

# Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España

## El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales

Carles Ramió y Miquel Salvador\*

El artículo pretende contribuir al debate sobre el papel de los factores políticos e institucionales en los procesos de externalización de los servicios públicos locales, aportando argumentos y evidencias de la realidad político-administrativa local española vinculada a la tradición continental no anglosajona. Para ello se realiza un análisis de la totalidad del universo de ayuntamientos con más de 5 000 habitantes de Cataluña, de una comunidad autónoma de España. El resultado permite ilustrar la difusión de la externalización como fórmula de gestión *por defecto* ante las rigideces del modelo de gestión más allá de las diferencias político-ideológicas que no resultan significativas. La externalización se potencia en aquellos ayuntamientos permeables a estrategias modernizadoras más claras como las vinculadas al modelo gerencial y, en especial, a los que muestran más rigidez asociadas al sistema funcionarial clásico de gestión pública.

*Palabras clave:* servicios públicos, externalización (terciarización), función pública, gerencialismo, administración local.

### *Municipal Service Provision in a Spanish Public Administration Context: The Role of Political and Institutional Factors and the “Externaliser Local Governments”*

This article aims to contribute to the academic debate on local public services delivery, focusing on the role of institutional and managerial factors in a non-Anglo-Saxon public administration. In a context of a European continental administrative tradition,

---

\* Carles Ramió y Miquel Salvador son profesores e investigadores de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona-España). Despacho 20.102, edificio Jaume I, Ramon Trias Fargas 25-27, 08005 – Barcelona. Tels: (34) 935 42 23 79 y (34) 935 42 22 64. Correos-e: carles.ramio@upf.edu, miquel.salvador@upf.edu.

Los autores expresan su agradecimiento a la Fundación Carles Pi y Sunyer, a su director, Jaume Magre, así como a Esther Pano y, muy especialmente, a Joan Manel Sánchez, tanto por su generosa colaboración al ofrecernos los datos del Observatorio de Gobierno Local, como por su apoyo en la explotación de los mismos.

Artículo recibido el 17 de febrero de 2011 y aceptado para su publicación el 12 de enero de 2012.

an analysis of all the municipalities with up to 5 000 inhabitants in Catalonia, a Spanish Autonomous Community, provides evidence supporting the relevance of management issues in accounting for outsourcing (externalisation). The lack of influence of party government ideology contrasts with the influence of city managers and the use of outsourcing as a strategy to counter rigidities in human resource management.

*Keywords:* public services, outsourcing, civil service, city managers, local administration.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este artículo es aportar nuevos argumentos, basados en una exhaustiva evidencia empírica, sobre los factores que inciden de forma más determinante en la externalización de los servicios de los gobiernos locales europeos y que el relevante número de investigaciones internacionales desarrolladas en este campo no logran consensuar. El concepto externalización (utilizado en España) o terciarización (de uso en algunos países de América Latina) es la traducción del término en inglés *outsourcing*. La definición técnica de este concepto es la provisión de servicios públicos, que siguen siendo de titularidad pública, por organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro.

La aproximación que se propone en este artículo se centra en la incidencia de los factores políticos e institucionales en el nivel de externalización de los servicios públicos locales. Con ello se pretende indagar hasta qué punto la existencia de ciertos factores políticos e institucionales presentes en algunos ayuntamientos del sistema administrativo español marcan una tendencia más acusada hacia la externalización (convirtiéndolos en lo que proponemos denominar como “ayuntamientos externalizadores”). Para tal efecto hemos utilizado un conjunto de evidencias empíricas basadas en la encuesta realizada en 2007 y 2008 por la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales a la totalidad de municipios de Cataluña con más de 5 000 habitantes, un total de 189 ayuntamientos. La encuesta combinaba la información sobre datos básicos del municipio con datos referidos a su estructura y funcionamiento (en el campo político y de gestión), sobre sus servicios públicos y la fór-

mula de gestión utilizada para su producción y sobre la información económica y presupuestaria, como principales apartados. Hay que destacar que los datos utilizados no son de opinión sino evidencias empíricas.

El artículo se compone de cinco apartados: primero, el estado actual del debate sobre la externalización de los servicios locales; segundo, la concreción y el análisis de los factores políticos e institucionales que se consideran relevantes; tercero, la evidencia empírica y el método que utiliza la investigación; cuarto, los resultados y su análisis, y quinto y último, la conclusión en la que se define el perfil de los aquí denominados “ayuntamientos externalizadores”.

#### LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

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

La búsqueda de nuevas fórmulas de gestión de servicios se ha visto marcada por un contexto de creciente influencia de referentes conceptuales e ideológicos internacionales que, con mayor o menor grado de ajuste y adaptación, se han incorporado a la realidad administrativa española. Entre estos referentes destacan las corrientes integradas en la nueva gestión pública (NGP) (o *new public management*), denominación otorgada por buena parte de los académicos del campo de la gestión pública a las reformas del sector público de los años ochenta y noventa (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 2001). 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.

Esta opción registró una creciente implantación a nivel internacional, como indican Domberger y Hall al afirmar que “la producción gubernamental de bienes y servicios, y la intervención directa en actividades microeconómicas están en declive en todo el mundo” (1996, 129), diagnóstico compartido por otros autores como Minicucci y Donahue (2004) o Savas (1992), aunque posteriormente relativizado (Entwistle, 2005). La creciente difusión de la externalización de servicios como fórmula de gestión de las administraciones locales puede seguirse a partir tanto de la literatura a escala internacional (Savas, 1992; Domberger y Hall, 1996; Minicucci y Donahue, 2004; Levin y Tadelis, 2005) como por la todavía limitada evidencia a nivel de España (Fundació Pi i Sunyer, 2003; Ramió y García, 2006, Ramió, Salvador y García, 2007), con tan sólo algunos matices (Hefetz y Warner, 2004) y diferencias en cuanto a su estilo según cada realidad político-administrativa nacional (Grossi y Reichard, 2008; Kuhlmann, 2007, Ramió y Salvador, 2007).

En el plano académico, desde los ya clásicos estudios sobre la decisión de producir directamente o no los servicios públicos (Ferris, 1986; Ferris y Graddy, 1986), la contratación externa o la externalización como opción de gestión pública está constituyendo un ámbito de creciente interés académico desde diversas disciplinas como la teoría económica (Williamson, 1981), la ciencia política (Kakabadse y Kakabadse, 2000 y 2001; Leiblein *et al.*, 2002), la sociología del trabajo (Hebson *et al.*, 2003) o la economía financiera (Johnstone, 2002).

