos gerenciales (“ayuntamientos gerenciales”) y la opción por mecanismos de gestión de personal propios del sector privado (“ayuntamientos laboralizados”).

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES:

Miquel Salvador, profesor lector del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF. Doctor en Ciencia Política y de la Administración y Máster en Teoría Política y Social por la UPF y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Máster en Gestión Pública por la UAB. Su actividad investigadora se centra en el campo de la gestión pública, la organización, la gestión de recursos humanos en el sector público y la colaboración público-privada.

Clara Riba es doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB), Máster en Gestión Pública (UAB) y diplomada en Recopilación y Análisis de Datos en Ciencias Sociales (University of Essex), siendo actualmente profesora agregada y directora del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF. Ha trabajado en un amplio abanico de temas relacionados con comportamiento político, gestión y evaluación de políticas públicas y metodología de encuesta, habiéndose especializado en la aplicación de métodos de análisis cuantitativo en la ciencia política.

PALABRAS CLAVE

Servicios públicos, externalización, administración local española, administración local catalana

Estrategias externalizadoras para la prestación de servicios públicos locales en España. El caso de los ayuntamientos de Catalunya¹

1.- Introducción

El surgimiento de fórmulas alternativas a la provisión directa de servicios públicos ha venido marcada por la creciente influencia de referentes internacionales que, con mayor o menor grado de ajuste, se han incorporado a la realidad administrativa española. 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, 1994). 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 and 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.

El artículo 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.

Para ello el artículo se estructura en cuatro apartados adicionales a esta introducción. Un primero de aproximación a las líneas argumentales y los supuestos asociados a la externalización de servicios a partir de las investigaciones desarrolladas a nivel internacional. Un segundo que describe las características básicas de los gobiernos locales que constituyen la evidencia empírica que se propone como punto de partida para la discusión (los de más de 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma de Catalunya). En el siguiente apartado se construye una tipología de ayuntamientos a partir de las variables que la literatura asocia a la externalización mediante un análisis de componentes principales y un análisis cluster, y, posteriormente, se contrasta con el nivel de contratación externa de los gobiernos locales. Las conclusiones culminan el artículo realizando un balance de los argumentos destacados y apuntando futuras líneas de investigación.

¹ Los autores quieren expresar su agradecimiento a la Fundación Carles Pi y Sunyer en la persona de su Director, Jaume Magre, así como a Esther Pano y Joan Manel Sánchez, por su generosa colaboración ofreciendo los datos de la encuesta realizada a municipios de Catalunya a través del Observatorio de Gobierno Local y apoyando su explotación posterior.

2.- La externalización como estrategia de gestión pública

La prestación privada de servicios responsabilidad del gobierno no es una realidad desconocida en la administración pública (Metcalf and 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.

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.

1. 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 al 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 and Fageda, 2009).
2. 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).
3. 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. Un ámbito 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 and Gaebler, 1992). Aunque multiplicidad de investigaciones han incorporado la existencia de city managers como variable explicativa de la externalización, las conclusiones sobre su incidencia en el nivel de externalización distan de ser convergentes (Brown and Potoski, 2003; Hefetz and Warner, 2004).
4. Finalmente un cuarto grupo de factores asociado a la externalización se vincula 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,

2003) o motivaciones vinculadas a la ideología del alcalde o del partido al frente del gobierno local, asociando a los de orientación predominantemente de derechas a mayores niveles de externalización de servicios y a 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 et al, 2008). En relación al impacto efectivo de este último grupo de motivaciones, Bel y Fageda destacan que “However, 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” (2007: 529). Dicha conclusión resulta especialmente relevante para el análisis que se propone en el artículo

3.- Los municipios catalanes y la provisión de servicios públicos

El artículo propone la caracterización de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Catalunya a partir del establecimiento de tipologías asociadas a las distintas opciones de externalización de servicios públicos locales. Para ello se introduce inicialmente una breve descripción del universo de ayuntamientos objeto de estudio.

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. Más concretamente, la Comunidad Autónoma de Catalunya cuenta con una población de 7.210.508 habitantes (datos de 2007 para contrastar con los del observatorio), y administrativamente está estructurada en un gobierno autonómico (Generalitat de Catalunya), 4 provincias, 42 consejos comarcales y 947 ayuntamientos. En relación a éste 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, 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, “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” (2009: 200). 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 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 una tipología que se refleja en el caso que se propone como evidencia empírica: los municipios de más de 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma de Catalunya.

La evidencia empírica que se aporta se basa en la encuesta realizada en 2007 y 2008 por la *Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales* a municipios de Catalunya de más de 5.000 habitantes, un total de 189 ayuntamientos (excluyendo la ciudad de Barcelona). La encuesta combinaba la información sobre datos básicos del municipio con datos referidos a su estructura y funcionamiento (a nivel político y de gestión), sobre sus entes instrumentales y organizaciones vinculadas, sobre sus servicios públicos y la fórmula de gestión utilizada para su producción y sobre la información económica y presupuestaria, como principales apartados. 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 recopilaron mediante la encuesta pero que también se contrastaron mediante la consulta a fuentes de información complementarias para confirmar su validez.

Para el análisis de los mecanismos de prestación de servicios públicos se ha considerado un listado de 30 servicios públicos locales², combinando los establecidos obligatoriamente por la Ley 7/85³ con otros servicios que en la práctica suelen prestarse desde este nivel de administración en España.

Una primera aproximación a los mecanismos de provisión de servicios públicos ofrece la siguiente imagen agregada (Tabla 1), donde destaca la importancia de la prestación directa de servicios públicos (a partir de los considerados en la investigación).

² Los 30 servicios considerados 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, residencia para la tercera edad.

³ Servicios obligatorios establecidos por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Tabla 1: Mecanismos de prestación de servicios públicos de los ayuntamientos catalanes

Tipo de prestación	Número de servicios	Porcentaje
Directa, sin organismos diferenciados	2.956	66,8
Directa, con organismos diferenciados	270	6,1
Indirecta (a través de externalización)	910	20,6
Con otros agentes públicos	289	6,5
Total	4.425	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatori de Govern Local

El hecho de que la encuesta cubra el universo de ayuntamientos de Cataluña a partir de 5.000 habitantes, permite considerar como constante la pauta de prestación de servicios municipales (el conjunto de municipios comparten un patrón similar de servicios públicos, tanto obligatorios como adicionales).

4.- Clasificando los ayuntamientos catalanes según la externalización de servicios públicos

Para identificar las tipologías de gobiernos locales en relación a la externalización de servicios públicos se propone una estrategia analítica en dos fases. En una primera fase, se construye una tipología de municipios en función de siete variables vinculadas a los cuatro grupos de factores que la literatura destaca como relevantes para dar cuenta de los niveles de externalización de los servicios públicos locales (y que se han apuntado en el apartado anterior). Para ello se utiliza un análisis de componentes principales y un análisis cluster⁴. Una vez obtenida la tipología y clasificados los gobiernos locales en relación a ella, se contrasta la existencia de diferencias en el nivel de externalización entre los distintos grupos.

4.1.- Variables para una tipología de ayuntamientos catalanes

Las siete variables consideradas para realizar la primera aproximación mediante el análisis de componentes principales son:

⁴ Mediante el análisis de componentes principales se resumen las siete variables originales en tres componentes incorrelacionadas entre sí que contienen la mayor parte de la variación contenida en las siete primeras. Estas tres componentes sintetizan la variabilidad existente entre los municipios por lo que respecta a los factores externalizadores destacados por la literatura y son las variables que se utilizan en el análisis cluster. Este segundo análisis es una técnica de clasificación que permite la construcción de grupos de municipios relativamente homogéneos por lo que respecta a los factores que inciden en la externalización. El resultado es una tipología tal que los municipios que pertenecen a cada grupo son el máximo de similares entre sí y, a su vez, tan distintos como sea posible de los que pertenecen a los demás grupos.

1.- *La población.* Diversas investigaciones sobre las opciones de prestación de servicios públicos han incorporado indicadores referidos a las características de las ciudades (Brown and Potosky, 2003a and 2003b; Fernandez et al, 2008). A modo de indicador se propone 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.

2.- *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 utilizado el posicionamiento de los partidos políticos que ofrecen 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” es la media ponderada del posicionamiento los partidos del equipo de gobierno, siendo los pesos el porcentaje de regidores que aporta cada uno de ellos al gobierno⁵. El resultado es una variable continua entre 0 (orientación de izquierdas) y 10 (orientación de derechas), con valor promedio de 4,71, una desviación estándar de 1,03, con un mínimo de 2,93 y un máximo de 8,27.