Una importante línea de reflexión en este campo se ha centrado en los determinantes de la producción y provisión de servicios públicos locales (Hefetz y Warner, 2004; Brown y Potoski, 2003a; Joassart-Marcelli y

Musso, 2005; Lamothe *et al.*, 2008). A pesar de su creciente número, las investigaciones desarrolladas en este campo no consiguen consensuar qué factores inciden de forma más determinante en la externalización de servicios de los gobiernos locales. El presente artículo pretende aportar nuevos argumentos basados en una exhaustiva evidencia empírica sobre la externalización de servicios públicos en los ayuntamientos de una región (comunidad autónoma) española, Cataluña, focalizando la atención en las características de la organización municipal como factor explicativo del proceso.

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 suelen producirse solapamientos de competencias y problemas de coordinación en la prestación de los servicios públicos. Más concretamente, la comunidad autónoma de Cataluña cuenta con una población de 7 364 068 habitantes (según los datos del censo 2008, lo que representa 15.9 por ciento de la población de España, y la segunda comunidad autónoma más poblada), y administrativamente está estructurada en un gobierno autonómico (Generalitat de Catalunya), cuatro provincias, 42 consejos comarcales y 947 ayuntamientos. En relación con este último nivel de gobierno, la Ley 7/1985, del 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 de competencia y sin contar con sistemas adecuados de financiación.

Como apuntan Montesinos y Brusca (2009, 200) “Las entidades locales españolas se enfrentan al reto de la adopción de nuevos sistemas de

gestión que les permita luchar contra el desequilibrio financiero en paralelo al cumplimiento de los principios de economía y eficiencia en su función básica de la prestación de servicios a los ciudadanos”. Aunque para ello son especialmente relevantes los referentes internacionales como los de la nueva gestión pública; 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 que diferentes ayuntamientos han adoptado en distintas áreas y con diferentes intensidades.

La aproximación que se propone en este artículo se ubica en el debate sobre los resultados de las decisiones de las administraciones municipales al optar por la provisión directa de determinados servicios públicos o la provisión mediante mecanismos alternativos como la contratación de agentes externos (en la línea del dilema de la “*make or buy literature*” —Leiblein *et al.*, 2002, Brown y Potoski, 2003a; Lamothe *et al.*, 2008—).

En estas opciones parece que tanto la teoría (Williamson, 1981) como los análisis basados en evidencia empírica (Ferris y Graddy, 1986; Levin y Tadelis, 2005) mantienen que las características del servicio desempeñan un papel central en la selección del mecanismo de prestación del servicio; es decir, existen ciertos servicios más fácilmente o más propensos a ser prestados por una fórmula de gestión que otros. Esta diferencia entre servicios ha tendido a asociarse, siguiendo argumentos propios de la perspectiva económica y más concretamente de los costos de transacción, a la especificidad del servicio y a la dificultad para su medida (Ferris y Graddy, 1991; Brown y Potoski, 2003a; Brown *et al.*, 2006; Lamothe *et al.*, 2008). Si se reconoce la importancia de dicha línea de investigación, la voluntad del artículo que se presenta es complementar el análisis aportando argumentos propios del ámbito de la gestión pública. Justamente por ello se ha seleccionado una muestra de 30 servicios públicos locales (véase el apartado dedicado a la variable dependiente y nota al pie de página número 2) con distintos niveles de especificidad y dificultad de medición, pero que

constituyen un patrón común de prestación por parte de los ayuntamientos considerandos. En otros términos, aunque los 30 servicios públicos registran distintos costos de transacción, se asume que al ser éstos propios de los mismos servicios, son comunes para los distintos ayuntamientos.

## EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

La contribución del artículo se centra, de acuerdo con la aproximación comentada, en la incidencia de los factores políticos e institucionales en el nivel de externalización de los servicios públicos locales. De esta manera se pretende indagar hasta qué punto, con independencia de que la naturaleza de determinados servicios propicie su provisión externa (y que podrían denominarse “servicios externalizables”), la existencia de ciertos factores políticos e institucionales presentes en algunos ayuntamientos del sistema administrativo español marcan una tendencia a la externalización (lo que proponemos denominar “ayuntamientos externalizadores”).

Para desarrollar dicho argumento y contrastarlo con una evidencia empírica, se presentan cinco grupos de variables (y de hipótesis relacionadas) referidas a aspectos políticos, institucionales y de contexto de los ayuntamientos que se consideran que pueden incidir en el nivel de externalización de servicios públicos locales: *a*) un primer grupo que incluye indicadores sobre la fortaleza y la estabilidad de los equipos de gobierno, *b*) un segundo referido a la situación económica del ayuntamiento como factor que puede impeler o detraer la tendencia a la externalización, *c*) un tercero referido a las características del empleo público del ayuntamiento, considerando su nivel de tecnificación y la opción por contratar siguiendo la vía de función pública —propia de la tradición administrativa española— o la vía laboral —propia del sector privado—, *d*) un cuarto grupo de variables que incluye el peso de los gerentes municipales como figuras clave en los procesos decisorios en materia de gestión pública local, y *e*) un quinto grupo referido al contexto de la ciudad, destacando el carácter metropolitano de la ciudad.

## LA ORIENTACIÓN Y FORTALEZA POLÍTICA DEL GOBIERNO LOCAL

La orientación política del municipio es un factor destacado por distintas investigaciones (Fernández *et al.*, 2008), atribuyendo valores y posiciones más conservadoras a mayores niveles de externalización de la administración local (Joassart-Marcelli y Musso, 2005).

El enfoque de análisis de los “ayuntamientos externalizadores” propone recopilar dicha información considerando, en primer lugar, la orientación política del equipo al frente del gobierno municipal. Aunque tradicionalmente se ha asociado la utilización de fórmulas de gestión de la nueva gestión pública a posiciones ideológicas conservadoras, 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 gestión pública, aunque con singularidades en su concreción. 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). Considerando estos factores, cabe hipotetizar que la variable política no incidirá de forma significativa en el grado de externalización de los servicios públicos locales.

H<sub>1a</sub> La orientación política del equipo de gobierno del ayuntamiento no incidirá en el nivel de externalización de servicios públicos (ayuntamientos tanto de orientación mayoritaria de derechas como de orientación mayoritaria de izquierdas registrarán niveles similares).