3.- *Fortaleza política del gobierno local.* 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 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

⁵ La fórmula utilizada es:

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

Siendo k = número de partidos que forman el gobierno;

C_i = número de regidores del partido i

W_i = posición ideológica del partido i (según el Barómetro del Centro de Estudios y Opinión) y

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

instrumentales) mientras gobiernos más débiles tienden a optar por la externalización como vía para simplificar su agenda política. Para construir la variable “fortaleza del gobierno”, y según la composición política del gobierno y del pleno del ayuntamiento, 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.

4.- *La situación económica del gobierno local y el 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 “local government fiscal stress” (Joassart-Marcelli and 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 vinculando 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 fiscal stress. Para incorporar esta dimensión en el modelo de análisis se propone un indicador referido a las dificultades que tiene un municipio para endeudarse. De acuerdo con el marco legal de los presupuestos públicos en España, el indicador es el cociente que divide la suma de los capítulos 3 (intereses) y 9 (amortizaciones) de la partida de gastos (consolidados, con derechos y obligaciones reconocidas) por la suma de los ingresos ordinarios del gobierno local (Capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos consolidados) (Bel, Fageda and Mur, 2010). El resultado es una variable continua con un valor promedio de 0.09, una desviación estándar de 0.05, en un rango que va de un valor mínimo de 0,01 y un máximo de 0,33.

5.- *Características del empleo público local: laboralización.* Los gobiernos locales españoles siguen, como el conjunto de administraciones públicas del país, la tradición continental de administración pública o “Rechtsstaat” tradition (Pollitt and Bouckaert, 2004), asociada a “closed civil service systems”, con regulación específica y diferenciada del sector privado para su gestión (fijando desde el ingreso mediante oposiciones hasta su vinculación vitalicia, 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 humanos. Para esta dimensión se ha propuesto la variable vínculo contractual de los empleados públicos, informando 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.

6.- Posiciones internas en la administración municipal: habilitados estatales. Esta variable informa sobre la existencia o no de secretarios o interventores de habilitación estatal en el ayuntamiento. Ambos puestos, que deben cubrirse obligatoriamente en cada administración local, asumen las funciones de control de la legalidad de los actos administrativos del gobierno local y de la validez de la gestión presupuestaria respectivamente. Se reconocen 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. 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, se distinguen 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).

7.- Posiciones internas en la administración municipal: 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 i 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 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 asignando 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.- Análisis

Tras el análisis de componentes principales se han retenido tres variables que contienen el 59% de la varianza total de las siete variables incluidas en el estudio, sin que ninguna de ellas quede mal representada⁶. 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 2 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.

Tabla 2. Matriz de componentes rotados

	Componentes		
	C1	C2	C3
Población	0,83	-0,14	0,07
Porcentaje de contratos laborales sobre total trabajadores	-0,81	-0,10	-0,25
Existencia de gerentes	0,56	0,08	-0,31
Gobierno de mayoría o de coalición mayoritaria	-0,09	-0,72	0,02
Posición del gobierno en el eje ideológico izquierda-derecha	-0,28	0,57	0,15
Fiscal stress (CFCRA con derechos y obligaciones reconocidas)	0,25	0,54	-0,38
Presencia de secretario y/o interventor de habilitación nacional	0,14	0,03	0,88

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatori de Govern Local 2007-2008.

La primera componente (C1) es un factor asociado positivamente a las variables tamaño de la población y existencia de gerentes y, en relación a la composición del empleo público, 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 (C2) puede interpretarse como un factor asociado a

⁶ El porcentaje de variación explicada de cada una de las variables oscila entre 0,41 y 0,72.

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.

La tercera componente (C3) 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 fiscal, y c) presencia de personal habilitado a nivel estatal que controla y supervisa sus actuaciones⁷.

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 fiscal stress. 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, y 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 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

⁷ En la construcción de esta tipología se han podido analizar 150 de los 189 municipios de más de 5.000 habitantes de Cataluña. Los 39 restantes han quedado excluidos debido a la presencia de valores missing en alguna de las siete variables utilizadas en el estudio.

tanto a las características del gobierno municipal como a la existencia de habilitados estatales (secretarios e interventores) que supervisan su funcionamiento.

Un análisis de la varianza aplicado a cada una de las variables que han sido utilizadas para la construcción de esta tipología permite establecer que, efectivamente, existen diferencias significativas en los valores medios de las variables consideradas entre los tres grupos de ayuntamientos identificados, a la vez que confirma la caracterización de los tres grupos realizada en los párrafos anteriores. La tabla 3 presenta los valores medios de las variables numéricas. La tabla 4 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.