De forma complementaria y de acuerdo con las particularidades del sistema electoral y el gobierno local en España, se introduce la variable “fortaleza del gobierno”. 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 desempeña un papel muy importante, para 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 externalización, se considera que los gobiernos fuertes tienden a asumir directamente la gestión y provisión de los servicios públicos mientras los gobiernos más débiles tienden a optar por la externalización como vía para simplificar su agenda política.

H<sub>1b</sub> Los ayuntamientos con gobiernos más fuertes (de mayoría o de coalición mayoritaria) registrarán un menor nivel de externalización de servicios públicos.

#### LA SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO LOCAL: EL ESTRÉS FISCAL

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. De hecho, las reformas asociadas a la nueva gestión pública, entre las que cabe ubicar la externalización, 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 costos en respuesta a situaciones de estrés fiscal (elevado endeudamiento e importancia del pago de intereses de la deuda en los presupuestos) en los gobiernos locales (Joassart-Marcelli y Musso, 2005; Bel y Fageda, 2007). 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 con la asunción de la rigidez del empleo público (Moore, 1987).

Desde otras perspectivas, como la de gestión pública, la situación de estrés fiscal implica la necesidad de reorganización administrativa y no exclusivamente externalización de servicios, que se apunta tan sólo una alternativa. Como dice Zullo (2009, 462) “el modelo analizado no detecta una asociación entre el estrés fiscal y la contratación privada”.

Sin embargo, si se asume el supuesto de partida de la utilización de la externalización de servicios como opción *por defecto* en el caso de las administraciones locales españolas, las situaciones de estrés fiscal serán más propicias a su extensión, en tanto que vía para buscar alternativas a la falta de crecimiento de los recursos propios para prestar el servicio.

H<sub>2</sub> Los ayuntamientos con dificultades presupuestarias derivadas del estrés fiscal registrarán un mayor nivel de externalización de servicios públicos.

#### LAS CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Un tercer grupo de indicadores para complementar el análisis de los “ayuntamientos externalizadores” se centra en la composición del empleo público local. Bajo este epígrafe se incluyen dos argumentos complementarios: la tecnificación y el vínculo laboral del personal del ayuntamiento. Por un lado se tiene en cuenta el grado de tecnificación de la plantilla; es decir, el porcentaje del personal que ocupa puestos que requieren titulación universitaria en relación con el conjunto de los empleados públicos. Con esta variable se pretende realizar una primera aproximación a la dimensión de capacidad de la administración local para gestionar las externalizaciones. Aunque con diferentes medidas, esta dimensión aparece referenciada en investigaciones como las de Fernandez *et al.* (2008), Brown y Potoski (2003b y 2006) o Bradbury y Waechter (2009). Siguiendo este argumento, cabe esperar que administraciones locales más tecnificadas registren mayores niveles de externalización (por sus capacidades para el diseño, el control y la evaluación de la contratación externa).

H<sub>3a</sub> Los ayuntamientos con mayor porcentaje de personal técnico (personal ocupando puestos que requieren titulación universitaria) registrarán un mayor nivel de externalización de servicios públicos.

El segundo argumento se refiere al vínculo contractual del empleo público. Los gobiernos locales españoles siguen, como el conjunto de las administraciones públicas del país, la tradición continental de administración pública o *“Rechtsstaat” tradition* (Pollitt y Bouckaert, 2004), asociada a un sistema cerrado de servicio civil, 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 régimen laboral equivalente al utilizado en el 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 para la contratación de personal laboral (en el mismo régimen que el personal contratado por el sector privado) ha tendido a concebirse como una huída del derecho administrativo para conseguir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos. Otro factor complementario que debe tenerse en cuenta es la mayor presencia de las organizaciones sindicales en las administraciones públicas más empleados laborales (con contratos propios del sector privado). Este hecho, explicado por la tradición en cuanto a derechos sindicales y a difusión de dichas asociaciones en estos colectivos, incide también en la dirección contraria a la externalización (en la medida en que las organizaciones sindicales tradicionalmente se han opuesto a estas fórmulas de gestión) (Rubin, Rubin y Rolle, 1999; Zullo, 2009). En este contexto, cabe esperar que aquellos ayuntamientos con mayor porcentaje de personal laboral dispongan, supuestamente, de mayor flexibilidad en la gestión de personal y, por lo tanto, no requieran optar por fórmulas de externalización de servicios públicos (registren menores niveles de externalización).

H<sub>3b</sub> Los ayuntamientos con mayor porcentaje de personal con vínculo laboral (vínculo similar al del sector privado) registrarán un menor nivel de externalización de servicios públicos.

#### LAS POSICIONES INTERNAS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Un cuarto grupo de indicadores para complementar el análisis de los “ayuntamientos externalizadores” se centra en el perfil de determinados altos cargos internos de la administración local que, desde posiciones técnicas (no políticas) son reflejo de las tendencias contrapuestas en gestión pública.

Las opciones sobre cómo prestar determinados servicios públicos (entre la provisión directa o la externalización), como buena parte de las decisiones de gestión pública en España, se asocian a un importante contenido técnico, por lo que suelen quedar fuera de la agenda de la máxima dirección política (Salvador, 2005). Pero también existen importantes decisiones en este espacio donde las organizaciones, en busca de legitimidad, tienden a desarrollar dinámicas de isomorfismo mimético (*mimetic isomorphism*), adoptando fórmulas y rutinas que se consideran exitosas en otras organizaciones (Meyer y Rowan, 1977; Dimaggio y Powell, 1991). Las comunidades epistémicas o de especialistas (*epistemic communities*) desempeñan un papel decisivo en la promoción o en el rechazo de innovaciones y reformas en materia de gestión pública (Radaelli, 2002; Ruhil *et al.*, 1999).

Una comunidad epistémica destacada en relación con las opciones de gestión pública se configuró a partir de finales de los años noventa, cuando 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 de la nueva gestión pública (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 organiza-

ción y otros eligen gerentes sólo en algunas áreas) y a sus capacidades de actuación (con competencias variables, determinadas en cada caso) (Ramíó, 1999). Aunque estas figuras no pueden equipararse a la del City Manager de la administración local de Estados Unidos, su presencia se asocia a la influencia de postulados propios del *new public management*.

En cuanto a su consideración como comunidad epistémica, aunque su perfil formativo inicial suele ser heterogéneo, en su mayor parte coinciden en la experiencia formativa en escuelas de negocio, así como en el establecimiento de redes informales tanto a través de asociaciones vinculadas a dichos centros formativos, como generando una suerte de mercado laboral entre administraciones por medio del cual desarrollan su carrera profesional. A través de estos canales, los perfiles gerenciales locales tienden a compartir planteamientos sobre su actividad, con una clara impronta de la lógica del sector privado aplicada a la gestión pública como referente para su transformación.

Con base en la experiencia internacional, diversas investigaciones vinculan la existencia de este perfil profesional al surgimiento de reformas en la línea de la nueva gestión pública en general (Ruhil *et al.*, 1999) y a procesos de externalización de servicios públicos locales, en particular (Brown y Potoski, 2003b; Joassart-Marcelli y Musso, 2005; Fernandez *et al.*, 2008; Zhang y Feiock, 2009).

En el caso español, su presencia se asocia no sólo a las capacidades de control del proceso de externalización de servicios, sino también a su propio impulso, identificándose ambas (la figura del gerente y la externalización de servicios) a un estilo que toma referencias del sector privado para transformar la gestión pública. Por lo tanto, cabe esperar que aquellos gobiernos locales que cuenten con un gerente, ya sea unitario o en alguna de sus áreas, tiendan a registrar mayores niveles de externalización de servicios públicos.

H<sub>4</sub> Los ayuntamientos con gerentes (unitarios de toda la organización o sectoriales de algún ámbito concreto) registrarán un mayor nivel de externalización de servicios públicos.

## EL CONTEXTO DE LA CIUDAD

Diversas investigaciones sobre la contratación externa de servicios públicos han incorporado indicadores referidos al contexto urbano en el que se ubican las ciudades (Brown and Potosky, 2003a y 2003b; Fernandez *et al.*, 2008). Esta información contribuye a dar cuenta de la existencia de posibles proveedores de servicios que podrían externalizarse, de la supuesta competitividad del mercado y de la posición del ayuntamiento en este, así como de la posibilidad de generar economías de escala mediante la externalización (Lamothe *et al.*, 2008). A modo de indicadores indirectos suelen proponerse variables como el volumen de población o el carácter metropolitano de las ciudades. Se presupone que a mayor población y en zonas metropolitanas existirán mayores oportunidades de mercado para desarrollar estrategias externalizadoras (Brown y Potoski, 2003b). Si se toma en cuenta el cuestionamiento de algunos autores a este tipo de indicadores por el riesgo de problemas de medida y atribución de efectos (Boyne, 1998; Joassart-Marcelli y Musso, 2005), se considera oportuno destacar la variable “pertenencia del municipio a un área metropolitana”.

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). Por eso se considera que la población es una variable que no incide de forma significativa en la oferta prevista de servicios que deben prestar los ayuntamientos. Por el contrario, su vinculación a un área metropolitana sí se asocia a la existencia de un mercado potencial de proveedores con capacidad de oferta de servicios y de incidencia en la eventual toma de decisiones sobre la externalización de servicios.

H<sub>5</sub> Los ayuntamientos que se encuentren en áreas metropolitanas tenderán a registrar un mayor nivel de externalización de servicios públicos.

## DATOS Y MÉTODO

### DATOS

En la revisión de los planteamientos explicativos sobre el papel de los factores políticos e institucionales en los procesos de externalización de servicios públicos locales, algunas investigaciones muestran cautelas sobre sus resultados y registran variaciones significativas en el peso de las variables consideradas debido, entre otras cosas, a la muestra utilizada.

A modo de ejemplo, algunas de estas investigaciones no coinciden con el peso asignado a los gerentes municipales en las decisiones sobre externalización, en buena medida por basar sus conclusiones en los datos ofrecidos por la encuesta de la International City/County Management Association (ICMA), una asociación de directivos de administraciones locales y supralocales que tiende a sobrerrepresentar las ciudades que disponen de este estrato profesional (Lamothe *et al.*, 2008). Por su parte, Joassart-Marcelli y Musso (2005) coinciden también con dichas críticas a la citada encuesta, además de añadir el tamaño de las ciudades incluidas (superior a 10 000 habitantes). Warner y Hefetz (2002) destacan el nivel de respuesta de la encuesta (31 por ciento en 1992, 32 por ciento en 1997) que introduce sesgos en especial en gobiernos locales de menores dimensiones pero con importantes presiones de capacidad fiscal que inciden en sus estrategias externalizadoras.

El presente artículo pretende contribuir a dicho debate aportando evidencias basadas en la encuesta realizada en 2007 y 2008 por la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales a la totalidad de los municipios de Cataluña con más de 5 000 habitantes, un total de 189 ayuntamientos.<sup>1</sup> 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 servicios públicos y la

---

<sup>1</sup> Se ha excluido la ciudad de Barcelona por considerarla como caso atípico que contrasta con el resto de los municipios considerados en la investigación; esto tanto por su capacidad de autogobierno como por sus dimensiones (1 668 700 habitantes de los 7 210 508 habitantes del conjunto de Cataluña en 2007, según datos del Instituto Catalán de Estadística —<http://www.idescat.cat>—).

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 recopilaban mediante la encuesta pero que también se contrastaron mediante la consulta de fuentes de información complementarias para confirmar su validez.

Aunque la restricción del grupo de ayuntamientos considerados plantea importantes cuestiones sobre la validez y la generalización de los resultados, cabe destacar que la selección ha permitido agrupar un universo de gobiernos locales manteniendo constantes una serie de variables de difícil medida en estudios comparados (como el patrón de prestación de servicios o la existencia de un *executive board*) (Magre y Bertrana, 2005). Además, se considera que los resultados son generalizables a regiones que compartan las mismas características de Cataluña, multiplicidad de ayuntamientos medianos, con sistemas electorales representativos, con áreas metropolitanas y con sistemas administrativos de tradición europea continental, con diferentes grados de presencia de modelos gerenciales.

#### VARIABLE DEPENDIENTE

El modelo presentado parte de considerar como variable dependiente el porcentaje de servicios externalizados por cada ayuntamiento a partir de una lista de 30 servicios públicos locales,<sup>2</sup> combinando los establecidos obligatoriamente con

---

<sup>2</sup> Los 30 servicios considerados son: alumbrado público, cementerio, recolección 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, recolección 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,



otros servicios que en la práctica suelen prestarse desde este nivel de administración en España.<sup>3</sup> Tal como se apuntaba en el apartado “El contexto de la ciudad”, 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).