Tabla 3. Valores medios de las variables numéricas

Tipos de ayuntamientos	Población	fiscal stress	Posición ideológica	Porcentaje de personal laboral
Laboralizados	12177	0,08	4,69	62,92
Gerenciales	77917	0,09	4,12	30,41
Endeudados	19255	0,14	5,21	51,30
ANOVA (P-valor de F)	0,000	0,000	0,001	0,000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatori de Govern Local 2007-2008.

Tabla 4. Porcentajes medios de las variables dicotómicas

Tipos de ayuntamientos	Existencia de gerentes	Presencia de habilitados estatales	Gobiernos de mayoría o coaliciones mayoritarias
Laboralizados	20,4	75,7	0,99
Gerenciales	74,1	85,2	0,96
Endeudados	40,0	65,0	0,20
Prueba ANOVA (P-valor de F)	0,000	0,279	0,000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatori de Govern Local 2007-2008.

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 tomando como indicador el valor medio para los ayuntamientos de cada tipo del porcentaje de servicios externalizados del listado de 30 servicios públicos

locales citado anteriormente.⁸ Un análisis de la varianza indica que existen diferencias significativas entre los tres tipos de ayuntamientos por lo que respecta al porcentaje de servicios externalizados (véase a Tabla 5).

Tabla 5. Nivel de externalización según tipo de ayuntamiento

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 a partir de los datos del Observatori de Govern Local 2007-2008.

Un análisis más detallado, de comparaciones múltiples, indica que en los ayuntamientos “laboralizados” el porcentaje de externalización es significativamente menor que en el que se da en los grupos de “gerenciales” y “endeudados”, aunque no existen diferencias significativas entre los dos últimos grupos de ayuntamientos⁹.

4.3.- *Discusión*

El estudio de caso de los ayuntamientos catalanes, al basarse en el universo de casos del tramo de población seleccionado (más de 5.000 habitantes), ha permitido establecer tipologías en relación a la contratación externa de servicios públicos locales que pueden contribuir al debate académico en este campo. En relación a los argumentos destacados por la literatura internacional en relación a la externalización de servicios públicos cabe destacar:

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”), uno de los que parece que más claramente apuesta por la contratación externa de servicios.
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. 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

⁸ El porcentaje promedio de servicios externalizados del conjunto de todos los municipios es de 20,39%, con una desviación estándar de 10,89, con un mínimo de 0 y un máximo de 44,83%.

⁹ 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.

- ideológica.
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.
 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.

5.- Algunas reflexiones a modo de conclusión

El enfoque de la ponencia ha permitido valorar la incidencia de los factores políticos e institucionales de las corporaciones locales españolas, tomando como estudio de caso los ayuntamientos catalanes, en la decisión sobre la fórmula de prestación de los servicios públicos.

El contraste de argumentos con diversos referentes académicos internacionales muestra como la presencia de gerentes o las estrategias vinculadas a la contratación de personal laboral –como alternativa a las supuestas rigideces asociadas a la gestión de personal funcionario- inciden de forma más significativa en las opciones de prestación de servicios que la ideología de la formación al frente del gobierno local.

Los argumentos y resultados presentados, además, 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 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 a la transformación de la gestión pública local.

Bibliografía

- Atkinson, John. 1984. “Manpower strategies for flexible organizations”, *Personnel Management* 16 (8): 28–31
- Baldersheim, Harald and Hellmut Wollman. 2006. “An assessment of the field of comparative local government and a future research agenda”, en Baldersheim, Harald and Hellmut Wollman (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Bel, Germà and Xavier Fageda. 2007. “Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies”, *Local Government Studies* 33 (4): 517–34.
- Bel, Germà and Xavier Fageda. 2009. “Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis”, *Public Choice* 139: 105–19.
- Bel, Germà and Xavier Fageda and Montserrat Mur. 2010. “Why are services privatized in (small) municipalities? Empirical evidence on solid waste and water”, *Hacienda Pública Española* 192 (1): 33–58.
- Boyne, George A. 1998. “Bureaucratic theory meets reality: public choice and service contracting in U.S. local government”, *Public Administration Review* 58 (6): 474–84.
- Brown, Trevor L. and Matthew Potoski. 2003. “Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (4): 441–68.