En el apartado de la encuesta sobre servicios públicos, se preguntaba sobre la fórmula de gestión de cada uno de los considerados. Para efectos del presente análisis se han agrupado las diferentes opciones de gestión directa e indirecta, tomándose estas últimas como referencia para dar cuenta de la externalización de servicios. El porcentaje promedio de servicios externalizados es de 20.56 por ciento, con una desviación estándar de 10.80, con un mínimo de 0 y un máximo de 44.83 por ciento de externalizaciones.

## VARIABLES INDEPENDIENTES

Siguiendo el modelo propuesto para el análisis de los factores políticos e institucionales se han incluido las siguientes variables independientes:

---

seguridad, vivienda, museos, cultura popular y tradicional, enseñanzas artísticas, conservatorios de música/escuelas de música, guarderías, escuelas de adultos, acciones públicas relativas a la salud y residencia para la tercera edad.

<sup>3</sup> Hay que señalar que los datos son perfectamente comparables entre todos los municipios analizados ya que, a pesar de las diferentes exigencias legales derivadas del tamaño de la población, todos los ayuntamientos analizados prestan los servicios públicos que se utilizan en la investigación como evidencia empírica, utilizando la potestad que les atribuye la Ley de poder prestar todos los servicios que consideren necesarios sin menoscabar las competencias del resto de las administraciones públicas.

El artículo 26 de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, indica que los municipios deben asumir:

*a)* En todos los casos: alumbrado público, cementerio, recolección de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.

*b)* En municipios con más de 5 000 habitantes. Además de los anteriores: parque y bibliotecas públicos, mercado y tratamiento de residuos.

*c)* En municipios de más de 20 000 habitantes: además de los anteriores: protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas y matadero.

*d)* En municipios de más de 50 000 habitantes. Además de los anteriores: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

*Orientación y fortaleza política del gobierno local.* Para construir la variable “orientación política” del equipo al frente del gobierno municipal se ha realizado una agrupación de partidos políticos según el posicionamiento 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 del posicionamiento de cada partido ponderada por el porcentaje de regidores que aporta cada uno de ellos al gobierno. 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;

$C_i$  = número de regidores del partido  $i$ .

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

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

El resultado es una variable continua entre 0 (orientación de izquierdas) y diez (orientación de derechas), con valor promedio de 4.70, una desviación estándar de 1.03, con un mínimo de 2.93 y un máximo de 8.27.

Para construir la variable “fortaleza del gobierno”, y según la composición política del gobierno y del pleno del ayuntamiento, se ha construido una variable ordinal 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.

*La situación de estrés fiscal del gobierno local.* Para incorporar esta dimensión en el modelo de análisis, y considerando tanto las limitaciones del gobierno local español para generar ingresos propios como las vías más habituales para conseguir recursos, de acuerdo con las investigaciones al presentar dicha dimensión, se propone un indicador referido a las

dificultades que tiene un municipio para endeudarse. El indicador es el cociente que relaciona los gastos en intereses de la deuda más la devolución del principal (la suma de los capítulos III y IX de la clasificación económica de los presupuestos consolidados de gasto, con derechos y obligaciones reconocidas, según la nomenclatura de la contabilidad pública española) y los ingresos corrientes (la suma de los capítulos I a V de ingresos, siguiendo la nomenclatura de la contabilidad pública española) (Bel *et al.*, 2010). El resultado es una variable continua con promedio de 0.09, desviación estándar de 0.048, en un rango que va de un valor mínimo de 0.01 y un máximo de 0.33.

*Características del empleo público local.* Para esta dimensión se han propuesto dos variables. Una primera, de carácter continuo, informa sobre el porcentaje de empleados públicos con vinculación funcional y con titulación universitaria reconocida en su puesto sobre el total de personal del ayuntamiento. El promedio es de 3.31, con una desviación estándar de 3.55 en un rango que va de 0 a 21.43. Una segunda variable, también continua, se centra en el vínculo contractual de los empleados públicos, informando del porcentaje de personal con vinculación laboral propia del sector privado sobre el total de los empleados públicos del ayuntamiento. En este caso el promedio es de 56.17, con una desviación estándar de 19.40 en un rango que va de 3.92 a 93.55.

*Posiciones internas en la administración municipal.* Se ha incorporado una variable “presencia de gerentes” para considerar la incidencia de la comunidad epistémica apuntada en el modelo analítico. 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).

*Contexto de la ciudad.* Para medir la incidencia del contexto de la ciudad, tal y como se comentó en el apartado de hipótesis, se considera el carácter metropolitano del ayuntamiento. Para identificar qué ayuntamientos se consideran vinculados a un área metropolitana se han utilizado los datos provenientes del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas

elaborado por el Ministerio de Fomento, en el que se definen claramente los criterios utilizados (<http://siu.vivienda.es/portal/media/ayuda/Metodologia.pdf>). Dicha fuente se ha complementado con la incorporación de los municipios vinculados a los organismos metropolitanos existentes (fundamentalmente para las políticas vinculadas al transporte y a la gestión de residuos). Se trata, en definitiva, de agrupaciones de municipios alrededor de uno de mayores dimensiones, entre los que se generan flujos de intercambio (flujos de población, de recursos económicos) a partir de los cuales suelen establecerse redes para regular determinados ámbitos o generar economías de escala en la prestación de servicios públicos. El resultado es una variable dicotómica con valor 0 si la ciudad no se encuentra en un área metropolitana (152 casos) y valor 1 en caso de que sí forme parte de una (37 casos).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para desarrollar el modelo analítico propuesto se ha realizado una regresión lineal múltiple tomando como variable dependiente el nivel de externalización de los servicios públicos locales prestados (nivel externalización), tomando inicialmente la totalidad de las variables independientes señaladas en el apartado anterior (modelo 1 en el cuadro 1) para posteriormente dejar fuera las correspondientes al ámbito del empleo público (modelo 2 en el cuadro 1) para visualizar la significación del resto.

Los resultados del modelo 1 indican que la regresión lineal múltiple es significativa, consiguiendo explicar 13.2 por ciento de la varianza registrada en el porcentaje de externalización de servicios públicos analizados, lo que sugiere el potencial de generalización del modelo. En este modelo aparece especialmente significativa la variable asociada a la composición del empleo público (en cuanto a vínculo laboral se refiere ( $\beta = -.221$  y  $p = .014$ ) y, con menor nivel de significación la existencia de gerentes (con  $\beta = .147$  y  $p = .092$ ). El sentido de la incidencia de ambas variables apunta a validar las hipótesis relacionadas con la utilización de la externalización como *a*) mecanismo de flexibilidad, considerando que el personal laboral

CUADRO 1. Regresión lineal múltiple del porcentaje de externalización de servicios públicos locales (lista de 30 servicios en los ayuntamientos seleccionados)

	<i>Modelo 1</i>			<i>Modelo 2</i>		
	<i>Coef. no estándar</i>	<i>Coef. estándar</i>	<i>Significación</i>	<i>Coef. no estándar</i>	<i>Coef. estándar</i>	<i>Significación</i>
	<i>B</i>	<i>Beta</i>		<i>B</i>	<i>Beta</i>	
Constante	24.271		.000	19.348		.000
Posicionamiento del gobierno local izquierda (0)-derecha (1)	.591	.057	.477	.265	.026	.741
Gobierno de mayoría o coalición mayoritaria	-4.234	-.127	.124	-5.542	-.170	.032**
Carga financiera (derechos y obligaciones reconocidas)	22.948	.104	.207	26.318	.122	.123
Porcentaje de funcionarios con titulación superior sobre el total de los funcionarios	.094	.032	.688			
Porcentaje de personal con vinculación laboral sobre el total de los empleados	-.124	-.221	.014**			
Existencia de gerentes	3.198	.147	.092*	4.278	.193	.016**
Municipios que forman parte de un área metropolitana	3.541	.123	.154	4.655	.171	.032**
N	189			189		
R <sup>2</sup> corregida	0.132			0.106		

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la encuesta realizada en 2007 y 2008 por la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y del Barómetro de Opinión Pública del Centro de Estudios de Opinión de julio de 2008. Significación: \*p < .10, \*\*p < .05. El diagnóstico de los dos modelos muestra que ambos son altamente significativos (con significación de F < 0.001), que no hay problemas de colinealidad (los niveles de tolerancia son altos y los factores de inflación de la varianza [FIV] bajos) y que tampoco hay problemas de autocorrelación serial (con una medida de Durbin-Watson muy próxima a 2 en ambos casos).

contratado siguiendo el derecho privado supone una huída del derecho de la función pública y de las supuestas rigideces en gestión de recursos humanos y, por lo tanto, se apunta como estrategia *sustitutiva* de la externalización, y *b*) el peso de las comunidades epistémicas y grupos de interés (en especial por el papel de los gerentes municipales).

Para contrastar el resto de las hipótesis se ha planteado un modelo 2 en el que se prescinde de las variables asociadas a las características del empleo público para centrar la atención en el peso explicativo del resto. El resultado sigue siendo significativo, consiguiendo explicar 10.6 por ciento de la varianza en el nivel de externalización de servicios públicos locales, y permite confirmar el peso de la existencia de gerentes municipales ( $p = .016$ ) y destacar la significación de la fortaleza del gobierno ( $p = .032$ ) y de la ubicación de la ciudad en un entorno metropolitano ( $p = .032$ ). Una evidencia que apunta a reforzar los argumentos vinculados a la utilización de la externalización como recurso para huir de la prestación directa por parte de los gobiernos relativamente más débiles, y sensible a presiones externas (como la existencia de un mercado de proveedores propio de áreas metropolitanas).

#### A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE AMBOS MODELOS SE REVISAN LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS

*Sobre la orientación y fortaleza política del gobierno local.* El hecho que tanto en el modelo 1 como en el modelo 2 la orientación política del gobierno local no aparezca como significativa permite validar la  $H_{1a}$  en relación con la no incidencia de dicha variable en el nivel de externalización de servicios públicos. La evidencia se corresponde con los resultados ofrecidos por otras investigaciones (Warner y Hebdon, 2001; Brudney *et al.*, 2005), que vienen a destacar la mayor incidencia de variables vinculadas a la gestión.

En relación con la hipótesis  $H_{1b}$  los resultados del modelo 2 permiten mostrar el contraste entre unos gobiernos relativamente fuertes con una menor presencia de externalización de servicios, con unos gobiernos relativamente más débiles que registran mayores porcentajes de contratación

externa. Se apunta así que más que la orientación política del ayuntamiento, lo importante es su fortaleza política y estabilidad, pero en el sentido inverso, es decir, son los equipos más débiles los que optan en mayor medida por la externalización de servicios públicos locales. Esto llevaría a plantear argumentos vinculados con la contratación externa como huída ante las dificultades para su manejo más que como opción estratégica de gestión pública.

*Sobre la situación fiscal de estrés del gobierno local.* En ambos modelos la variable asociada a la carga financiera de los gobiernos locales no aparece como significativa para dar cuenta del nivel de externalización, y por lo tanto no permiten validar la  $H_2$ . De todas formas, cabe apuntar que en el modelo 2 se aproxima a niveles de significación (con  $p = .123$ ). Como apuntan Bel y Fageda (2010), la incidencia de este tipo de variables se revela menos clara en estudios más recientes en el campo de la externalización, especialmente los realizados en países europeos.

*Sobre las características del empleo público local.* Los resultados del modelo 1 no permiten validar la hipótesis referida al nivel de tecnificación de los servicios centrales considerando el personal funcionario ( $H_{3a}$ ) como indicador de las capacidades de diseño, control y evaluación de externalizaciones. Al considerar investigaciones desarrolladas en el mismo contexto de la realidad administrativa (Ramió, Salvador y García, 2007), parece que la decisión de externalizar tiende a no considerar las capacidades internas de la corporación local (o como mínimo la calificación profesional de sus empleados no se toma como variable a considerar).

La segunda hipótesis del empleo público apuntaba que un mayor porcentaje de personal con vinculación laboral (siguiendo el derecho privado) impactaba negativamente en el nivel de externalización de servicios públicos ( $H_{3b}$ ). Los resultados del modelo 1 permiten observar cómo esta variable concentra la mayor parte del peso explicativo (coeficiente estandarizado de  $\beta = -.221$ ) al registrar la mayor significación del conjunto de variables consideradas ( $p = .014$ ). El resultado puede interpretarse como reflejo de una variable latente como es la oposición a la externalización de las organizaciones sindicales, que suelen tener una mayor presencia entre el colectivo

de personal laboral. Pero más oportuno parece leer el resultado en términos de la supuesta flexibilidad asociada a esta fórmula de contratación de personal (siguiendo métodos del sector privado) en contraposición a la gestión de recursos humanos basada en el derecho de la función pública propio de países de tradición administrativa de la Europa continental. La laboralización del personal público local se sugiere como una alternativa a la externalización de servicios, aunque su interpretación debería considerar no tanto su dimensión de fórmula de prestación del servicio público como su dimensión de instrumento de gestión de recursos humanos.