- Brugué, Quim and Raquel Gallego. 2003. "Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI" en ACGP, EAPC y ESADE (eds), *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: EAPC.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Fernandez, Sergio, Jay Eungha Ryu and Jeffrey L. Brudney. 2008. "Exploring variations in contracting for services among American local governments: do politics still matter?", *American Review of Public Administration* 38 (4): 439–62.
- Fernandez, Sergio. 2009. "Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis", *Administration & Society* 41 (1): 67-100.
- Ferris, James M. 1986. "The decision to contract out: An empirical analysis", *Urban Affairs Quarterly* 22 (2): 289–311.
- Ferris, James and Elizabeth Graddy. 1986. "Contracting out: For what? With whom?", *Public Administration Review* 46 (1): 332–44.
- Fortin, Yvonne and Van Hassel, Hugo (eds.). 2000. *Contracting in the New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Greve, Carsten. 2001. "New avenues for contracting out and implications for a theoretical framework", *Public Performance and Management Review* 24(3): 270–284.
- Grimshaw, Damian, Steve Vincent and Hugh Willmott. 2002. "Going privately: partnership and outsourcing in UK public services", *Public Administration* 80 (3): 475–502.
- Hebson, Gail, Damian Grimshaw and Mick Marchington. 2003. "PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors", *Work, Employment and Society* 17 (3): 481–501.
- Hefetz, Amir and Mildred Warner. 2004. "Privatization and its reverse: explaining the dynamics of the government contracting process", *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (2): 171–90.

- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration* 69 (3): 3-19
- Ihrke, Douglas, Rick Proctor and Jerry Gabris. 2003. "Understanding innovation in municipal government: city council members perspective", *Journal of Urban Affairs* 25 (1): 79-90.
- Joassart-Marcelli, Pascale and Juliet Musso. 2005. "Municipal service provision choices within a metropolitan area", *Urban Affairs Review* 40 (4): 492-519.
- Johnstone, David. 2002. "Public sector outsourcing as an exchange option", *Abacus* 38(2): 153-76.
- Kakabadse, Nada and Andrew Kakabadse. 2000. "Outsourcing: a paradigm shift", *Journal of Management Development* 19(8): 670-728.
- Kakabadse, Nada and Andrew Kakabadse. 2001. "Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact", *Journal of Management Development* 21(5): 401-13.
- Leiblein, Michael J., Jeffrey J. Reuer and Frédéric Dalsace. 2002. "Do make or buy decisions matter? The influence of organizational governance on technological performance", *Strategic Management Journal* 23: 817-33
- Löffler, Elke. 2003. "Governance and government: Networking with external stakeholders" en T. Bovaird and Elke Loöffler (eds.) *Public Management and Governance*. London & New York: Sage.
- Metcalfe, Les and Sue Richards. 1989. *La Modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP, Colección Estudios.
- Montesinos, Vicente and Isabel Brusca. 2009. "Towards performance, quality and environmental management in local government: the case of Spain", *Local Government Studies* 35 (2): 197-212.
- Moore, Stephen. 1987. "Contracting out: a painless alternative to the budget cutter's knife", *Proceedings of the Academy of Political Science* 36 (3): 60-73.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Osborne, Stephen P. and Kerry Brown. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Pfeffer, Jeffrey. 1992. "Understanding power in organizations", *California Management Review* 34(2): 29–50.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramió, Carles. 1999. "El desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial" en Fundació Carles Pi i Sunyer (ed) *Perspectiva 12, Gobierno local y modelo gerencial*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Ramió, Carles. 2005. "Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial", *Revista Sistema* 184–185: 87–106.
- Ramió, Carles and Oriol Garcia. 2006. "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* 35: 207–45.
- Ramió, Carles and Miquel Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Ramió, Carles, Miquel Salvador and Oriol Garcia. 2007. *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Salvador, Miquel. 2005. "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* 12: 129–51.
- Soto, Juan Ignacio. 1995. "L'espai directiu en els governs locals", *Papers de Formació Municipal Servei de Formació Local* 16.
<http://www.diba.es/fl/fitxers/pfm016.pdf>
- Torres, Lourdes. 2004. "Trajectories in public administration reforms in European continental countries", *Australian Journal of Public Administration* 63 (3): 99–112.

- Torres, Lourdes and Vicente Pina. 2002. "Changes in public service delivery in the EU countries", *Public Money and Management* 22 (4): 41–8.
- Williamson, Oliver E. 1981. "The economics of organization: The transaction cost approach", *American Journal of Sociology* 87 (3): 548-576.
- Young, Suzanne. 2005. "Outsourcing in the Australian health sector: the interplay of economics and politics", *International Journal of Public Sector Management* 18(1): 25–36.