*Sobre las posiciones internas en la administración municipal.* Tanto el modelo 1 (con  $p = .092$ ) como el modelo 2 (con  $p = .016$ ) permiten validar la incidencia del colectivo de gerentes locales (tanto unitarios como sectoriales) ( $H_4$ ) en el nivel de externalización, con pesos destacados. En el modelo 2, además, se marca el peso explicativo en relación con las otras dos variables significativas (con  $\beta = .193$ ). Se soportan así los argumentos que asocian la existencia de estos perfiles directivos a una apuesta modernizadora basada en un modelo próximo a la nueva gestión pública que incluye la externalización como opción clara para la gestión de servicios públicos.

*Sobre el contexto de la ciudad.* Los resultados del modelo 2 permiten confirmar la relación entre ayuntamientos que se encuentran en un área metropolitana y mayor nivel de externalización de servicios públicos ( $H_5$ , con una  $\beta = .171$  y  $p = .032$ ). Esta es una evidencia que debería interpretarse en términos de mercado de proveedores que generan una oferta al alcance de los ayuntamientos, pero también como reflejo de la incidencia de grupos de interés para que los gobiernos locales opten por este tipo de fórmulas de prestación de servicios públicos locales (como destaca la revisión comparada de estudios realizada por Bel y Fageda, 2007).

#### CONCLUSIÓN: EL PERFIL DE LOS “AYUNTAMIENTOS EXTERNALIZADORES”

La aproximación a los procesos de externalización de servicios públicos locales en una realidad político-administrativa vinculada a la tradición conti-



mental de administración pública o “*Rechtsstaat tradition*” permite aportar visiones complementarias sobre su configuración. Los argumentos y la evidencia empírica basada en los ayuntamientos de más de 5 000 habitantes de la comunidad autónoma de Cataluña permiten cubrir la diversidad de opciones de gestión y configuración institucional. Dicho universo de gobiernos locales ha permitido mantener constante una serie de variables de difícil medida en estudios comparados (como el patrón de prestación de servicios) y los resultados se consideran generalizables a realidades que compartan características como la multiplicidad de ayuntamientos medianos, sistemas electorales representativos, diversidad de áreas metropolitanas y sistemas administrativos de tradición europea continental, con diferentes grados de presencia de modelos gerenciales.

El análisis de la incidencia de los factores político-institucionales en la externalización de los servicios públicos locales permite establecer vinculaciones con investigaciones desarrolladas en otros contextos político-administrativos, confluyendo con algunas hipótesis centrales como la referida a la extensión de prácticas vinculadas al modelo de la nueva gestión pública, pero con importantes matices en cuanto a la visión estratégica asociada.

A partir de estas evidencias, y a modo de conclusiones provisionales, se constata la diversidad y complejidad del fenómeno de la externalización de servicios públicos locales que no permite distinguir modelos puros o claramente diferenciados; pero a modo de tendencias que deberían constituir una futura agenda de investigación cabe destacar:


- a) La contraposición entre la utilización de la externalización y la contratación de personal público en régimen de derecho privado (personal laboral, ajeno al derecho de la función pública). Aunque la normativa estatal<sup>4</sup> apunta a unificar regímenes, la evidencia aportada muestra la contraposición entre ayuntamientos que utilizan una (externalización) u otra (laboralización) estrategia flexibilizadora. Esto conduce a inter-

---

<sup>4</sup> EBEP: Ley 7/2007, del 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

pretar la externalización como fórmula para escapar a las rigideces de la función pública (que mediante el recurso del personal laboral podría eludirse). Las limitaciones normativas a la contratación de este personal contribuiría a explicar, desde esta perspectiva, la generalización de la externalización.

- b) Se refuerzan los argumentos que asocian la externalización a un recurso utilizado *por defecto*, sin una clara orientación estratégica, especialmente en su uso por parte de gobiernos relativamente débiles.
- c) La no incidencia de la variable ideología política, discutida en diversas investigaciones (Fernandez *et al.*, 2008), parece encajar en los modelos vinculados a la gestión pública (Zullo, 2009).
- d) Se destaca el peso de determinados grupos de interés en relación con la externalización de servicios. La presencia de gerentes municipales (tanto unitarios como de áreas sectoriales) y la aparición de mayores porcentajes de externalización coincide con los análisis realizados por otras investigaciones internacionales (Hefetz y Warner, 2004; Joassart-Marcelli y Musso, 2005), aunque resulta conveniente profundizar en su impacto efectivo atendiendo a las diferencias apuntadas en relación con la concreción de dichas figuras en la administración local española.

Como conclusión final, a partir del análisis realizado, podrían caracterizarse como “ayuntamientos externalizadores” aquellos en los que aparece un mayor porcentaje de personal funcionario (es decir, menor porcentaje de personal con vinculación laboral equivalente a la utilizada en el sector privado), que cuenta con figuras directivas gerenciales, con equipos de gobierno relativamente débiles y que se encuentran en áreas metropolitanas. Aunque existen limitaciones en cuanto a su generalización, las aportaciones realizadas permiten apuntar futuras líneas de investigación comparadas a nivel internacional sobre el peso de los factores político-institucionales en la explicación de las decisiones sobre provisión de servicios públicos locales en administraciones continentales europeas. 

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldersheim, H. y H. Wollman (2006), "Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda", en H. Baldersheim y H. Wollman (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*, Opladen, Barbara Budrich Publishers.
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, California, University of California Press.
- Bel, G. y X. Fageda (2007), "Why do Local Governments Privatise Public Services? A Survey of Empirical Studies", *Local Government Studies*, 33 (4), pp. 517-534.
- Bel, G., X. Fageda y M. Mur (2010), "Why are Services Privatized in (small) Municipalities? Empirical Evidence on Solid Waste and Water", *Hacienda Pública Española*, 192 (1), pp. 33-58.
- Boyne, G. A. (1998), "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Garbage out?", *Urban Affairs Review*, 34 (1), pp. 150-163.
- Bradbury, M. D. y G. D. Waechter (2009), "Extreme Outsourcing in Local Government: At the Top and All But the Top", *Review of Public Personnel Administration*, 29 (3), pp. 230-248.
- Brown, T. L. y M. Potoski (2003a), "Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), pp. 441-468.
- \_\_\_\_\_ (2003b), "Contract-Management Capacity en Municipal and County Governments", *Public Administration Review*, 63 (2), pp. 153-164.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Contracting for Management: Assessing Management Capacity under Alternative Service Delivery Arrangements", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (2), pp. 323-346.
- Brown, T. L., M. Potoski y D. V. Van Slyke (2006), "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions and Markets", *Public Administration Review*, 66 (3), pp. 323-331.

- Brudney, J. L., S. Fernandez, J. E. Ryu y D. S. Wright (2005), "Exploring and Explaining Contracting out: Patterns Among the American States", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, pp. 393-419.
- Brugué, Q. y R. Gallego (2003), "Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI", en VV. AA., *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, Barcelona, EAPC, pp. 188-199.
- Dimaggio, P. y W. Powell (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Domberger, S. y C. Hall (1996), "Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience", *Public Administration*, 74, pp. 129-147.
- Entwistle, T. (2005), "Why are Local Authorities Reluctant to Externalise (and do they have Good Reason)?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, pp. 191-206.
- Fernandez, S., Eungha Ryu y J. L. Brudney (2008), "Exploring Variations in Contracting for Services among American Local Governments: Do Politics Still Matter?", *American Review of Public Administration*, 38 (4), pp. 439-462.
- Ferris, J. M. (1986), "The Decision to Contract out: An Empirical Analysis", *Urban Affairs Quarterly*, 22 (2), pp. 289-311.
- Ferris, J. M. y E. Graddy (1986), "Contracting out: For what? With whom?", *Public Administration Review*, 46, pp. 332-344.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice", *Economic Inquiry*, 29 (3), pp. 541-554.
- Fundació Pi i Sunyer (2003), *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Grossi, G. y Ch. Reichard (2008), "Municipal Corporatization in Germany and Italy", *Public Management Review*, 10 (5), pp. 597-617.
- Hebson, G., D. Grimshaw y M. 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), pp. 481-501.
- Hefetz, A. y M. Warner (2004), "Privatization and Its Reverse: Explaining

- the Dynamics of the Government Contracting Process”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), pp. 171-190.
- Hood, Ch. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Ihrke, D., R. Proctor y J. Gabris (2003), “Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective”, *Journal of Urban Affairs*, 25 (1), pp. 79-90.
- Joassart-Marcelli, P. y J. Musso (2005), “Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area”, *Urban Affairs Review*, 40 (4), pp. 492-519.
- Johnstone, D. (2002), “Public Sector Outsourcing as an Exchange Option”, *Abacus*, 38 (2), pp. 153-176.
- Kakabadse, N. y A. Kakabadse (2000), “Outsourcing: A Paradigm Shift”, *Journal of Management Development*, 19 (8), pp. 670-728.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Outsourcing in the Public Services: A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact”, *Journal of Management Development*, 21 (5), pp. 401-413.
- Kuhlmann, S. (2007), “Local Governments Between the State and the Market: Assessing Impacts of Reforms in Western Europe”, ponencia presentada en el 2007 Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 de agosto-2 de septiembre.
- Lamothe, S., M. Lamothe y R. C. Feiock (2008), “Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time”, *Urban Affairs Review*, 44 (1), pp. 27-56.
- Leiblein, M. J., J. J. Reuer y F. Dalsace (2002), “Do Make or Buy Decisions Matter? The Influence of Organizational Governance on Technological Performance”, *Strategic Management Journal*, 23, pp. 817-833.
- Levin, J. y S. Tadelis (2005), “Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U. S. Cities”, working paper, Stanford University, <http://www.stanford.edu/~jdlevin/research.htm>.
- Longo, F. (2003), “Institucionalitzar la gerència pública: Reptes i dificultats”, en VV. AA., *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, Barcelona, EAPC, pp. 445-472.

- Magre, J. y X. Bertrana (2005), "Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation", en R. Berg y N. Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 73-84.
- Meyer, J. y B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Minicucci, S. y J. Donahue (2004), "A Simple Estimation Method for Aggregate Government Outsourcing", *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3), pp. 487-507.
- Montesinos, V. e I. Brusca (2009), "Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government: the Case of Spain", *Local Government Studies*, 35 (2), pp. 197-212.
- Moore, S. (1987), "Contracting Out: A Painless Alternative to the Budget Cutter's Knife", *Proceedings of the Academy of Political Science*, 36 (3), pp. 60-73.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1994), *La reinvencción del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Pollitt, Ch. y G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Radaelli, C. M. (2002), "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, 13 (1), pp. 25-43.
- Ramió, C. (1999), "El desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial", *Perspectiva 12, Gobierno local y modelo gerencial. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals*, Barcelona, pp. 43-74.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.
- Ramió, C. y M. Salvador (2007), "Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: Experiencias y cuestiones clave", *Revista Vasca de Administración Pública*, 77, pp. 177-208.
- Ramió, C. y O. García (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, pp. 207-245.

- Ramió, C., M. Salvador y O. García (2007), *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer.
- Rubin, B. M., R. S. Rubin y R. A. Rolle (1999), "Successful Collaborative Management and Collective Bargaining in the Public Sector", *Public Productivity and Management Review*, 22, pp. 517-536.
- Ruhil, A. V. S., M. Schneider y P. Teske (1999), "Institutions and Reform: Reinventing Local Government", *Urban Affairs Review*, 34 (3), pp. 433-455.
- Salvador, M. (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, pp. 129-151.
- Savas, E. (1992), "Privatization and Productivity", en M. Holzer (ed.), *Public Productivity Handbook*, Nueva York, Marcel Dekker Inc.
- Torres, L. (2004), "Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries", *Australian Journal of Public Administration*, 63 (3), pp. 99-112.
- Warner, M. y R. Hebdon (2001), "Local Government Restructuring: Privatization and its Alternatives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 20, pp. 315-336.
- Warner, M. y A. Hefetz (2002), "Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice", *Urban Affairs Review*, 38 (1), pp. 70-89.
- Williamson, O. E. (1981), "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", *American Journal of Sociology*, 87 (3), pp. 548-77.
- Zhang, Y. y R. C. Feiock (2009), "City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, pp. 461-476.
- Zullo, R. (2009), "Does Fiscal Stress Induce Privatization? Correlates of Private and Intermunicipal Contracting, 1992-2002", *Governance*, 22 (3), pp. 459-481.

